



## Jurisprudentie

### ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

21 maart 2014\*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen ten aanzien van met Osama bin Laden, Al Qaida-netwerk en Taliban verbonden personen en entiteiten — Verordening (EG) nr. 881/2002 — Bevriezing van tegoeden en economische middelen van persoon ten gevolge van zijn plaatsing op door orgaan van Verenigde Naties opgestelde lijst — Sanctiecomité — Daaropvolgende opname in bijlage I bij verordening 881/2002 — Weigering van Commissie deze opname teniet te doen — Beroep wegens nalaten — Grondrechten — Recht om te worden gehoord, recht op effectieve rechterlijke controle en recht op eerbiediging van eigendom”

In zaak T-306/10,

**Hani El Sayyed Elsebai Yusef**, wonende te Londen (Verenigd Koninkrijk), aanvankelijk vertegenwoordigd door E. Grieves, barrister, en H. Miller, solicitor, vervolgens door Grieves, Miller, P. Moser, QC, en R. Graham, solicitor,

verzoeker,

tegen

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door E. Paasivirta, M. Konstantinidis en T. Scharf als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door

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

interveniënt,

betreffende een verzoek om overeenkomstig artikel 265 VWEU vast te stellen dat de Commissie onrechtmatig heeft verzuimd over te gaan tot intrekking van verordening (EG) nr. 1629/2005 van de Commissie van 5 oktober 2005 tot 54e wijziging van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al Qaida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad (PB L 260, blz. 9), voor zover deze handeling verzoeker betreft,

wijst

\* Procestaal: Engels.

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood (rapporteur), president, F. Dehousse en J. Schwarcz, rechters,  
griffier: J. Weychert, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 oktober 2012,

het navolgende

**Arrest**

**Voorgeschiedenis van het geding**

- 1 Op 29 september 2005 heeft het comité dat is ingesteld bij resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna respectievelijk: „Sanctiecomité” en „Veiligheidsraad”) de naam van verzoeker, Hani El Sayyed Elsebai Yusef, die is geïdentificeerd als een persoon die banden heeft met de Al Qaida-organisatie, toegevoegd aan haar geconsolideerde lijst van personen en entiteiten van wie de tegoeden en andere economische middelen moeten worden bevroren krachtens verschillende resoluties van de Veiligheidsraad [met name resoluties 1333 (2000), 1390 (2002), 1455 (2003), 1562 (2004), 1617 (2005), 1730 (2006), 1735 (2006), 1822 (2008), 1904 (2009) en 1989 (2011)], die de bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid die uitgaan van terroristische handelingen beogen te bestrijden (hierna: „lijst van het Sanctiecomité”).
- 2 Bij verordening (EG) nr. 1629/2005 van de Commissie van 5 oktober 2005 tot 54e wijziging van verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al Qaida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad (PB L 260, blz. 9), is de naam van verzoeker toegevoegd aan de lijst van bijlage I bij verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al Qaida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 139, blz. 9) (hierna: „litigieuze lijst”). Sedertdien zijn in de Europese Gemeenschap, overeenkomstig de materiële bepalingen van verordening nr. 881/2002, zijn tegoeden en andere financiële middelen bevroren.
- 3 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 januari 2006, heeft verzoeker tegen de Raad van de Europese Unie beroep ingesteld strekkende tot nietigverklaring van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1629/2005, voor zover deze handelingen hem betreffen. Bij beschikking van het Gerecht van 31 mei 2006, Yusef/Raad (T-2/06, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie) is dit beroep kennelijk niet-ontvankelijk verklaard omdat het te laat was ingesteld.
- 4 Op 3 september 2008 heeft het Hof uitspraak gedaan in de gevoegde zaken Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351; hierna: „arrest Kadi I van het Hof”).
- 5 Bij brieven van 7 maart 2009 aan de Raad van de Europese Unie en aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft verzoeker verzocht om toegang tot de documenten die door deze instellingen zijn gebruikt om de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst te rechtvaardigen.

- 6 Bij brief van 23 april 2009 heeft de Commissie verzoeker drie documenten bezorgd, namelijk: i) mededeling SC/8516 van het Sanctiecomité van 3 oktober 2005 betreffende de plaatsing van verzoekers naam en de naam van andere personen op zijn lijst; ii) mededeling SC/8520 van het Sanctiecomité van 10 oktober 2005 betreffende de wijziging van verzoekers persoonsgegevens, zoals zij bij zijn naam op de lijst van dat comité zijn vermeld; iii) mededeling SC/8815 van het Sanctiecomité van 24 augustus 2006 betreffende een nieuwe wijziging van diezelfde persoonsgegevens.
- 7 Verzoeker heeft bij de High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (hierna: „High Court”), beroep ingesteld tegen de nationale maatregel tot bevrozing van zijn tegoeden die, gelijktijdig met verordening nr. 1629/2005, door de minister van Buitenlandse Zaken en van het Commonwealth van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: „FCO”) ten aanzien van hem was vastgesteld. In het kader van dat beroep heeft de FCO het Sanctiecomité meermaals benaderd met de bedoeling verzoeker in staat te stellen te weten waarom en op verzoek van welke staat hij op de lijst van dat comité was geplaatst. Geen van deze pogingen was succesvol, maar in een op 19 juni 2009 voor de High Court afgelegde getuigenverklaring heeft het hoofd van het sanctieteam van de FCO, sprekend namens de FCO, het volgende verklaard:

„Om te controleren of de aanduiding van [verzoeker] overeenstemt met de in de relevante resoluties van [de Veiligheidsraad] vermelde criteria, heeft de FCO, overeenkomstig de [in de toepasselijke regeling] omschreven heronderzoeksprocedure, de informatie verzameld waarover de regering beschikt. Na dit heronderzoek is de FCO tot de slotsom gekomen dat de plaatsing, krachtens het [bij resolutie 1267 (1999) van de Veiligheidsraad ingestelde] stelsel, van [verzoekers naam] op de lijst [van het Sanctiecomité] niet langer passend was. De bijkomende inlichtingen waarom is verzocht, zijn nog niet verstrekt door de staat die [verzoekers] naam heeft voorgesteld. Bijgevolg zal het Verenigd Koninkrijk het [Sanctie]comité laten weten dat de plaatsing van [verzoekers] naam op de lijst niet langer passend is. Het Verenigd Koninkrijk zal tevens verzoeken om schrapping van [verzoekers naam] van de lijst van het [Sanctiecomité] en deze schrapping nastreven.”
- 8 Bij beslissing van 27 januari 2010, Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed Jabar Ahmed and Others (Appellants), Her Majesty's Treasury (Respondent) v Mohammed al-Ghabra (Appellant) and R (on the application of Hani el Sayed Sabaei Youssef) (Respondent) v Her Majesty's Treasury (Appellant) [2010] UKSC 2 & [2010] UKSC 5, heeft het United Kingdom Supreme Court de nationale maatregel tot bevrozing van verzoekers tegoeden nietig verklaard omdat deze ultra vires was vastgesteld.
- 9 Bij brief van 18 maart 2010 heeft verzoeker, onder verwijzing naar het arrest Kadi I van het Hof en de reeds aangehaalde beslissing van de United Kingdom Supreme Court, de Commissie verzocht om zijn naam van de litigieuze lijst te schrappen, met name op grond dat:
  - zijn naam automatisch op deze lijst was geplaatst na de plaatsing ervan op de lijst van het Sanctiecomité, zonder dat de Commissie een onafhankelijk en onpartijdig onderzoek had verricht;
  - hem in strijd met zijn grondrechten en onder schending van de door het Hof in zijn arrest Kadi I geformuleerde beginselen geen enkele reden was meegedeeld voor deze plaatsing op de lijst;
  - het Verenigd Koninkrijk, na onderzoek van de bewijselementen op grond waarvan zijn naam op de lijst van het Sanctiecomité was geplaatst, heeft geoordeeld dat aan de criteria voor deze plaatsing niet was voldaan.
- 10 Verzoeker heeft de Commissie tevens verzocht hem met spoed bijkomende informatie te bezorgen over de materiële redenen die de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst rechtvaardigen.

## **Procedure en nieuwe ontwikkelingen hangende het geding**

- 11 Daar de Commissie gedurende de in artikel 265 VWEU bedoelde periode van twee maanden geen enkel gevolg heeft gegeven aan verzoekers brief van 18 maart 2010, heeft verzoeker bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 juli 2010, het onderhavige beroep ingesteld.
- 12 Bij een op dezelfde dag bij de griffie van het Gerecht neergelegde akte heeft verzoeker om rechtsbijstand verzocht krachtens artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 22 oktober 2010 is dit verzoek ingewilligd.
- 13 Op 29 juli 2010 heeft het Sanctiecomité, overeenkomstig de herzieningsprocedure bedoeld in punt 25 van resolutie 1822 (2008) van de Veiligheidsraad, de plaatsing van verzoekers naam op de lijst heronderzocht. Dit heronderzoek strekt ertoe te verzekeren dat deze lijst zo nauwkeurig en actueel mogelijk is en te bevestigen dat de plaatsing van de betrokkene op de lijst gerechtvaardigd blijft. Na dit heronderzoek is de plaatsing van verzoekers naam op de lijst van het Sanctiecomité gehandhaafd.
- 14 In antwoord op haar verzoek van 26 januari 2010 heeft de Commissie op 31 augustus 2010 van het Sanctiecomité de motivering ontvangen voor de plaatsing van meerdere personen, onder wie verzoeker, op de lijst van dat comité.
- 15 Bij brief van 10 september 2010 heeft de Commissie verzoeker de betrokken motivering meegedeeld, hem erover geïnformeerd dat dit de motivering was voor de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst (hierna: „motivering”) en hem uitgenodigd om zijn opmerkingen vóór 10 december 2010 in te dienen.
- 16 De motivering luidt als volgt:

„[Verzoeker] was lid van de Egyptische Islamitische Jihad [...] [Verzoeker] en een aantal andere leden van de Egyptische Islamitische Jihad hebben zich [...] begin jaren negentig bij Al Qaida gevoegd.

De Egyptische Islamitische Jihad, geleid door de luitenant van Osama bin Laden, Aiman al-Zawahiri [...], is verantwoordelijk voor de bomaanslag op de Egyptische ambassade te Islamabad in 1995. Sinds 1998 heeft de groep het merendeel van haar middelen van Al Qaida ontvangen en in 2001 is zij in Al Qaida opgegaan.

[Verzoeker] heeft Al Qaida materieel gesteund en hij heeft meegewerkt aan het plegen van terroristische daden. Met valse documenten heeft hij internationaal gereisd, hij heeft militaire training ontvangen en hij behoorde tot cellen en groepen die terroristische operaties hebben volbracht via dwang en geweld, waaronder intimidatie, bedreigingen en het toebrengen van schade aan openbare en particuliere eigendommen, en door zich tegen het optreden van de overheid te verzetten. [Verzoeker] heeft anderen opgedragen naar Afghanistan te gaan om daar aan gevechten deel te nemen. Hij heeft een internetsite gebruikt om steun te verlenen aan de terroristische daden van Al Qaida en om wereldwijd contact te onderhouden met een bepaald aantal volgelingen.

[Verzoeker] wordt door de Egyptische autoriteiten gezocht wegens zijn betrokkenheid bij in en buiten Egypte gepleegde terreurdaden, waaronder criminele samenzwering met als doel moorden te plegen, eigendommen te vernietigen, zonder vergunning vuurwapens, munitie en explosieven te bezitten, te behoren tot een terroristische groep, officiële en andere documenten te vervalsen en te stelen.”

- 17 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 oktober 2010, heeft de Commissie krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het onderhavige beroep opgeworpen.

- 18 Op 30 september 2010 heeft het Gerecht uitspraak gedaan in de zaak Kadi/Commissie (T-85/09, Jurispr. blz. II-5177; hierna: „arrest Kadi II van het Gerecht”).
- 19 Bij beschikking van de president van de Tweede kamer van het Gerecht van 19 november 2010 is de Raad toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 20 Op 30 november 2010 heeft het Sanctiecomité geweigerd het door het Verenigd Koninkrijk ingediende verzoek tot schrapping van verzoekers naam van diens lijst in te willigen. Uit een brief van 2 december 2011 van de voorzitter van het Sanctiecomité aan de Commissie blijkt dat „minstens één lidstaat van het [Sanctiecomité] het niet ermee eens was dat [verzoeker] niet langer voldeed aan de criteria voor de plaatsing van zijn naam op de lijst [van dat comité]”.
- 21 Bij brief van 9 december 2010 heeft verzoeker in antwoord op de motivering zijn opmerkingen bij de Commissie ingediend.
- 22 Overeenkomstig artikel 7 quater, lid 3, van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1286/2009 van de Raad van 22 december 2009 (PB L 346, blz. 42), is de Commissie vervolgens, rekening houdend met deze opmerkingen en volgens de procedure van artikel 7 ter, lid 2, van verordening nr. 881/2002, begonnen met de toetsing van haar beslissing om verzoekers naam op de litigieuze lijst te plaatsen. De Commissie heeft tevens de betrokken opmerkingen aan het Sanctiecomité gezonden.
- 23 Bij beschikking van het Gerecht (Tweede kamer) van 14 maart 2011 is de exceptie van niet-ontvankelijkheid met de zaak ten gronde gevoegd.
- 24 Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 17 november 2011 heeft het Gerecht (Tweede kamer) de partijen verzocht om hem te informeren over de krachtens verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, in deze zaak ingeleide toetsingsprocedure (hierna: „toetsingsprocedure”) en, voor zover deze toetsing nog geen besluit heeft opgeleverd, de Commissie verzocht de redenen daarvoor mee te delen en het Gerecht te informeren over de vermoedelijke datum waarop de Commissie dit besluit zou vaststellen.
- 25 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 8 december 2011, heeft verzoeker het Gerecht laten weten dat hij niet aan dit verzoek kon voldoen, aangezien hij sedert zijn brief van 9 december 2010 geen enkele informatie of correspondentie van de Commissie had ontvangen.
- 26 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 december 2011, heeft de Commissie het Gerecht laten weten dat zij het Sanctiecomité heeft verzocht om vóór de afsluiting van haar toetsing te reageren op verzoekers opmerkingen van 9 december 2010. Zij heeft uiteengezet dat dit comité, na herhaaldelijk aandringen, haar uiteindelijk op 2 december 2011 heeft laten weten dat het de zaak „actief onderz[ocht]”. De Commissie heeft aangevoerd dat het verstandig zou zijn om de afloop van het onderzoek door het Sanctiecomité af te wachten. Zij heeft zich echter bereid verklaard om „met alle vereiste snelheid” te handelen en daarbij de hoop uitgedrukt in staat te zijn om „tijdens het eerste trimester van 2012” de toetsingsprocedure af te ronden.
- 27 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 december 2011, heeft de Raad de door de Commissie verstrekte inlichtingen bevestigd.



- 28 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 december 2011, heeft de Commissie het Gerecht meegedeeld dat zij betreffende verzoekers zaak van de voorzitter van het Sanctiecomité een nieuwe – bij deze brief gevoegde – schriftelijke kennisgeving van 15 december 2011 had ontvangen, en heeft zij herhaald dat zij hoopte haar toetsing tijdens het eerste trimester van 2012 te kunnen afronden. In deze mededeling stond met name het volgende:

„Betreffende de bewering dat de bewijzen in deze zaak door foltering zijn verkregen, heeft de woonstaat van [verzoeker] in de hierbij gevoegde brief van 7 december 2011 zijn zienswijze aan het [Sanctiecomité] meegedeeld. Een ander lid van het [Sanctiecomité] heeft beweerd dat het bekend is dat [verzoeker] het in het Verenigd Koninkrijk gevestigde ‚Al-Maqreze Center for Historical Studies’ leidt. Op de website van dit centrum ([www.almaqreze.net](http://www.almaqreze.net)) is extremistische inhoud te vinden.”

- 29 In de brief van de permanente vertegenwoordiging van het Verenigd Koninkrijk bij de Verenigde Naties (VN) aan de voorzitter van het Sanctiecomité van 7 december 2011, die bij deze mededeling is gevoegd, staat met name het volgende te lezen:

„Momenteel betwist [verzoeker] bij de rechterlijke instanties van het Verenigd Koninkrijk het besluit van het Verenigd Koninkrijk om steun te verlenen aan de plaatsing van zijn naam op de lijst krachtens resolutie 1989 (2011) van de Veiligheidsraad. In het kader van dat beroep voert [verzoeker] aan dat de voor hem belastende bewijzen ‚hetzij zijn verkregen door foltering van [zijn] collega’s, hetzij zijn verzonnen door de Egyptische autoriteiten’. [Verzoeker] suggereert dus niet dat hij weet dat de tegen hem aangevoerde bewijzen zijn verkregen door foltering, maar wel dat hij gelooft dat deze bewijzen onbetrouwbaar zijn wegens een van de twee mogelijke redenen.

Het Verenigd Koninkrijk wenst duidelijk te maken dat het geen enkele reden heeft om geloof te hechten aan [verzoekers] bewering dat de informatie op basis waarvan het Verenigd Koninkrijk zijn bezwaren ten aanzien van [verzoekers] plaatsing op de lijst heeft laten varen, zijn verkregen door foltering of zijn verzonnen door de Egyptische autoriteiten.

Voor de schrapping van zijn naam van de lijst kan [verzoeker] zich rechtstreeks tot het [Sanctiecomité] wenden. Sedert 3 juni 2010 kan hij om die schrapping verzoeken bij de ombudsman.

Het Verenigd Koninkrijk heronderzoekt momenteel de plaatsing van [verzoekers] naam op de lijst en zal het [Sanctiecomité] opnieuw benaderen zodra deze procedure is afgerond.”

- 30 Bij brief van 11 januari 2012 heeft de Commissie verzoeker ervan op de hoogte gebracht dat de toetsing van zijn geval nog liep en heeft zij hem geïnformeerd over de bijkomende belastende elementen in de bovengenoemde brief van 15 december 2011 van de voorzitter van het Sanctiecomité, waarbij zij hem heeft verzocht zijn opmerkingen daaromtrent vóór 1 februari 2012 te bezorgen.
- 31 Bij brief van 1 februari 2012 heeft verzoeker zijn opmerkingen aan de Commissie bezorgd.
- 32 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 1 mei 2012, heeft verzoeker het Gerecht een kopie bezorgd van de in de punten 30 en 31 supra vermelde brieven.
- 33 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 34 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 september 2012, heeft verzoeker verzocht om maatregelen tot organisatie van de procesgang, met de bedoeling de Commissie bepaalde vragen te stellen. Bij deze brief was een brief van verzoeker aan de Commissie van 13 september 2012 gevoegd en een aantal vrijgegeven documenten die verzoeker recentelijk van de UK Security Services (veiligheidsdiensten van het Verenigd Koninkrijk) had ontvangen.

35 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 24 september 2012, heeft de Commissie het Gerecht ervan op de hoogte gebracht dat zij van de voorzitter van het Sanctiecomité een andere, bij deze brief gevoegde schriftelijke mededeling van 21 maart 2012 betreffende verzoekers geval had ontvangen, en het Gerecht erover geïnformeerd dat volgens officieuze informatie van haar delegatie in New York (Verenigde Staten) het Sanctiecomité mogelijk op 23 december 2012 op basis van het heronderzoek van verzoekers geval een beslissing zou nemen. In deze mededeling staat met name het volgende te lezen:

„Aangaande mijn voorgaande brieven van 2 en 15 december 2011, wens ik u erover te informeren dat de staat die verzoeker heeft aangewezen, het [Sanctie]comité heeft laten weten dat hij niet wenst dat zijn identiteit als aanwijzende staat wordt bekendgemaakt. Bovendien hebben de autoriteiten van deze staat bevestigd dat ,volgens hun recente heronderzoek van [verzoekers] geval, zij tot de conclusie waren gekomen dat wegens verzoekers lidmaatschap van de Al jihad-groep, die banden heeft met Al Qaida, hij en Al Qaida met elkaar verbonden en verstrengeld blijven’.”

36 Partijen hebben ter terechtzitting van 9 oktober 2012 pleidooi gehouden en geantwoord op vragen van het Gerecht, waarna de zaak in beraad is genomen.

37 Op 18 juli 2013 heeft het Hof uitspraak gedaan in de gevoegde zaken Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P; hierna: „arrest Kadi II van het Hof”).

### **Conclusies van partijen**

38 Verzoeker verzoekt het Gerecht:

- vast te stellen dat het verzuim van de Commissie om zijn naam van de litigieuze lijst te schrappen onrechtmatig is;
- de Commissie te gelasten zijn naam van deze lijst te schrappen;
- de Commissie te verwijzen in de kosten, waaronder de bedragen die ter zake van de kosteloze rechtsbijstand door de kas van het Gerecht zijn voorgeschoten.

39 De Commissie, ondersteund door de Raad, verzoekt het Gerecht:

- het beroep niet-ontvankelijk en/of ongegrond te verklaren;
- verzoeker te verwijzen in de kosten.

40 Ter terechtzitting heeft verzoeker afgezien van zijn vordering dat de Commissie moet worden gelast zijn naam van de litigieuze lijst te schrappen en van zijn verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang, waarvan akte is genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

## In rechte

### *Ontvankelijkheid*

#### Argumenten van partijen

- 41 De Commissie en de Raad voeren in de eerste plaats aan dat het onderhavige beroep wegens nalaten in wezen een beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 1629/2005 vormt, dat kennelijk te laat is ingesteld en bijgevolg niet ontvankelijk is.
- 42 Voorts zijn zij van mening dat, aangezien verzoeker niet om nietigverklaring van verordening nr. 1629/2005 heeft verzocht toen deze in 2005 is vastgesteld, hij zijn beroep wegens nalaten niet kan baseren op de omstandigheid dat deze verordening niet is ingetrokken. Met dit beroep tracht verzoeker de omstandigheid te omzeilen dat de in artikel 230 EG (thans artikel 263 VWEU) bedoelde termijn van openbare orde voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring is verstreken, wat volgens een klassieke en vaste rechtspraak is verboden. Volgens de Raad is het niet in het belang van de rechtsbedeling dat betrokkenen feitelijk onbeperkt in de tijd beroep kunnen instellen dat kan leiden tot intrekking, al dan niet met terugwerkende kracht, van een maatregel tot bevrozing van tegoeden.
- 43 In de tweede plaats betogen de Commissie en de Raad dat het onderhavige beroep hoe dan ook niet-ontvankelijk is, aangezien niet is aangetoond dat de Commissie, toen zij op 18 maart 2010 tot handelen was uitgenodigd in de zin van artikel 265, tweede alinea, VWEU, krachtens het Unierecht verplicht was verordening nr. 1629/2005 in te trekken voor zover deze verzoeker betreft.
- 44 Verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, bevat geen enkele verplichting om op verzoek van een betrokkene te handelen. De Commissie dient enkel, krachtens artikel 7 quater, lid 2, van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, de betrokkene de motivering mee te delen voor de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst „[z]odra de verlangde motivering door het Sanctiecomité is verstrekt”, en vervolgens, krachtens artikel 7 quater, lid 3, van verordening nr. 881/2002, haar besluit te toetsen „[i]ndien er opmerkingen worden ingediend” door de betrokkene. De Commissie is van mening dat zij de toetsingsprocedure niet hoeft in te leiden voordat zij van het Sanctiecomité de motivering heeft ontvangen en voordat de in artikel 7 quater, lid 2, van verordening nr. 881/2002 bedoelde stappen zijn gezet.
- 45 Daar in de onderhavige zaak het Sanctiecomité op de dag waarop het beroep werd ingesteld de Commissie echter niet de motivering had verstrekt, heeft de Commissie niet verzuimd een maatregel vast te stellen die zij geacht werd vast te stellen.
- 46 Nadien zijn ten aanzien van verzoeker de procedurele waarborgen van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, naar behoren in acht genomen en de toetsing van de plaatsing van zijn naam op de lijst wordt nog steeds voortgezet.
- 47 In de derde plaats betogen de Raad en de Commissie dat het niet-ontvankelijk verklaren van het onderhavige beroep verzoeker niet belet om tegen de bevrozing van zijn tegoeden een bestuursrechtelijk beroep of een beroep bij de rechter in te stellen.
- 48 Dienaangaande zetten deze instellingen ten eerste uiteen dat het recht van verdediging van de op de lijst van het Sanctiecomité geplaatste personen en entiteiten voortaan is vastgelegd in verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009. Krachtens artikel 7 quater van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, kunnen personen wier naam vóór 3 september 2008 op de litigieuze lijst is geplaatst en daar nog steeds op voorkomt, een verzoek om motivering bij de Commissie indienen en dient de Commissie hun de van het Sanctiecomité



ontvangen motivering mee te delen, waarbij zij hen in de gelegenheid dient te stellen daarover hun zienswijze te geven. De Commissie dient dus haar besluit tot bevrozing van de tegoeden van de betrokkenen te toetsen, en het na afloop van deze toetsing vastgestelde besluit vormt een handeling die beoogt rechtsgevolgen te hebben in de zin van artikel 263 VWEU, waartegen beroep bij de Unierechter kan worden ingesteld.

- 49 In casu is de motivering van het Sanctiecomité van 7 september 2010 op 10 september 2010 aan verzoeker meegedeeld, waarbij de Commissie hem heeft verzocht om zijn opmerkingen vóór 10 december 2010 in te dienen. Deze opmerkingen zijn vervolgens door de Commissie aan het Sanctiecomité meegedeeld.
- 50 Overigens hangt ook bij toewijzing van het onderhavige beroep door het Gerecht de werkelijke uitkomst van het geding – wat de bevrozing van verzoekers tegoeden betreft – af van de uitkomst van de thans lopende bestuurlijke toetsingsprocedure.
- 51 Ten tweede verwijzen de Raad en de Commissie naar de mogelijkheden om beroep in te stellen bij het door resolutie 1904 (2009) van de Veiligheidsraad ingevoerde bureau van de ombudsman.
- 52 Verzoeker bestrijdt deze argumentatie en betoogt dat het onderhavige beroep wegens nalaten ontvankelijk is.

#### Beoordeling door het Gerecht

- 53 Aangaande het eerste door de Commissie en de Raad aangevoerde argument moet om te beginnen worden opgemerkt dat het onderhavige beroep enkel ertoe strekt te laten „[vaststellen] dat het verzuim van de Commissie om [verzoekers] naam van de litigieuze lijst te schrappen onrechtmatig is” en niet de nietigverklaring van een handeling beoogt. Formeel lijkt dit beroep dus een beroep wegens nalaten uit hoofde van artikel 265 VWEU te zijn, en niet een beroep tot nietigverklaring uit hoofde van artikel 263 VWEU.
- 54 Zoals de Commissie en de Raad terecht in herinnering brengen, kan een verzoeker het verstrijken van de termijn om uit hoofde van artikel 263 VWEU een beroep tot nietigverklaring van een handeling van een instelling in te stellen, niet omzeilen via de „procedurele kunstgreep” van het beroep wegens nalaten uit hoofde van artikel 265 VWEU, ingesteld tegen de weigering van deze instelling om deze handeling nietig te verklaren of in te trekken (arrest Hof van 6 april 1962, Meroni e.a./Hoge Autoriteit, 21/61-26/61, Jurispr. blz. 147, 157).
- 55 In het bijzonder volstaat het niet om aan te voeren dat een dergelijke handeling in strijd met het VWEU is vastgesteld, aangezien met name artikel 263 van dat verdrag voorziet in andere wegen om een beweerdelijk onwettige Uniehandeling aan te vechten met een beroep van een daartoe bevoegde partij en eventueel nietig te laten verklaren. De erkenning dat de betrokkenen de instelling die de handeling heeft vastgesteld, kunnen verzoeken die handeling in te trekken, en, bij stilzitten van die instelling, dit stilzitten aan de Unierechter kunnen voorleggen als een onrechtmatig verzuim om een beslissing te nemen, zou erop neerkomen dat hun nog een andere beroepsmogelijkheid dan die van artikel 263 VWEU wordt geopend, die niet aan de voorwaarden van het Verdrag is onderworpen. Bijgevolg beantwoordt een dergelijk beroep niet aan de eisen van artikel 265 VWEU en moet het dus niet-ontvankelijk worden verklaard (arrest Hof van 10 december 1969, Eridania e.a./Commissie, 10/68 en 18/68, Jurispr. blz. 459, punten 16-18).
- 56 In casu is de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van verordening nr. 1629/2005, waarbij de bevrozing van de tegoeden van verzoeker aanvankelijk is bevolen, verstreken op 30 december 2005, en vormt juist de weigering van de Commissie om die verordening in te trekken het in het kader van het onderhavige beroep aangevoerde nalaten.

- 57 Bovendien had verzoeker, bij verzoekschrift waarvan op 23 december 2005 per fax een kopie ter griffie van het Gerecht is neergelegd, een beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1629/2005. Het origineel van dit verzoekschrift is echter wegens een fout van het advocatenkantoor dat verzoeker vertegenwoordigt, die te wijten zou zijn aan de onervarenheid van een jonge secretaresse en aan de kerstperiode, pas op 6 januari 2006 ter griffie van het Gerecht neergelegd, zodat dit beroep op grond dat het niet tijdig was ingesteld, bij de reeds aangehaalde beschikking Yusef/Raad kennelijk niet-ontvankelijk is verklaard.
- 58 Louter subjectief bezien, wijst deze laatste omstandigheid er echter veeleer op dat verzoeker niet de bedoeling heeft om via het onderhavige beroep wegens nalaten het verstrijken van de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring te omzeilen, aangezien tot 7 maart 2009, dus gedurende bijna drie jaar vanaf de datum waarop dit beroep niet-ontvankelijk was verklaard, niets meer van hem is vernomen bij de Commissie.
- 59 In werkelijkheid zijn het nieuwe elementen, die zich hebben voorgedaan lang nadat verordening nr. 1629/2005 was vastgesteld en het beroep tot nietigverklaring van deze verordening niet-ontvankelijk was verklaard, en die, zoals hierna zal worden uiteengezet, verzoeker ertoe hebben gebracht om eerst, op 7 maart 2009, om toegang te verzoeken tot de documenten die de Commissie heeft gebruikt ter rechtvaardiging van de bevrozing van zijn tegoeden (zie punt 5 supra), vervolgens op 18 maart 2010 de Commissie te verzoeken zijn naam van de litigieuze lijst te schrappen (zie punt 9 supra) en, ten slotte, op 23 juli 2010, aangezien de Commissie binnen de in artikel 265 VWEU vermelde termijn van twee maanden geen enkel gevolg had gegeven aan dit verzoek, het onderhavige beroep wegens nalaten in te stellen.
- 60 Volgens vaste rechtspraak kan het verzoek tot heronderzoek van een besluit dat niet binnen de gestelde termijn is bestreden, worden gerechtvaardigd door belangrijke nieuwe feiten (arresten Hof van 15 mei 1985, Esly/Commissie, 127/84, Jurispr. blz. 1437, punt 10, en 14 juni 1988, Muysers en Tülp/Europese Rekenkamer, 161/87, Jurispr. blz. 3037, punt 11; beschikking Gerecht van 11 juli 1997, Chauvin/Commissie, T-16/97, JurAmbt. blz. I-A-237 en II-681, punt 37).
- 61 In die context moet tevens aandacht worden besteed aan het bijzondere tijdsaspect van de in het onderhavige geding aan de orde zijnde handeling, waardoor zij zich onderscheidt van de handelingen die hebben geleid tot de in punt 54 supra aangehaalde rechtspraak.
- 62 Anders dan die handelingen, die ertoe strekken definitieve gevolgen teweeg te brengen, vormt een maatregel tot bevrozing van tegoeden uit hoofde van verordening nr. 881/2002 een bewarende maatregel van preventieve aard, die niet wordt geacht de betrokkenen hun eigendom te ontnemen (arrest Kadi I van het Hof, punt 358). De geldigheid van een dergelijke maatregel hangt dus altijd af van de vraag of de feitelijke en juridische omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, blijven voortbestaan, en of voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel de handhaving van deze maatregel vereist is.
- 63 Het is deze per definitie tijdelijke aard van de maatregel tot bevrozing van tegoeden die eraan in de weg staat dat in de onderhavige zaak de in punt 54 supra aangehaalde jurisprudentiële oplossing wordt toegepast. In tegenstelling tot een handeling die ertoe strekt blijvende gevolgen teweeg te brengen, moet altijd kunnen worden verzocht om toetsing van een krachtens verordening nr. 881/2002 vastgestelde maatregel tot bevrozing van tegoeden, zodat kan worden geverifieerd of de handhaving van deze maatregel gerechtvaardigd is, en moet tegen de weigering van de Commissie om een dergelijk verzoek in te willigen beroep wegens nalaten kunnen worden ingesteld.

- 64 Dienaangaande voorzien, zoals het Hof in punt 365 van zijn arrest Kadi I heeft vastgesteld, de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan verordening nr. 881/2002 uitvoering beoogt te geven, zelf in een periodiek heronderzoek van het algemene systeem van de bij deze resoluties opgelegde maatregelen en in een procedure waarin de belanghebbenden hun geval „te allen tijde” voor heronderzoek aan het Sanctiecomité kunnen voorleggen (zie tevens punt 13 supra).
- 65 Tot slot moet daaraan worden toegevoegd dat het aanvaarden van het betoog van de Commissie en de Raad tot gevolg zou hebben dat, na het verstrijken van de termijn voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring van een maatregel tot bevrozing van tegoeden, de Commissie de buitensporige bevoegdheid zou worden verleend om iemands tegoeden zonder enige rechterlijke controle voor eeuwig te bevriezen, ongeacht de wijziging of zelfs het verdwijnen van de omstandigheden die aanvankelijk de vaststelling van deze maatregelen rechtvaardigden (zie naar analogie arrest Gerecht van 30 september 2009, Sison/Raad, T-341/07, Jurispr. blz. II-3625, punt 116).
- 66 Overigens had advocaat-generaal Roemer in zijn conclusie bij het reeds aangehaalde arrest Eridania e.a./Commissie (Jurispr. blz. 485, 494), zich reeds op het standpunt gesteld dat een verzoeker die niet tijdig een beroep tot nietigverklaring instelt, niet „om annulering [kan] vragen” in de procedure van artikel 265 VWEU, behalve „wanneer hij kan aantonen dat zich nieuwe feiten hebben voorgedaan”. Voorts blijkt uit de precieze bewoordingen van punt 16 van dit arrest Eridania e.a./Commissie dat Eridania in het gelijk had kunnen worden gesteld indien zij had kunnen aantonen dat de Commissie rehtens verplicht was de bestreden besluiten in te trekken, bijvoorbeeld in het door advocaat-generaal Roemer vermelde geval van nieuwe feiten.
- 67 De in de onderhavige zaak door verzoeker gevolgde procedure, die juist op het bestaan van bepaalde nieuwe feiten berust, is bijgevolg volledig verenigbaar met de door de Commissie en de Raad aangevoerde „klassieke en vaststaande” rechtspraak.
- 68 Bovendien wordt deze procedure uitdrukkelijk beoogd door de op de datum van de uitnodiging tot handelen (18 maart 2010) geldende regeling, namelijk artikel 7 quater van verordening nr. 881/2002, zoals per 26 december 2009 gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009. Ten eerste voorziet deze bepaling immers, in de eerste drie leden ervan, in een toetsingsprocedure die specifiek geldt voor personen die, zoals verzoeker, vóór 3 september 2008 (dus vóór de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof) op de litigieuze lijst zijn geplaatst. Deze personen kunnen de Commissie verzoeken om mededeling van de motivering voor hun plaatsing op de litigieuze lijst en vervolgens opmerkingen daarover maken, waarna de Commissie haar besluit om hen op de litigieuze lijst te plaatsen in het licht van deze opmerkingen moet toetsen. Ten tweede voorziet die bepaling in lid 4 ervan in een toetsingsprocedure voor iedere persoon die „op basis van substantieel nieuw bewijsmateriaal” een nieuw verzoek indient om van de litigieuze lijst te worden verwijderd. In beide gevallen moet het dus mogelijk zijn om, wanneer de Commissie verzuimt om over te gaan tot de in artikel 7 quater van verordening nr. 881/2002 bedoelde toetsing, overeenkomstig artikel 265 VWEU – zoals uitgelegd door de rechtspraak – het beroep wegens nalaten in te stellen.
- 69 In casu zijn er, zoals verzoeker specifiek in zijn brief aan de Commissie van 18 maart 2010 heeft aangevoerd, twee soorten nieuwe elementen. Ten eerste is er het arrest Kadi I van het Hof van 3 september 2008, waarin het Hof de formele en materiële voorwaarden heeft uiteengezet waaraan een maatregel tot bevrozing van tegoeden moet voldoen, evenals de procedurele waarborgen die voor de betrokkenen moeten gelden. Ten tweede is de regering van het Verenigd Koninkrijk, na in het kader van een nationale procedure de bewijselementen te hebben onderzocht op grond waarvan verzoekers naam op de lijst van het Sanctiecomité is geplaatst, omstreeks de maand juni 2009 tot de slotsom gekomen dat hij niet langer aan de voorwaarden voor plaatsing op deze lijst voldeed en heeft zij haar voornemen aangekondigd dit comité te verzoeken zijn naam van deze lijst te schrappen (zie punten 7 en 9 supra).

- 70 Het standpunt van de Britse autoriteiten ten voordele van verzoeker vloeit voort uit de op 19 juni 2009 voor de High Court afgelegde getuigenverklaring van het hoofd van het sanctieteam van de FCO (zie punt 7 supra), die namens dit ministerie sprak. Dit standpunt vormt ontegenzeggelijk een nieuw element, aangezien het Verenigd Koninkrijk aanvankelijk geen bezwaar had gemaakt tegen de beslissing van het Sanctiecomité van 29 september 2005 om verzoekers tegoeden te bevriezen (zie punt 1 supra). Overeenkomstig de bepalingen inzake de interne werking van het Sanctiecomité, zoals die toen golden, zijn de maatregelen tot bevriezing van tegoeden immers vastgesteld bij consensus, en dus bij unanimiteit. Als permanent lid van de Veiligheidsraad en, ipso facto, van het Sanctiecomité, heeft het Verenigd Koninkrijk dus noodzakelijkerwijs ingestemd met de bevriezing van verzoekers tegoeden in september 2005, alvorens zijn standpunt in 2009 te wijzigen. Verzoeker beweert dat hij in juni 2009, naar aanleiding van de procedure bij de High Court, ook van deze koerswijziging op de hoogte was, wat lijkt te worden bevestigd door de elementen in het dossier en in ieder geval niet door de Commissie wordt betwist. Alleen al omdat het Verenigd Koninkrijk, dat bovendien de woonstaat van verzoeker is, permanent lid is van de Veiligheidsraad, kan ook dit nieuwe element als wezenlijk worden aangemerkt.
- 71 Aangaande het arrest Kadi I van het Hof is het juist dat volgens vaste rechtspraak de rechtsgevolgen van een door de Unierechter in het kader van een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest, buiten de bij het geding betrokken partijen, slechts de personen raken die rechtstreeks getroffen zijn door de nietigverklaarde handeling zelf en dat een dergelijk arrest slechts ten aanzien van deze personen een nieuw feit kan opleveren (arresten Hof van 17 juni 1965, Müller/Raden EEG, EGA en EGKS, 43/64, Jurispr. blz. 482, 498; 14 december 1965, Pfloeschner/Commissie, 52/64, Jurispr. blz. 1264, 1272, en 8 maart 1988, Brown/Hof van Justitie, 125/87, Jurispr. blz. 1619, punt 13; beschikking Gerecht van 15 december 1995, Progoulis/Commissie, T-131/95, JurAmbt. blz. I-A-297 en II-907, punt 41).
- 72 In casu moet echter niet enkel rekening worden gehouden met het arrest Kadi I van het Hof, maar ook en vooral met de door dit arrest teweeggebrachte verandering in houding en handelwijze bij de Commissie, wat op zich een nieuw en wezenlijk feit vormt. Tot aan de uitspraak van dit arrest was de Commissie immers van mening dat zij strikt gebonden was aan de beslissingen van het Sanctiecomité, zonder over enige zelfstandige beoordelingsbevoegdheid te beschikken, en voorts dat de gewoonlijke waarborgen inzake het recht van verdediging niet golden bij de vaststelling of betwisting van een maatregel tot bevriezing van tegoeden op basis van verordening nr. 881/2002. Overigens had het Gerecht in zijn arrest van 21 september 2005, Kadi/Raad en Commissie (T-315/01, Jurispr. blz. II-3649; hierna: „arrest Kadi I van het Gerecht”), deze zienswijze bevestigd. Daarentegen heeft de Commissie, onmiddellijk na de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof – waarbij het arrest Kadi I van het Gerecht is vernietigd – en juist ter uitvoering daarvan zoals vereist door artikel 266 VWEU, haar benadering radicaal gewijzigd en is zij – zo niet op eigen initiatief, dan minstens op uitdrukkelijk verzoek van de betrokkenen – begonnen met een toetsing van alle andere gevallen waarin tegoeden krachtens verordening nr. 881/2002 waren bevroren.
- 73 In dit verband moet worden opgemerkt dat volgens de database PreLex het voorstel van de Commissie aan de Raad om een verordening tot wijziging van verordening nr. 881/2002 vast te stellen, teneinde het arrest Kadi I van het Hof uit te voeren, formeel door de Commissie is vastgesteld op 22 april 2009 (zie met name punten 4, 5 en 8 van de considerans van dat voorstel en artikel 1 ervan, waarin met name wordt voorzien in de invoeging in verordening nr. 881/2002 van een artikel 7 quater en een artikel 7 bis, lid 3).
- 74 Het is juist dat deze nieuwe bepalingen, zoals zij uiteindelijk tijdens het wetgevingsproces zijn gewijzigd, slechts kracht van wet hebben verkregen na hun formele vaststelling door de Raad en na hun inwerkingtreding op 23 december 2009, namelijk op de derde dag na hun bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Dit neemt echter niet weg dat daaruit blijkt dat de Commissie erkend heeft dat de personen die vóór de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof op de litigieuze lijst zijn geplaatst, daarop zijn geplaatst onder schending van hun grondrechten, en vooral dat zij had



besloten dit in de toekomst te verhelpen. Het Gerecht is van oordeel dat dit, in vergelijking met de situatie van personen die vóór de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof op de litigieuze lijst waren geplaatst, nieuwe en wezenlijke elementen vormen.

- 75 Gelet op het voorgaande moet het hoofdargument van de Commissie en de Raad ongegrond worden verklaard (zie in die zin beschikking Gerecht van 1 september 2011, Elost/Commissie, T-102/09, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 39).
- 76 Aangaande het tweede argument van de Commissie en de Raad, volgens hetwelk er geen verplichting tot handelen bestaat, moet worden vastgesteld dat dit niet de ontvankelijkheid maar de gegrondheid van het beroep betreft. Volgens vaste rechtspraak moet immers, om uitspraak te doen over de gegrondheid van het beroep wegens nalaten, worden nagegaan of ten tijde van de aanmaning van de Commissie in de zin van artikel 265 VWEU, op de Commissie een verplichting tot handelen rustte (zie arresten Gerecht van 20 september 2011, Arch Chemicals en Arch Timber Protection/Commissie, T-400/04 en T-402/04–T-404/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 57, en 29 september 2011, Ryanair/Commissie, T-442/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 27 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 77 Betreffende tot slot het derde argument van de Commissie en de Raad dat er in het Unierecht en bij de ombudsman van het Sanctiecomité alternatieve beroepsmogelijkheden bestaan, moet worden opgemerkt dat dit argument in het kader van het onderzoek van de ontvankelijkheid van het onderhavige beroep irrelevant is. Voor deze ontvankelijkheid is immers niet vereist dat er, in het Unierecht of in andere rechtsordes, geen andere beroepsmogelijkheden bestaan waarmee verzoeker de rechtmatigheid van de handhaving van de bevrozing van zijn tegoeden kan aanvechten.
- 78 Uit het voorgaande volgt dat de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid moet worden verworpen.

### *Ten gronde*

#### Argumenten van partijen

- 79 Tot staving van zijn beroep voert verzoeker formeel drie middelen aan. Het eerste middel is erop gebaseerd dat de Commissie geen onafhankelijke controle heeft verricht van de redenen voor de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst. Het tweede middel betreft schending van zijn grondrechten. Het derde middel betreft de „onredelijkheid” van de handhaving van zijn naam op deze lijst.
- 80 Met zijn eerste middel betoogt verzoeker dat de Commissie zelf de onderliggende redenen voor elke plaatsing van de naam van een persoon op de litigieuze lijst dient te beoordelen, teneinde te verzekeren dat deze plaatsing gerechtvaardigd is. In casu is de Commissie deze verplichting echter kennelijk niet nagekomen, zelfs niet na de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof.
- 81 De Commissie repliceert dat het eerste middel niet het aangevoerde nalaten betreft, maar veeleer de op haar rustende verplichting om – overeenkomstig verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, vastgesteld na het arrest Kadi I van het Hof – de redenen te onderzoeken voor de plaatsing van de naam van de betrokkene op de litigieuze lijst. Volgens haar kan dit middel slechts in het kader van een beroep tot nietigverklaring slagen. Overigens toont verzoeker met zijn betoog dat de Commissie heeft verzuimd zijn geval te toetsen, niet aan dat deze instelling verplicht is zijn naam van de litigieuze lijst te schrappen.



- 82 Met zijn tweede middel voert verzoeker aan dat het feit dat hij geen enkele informatie heeft ontvangen over de redenen voor de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst en over de tegen hem aangevoerde belastende elementen, betekent dat zijn grondrechten – en met name zijn recht van verdediging, zijn recht op een doeltreffende voorziening in rechte en zijn recht op eerbiediging van zijn eigendom – op dezelfde wijze zijn geschonden als de grondrechten van de verzoekers in de zaken die hebben geleid tot het arrest Kadi I van het Hof en het arrest van het Gerecht van 11 juni 2009, Othman/Raad en Commissie (T-318/01, Jurispr. blz. II-1627). Voor zover redenen van nationale veiligheid eraan in de weg zouden hebben gestaan dat deze informatie wordt meegedeeld, verwijst hij tevens naar een arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 19 februari 2009 (zie EHRM, arrest A. e.a./Verenigd Koninkrijk [GK], nr. 3455/05, punt 220, 2009).
- 83 De Commissie repliceert dat uit het arrest Kadi I van het Hof geen verplichting voortvloeit om de naam van verzoeker van de litigieuze lijst te schrappen. Zelfs indien wordt aangenomen dat de Commissie na de uitspraak van dat arrest verplicht was tot handelen ten aanzien van verzoeker, bestond die verplichting volgens haar niet in de eenvoudige schrapping van de naam van betrokkene van deze lijst, maar wel in het verschaffen van passende juridische waarborgen. De Commissie heeft zich van deze verplichting gekweten door aan de Raad voor te stellen verordening nr. 1286/2009 vast te stellen en, na deze vaststelling, de waarborgen van deze verordening op verzoeker toe te passen. Verzoeker heeft immers de motivering voor de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst ontvangen, hij heeft zijn opmerkingen daarover gemaakt en de toetsing van de opneming van zijn naam op de lijst is gaande.
- 84 Met zijn derde middel voert verzoeker aan dat de handhaving van zijn naam op de litigieuze lijst niet redelijk is, aangezien niets erop wijst dat in casu aan de voorwaarden van verordening nr. 881/2002 voor de plaatsing van zijn naam op deze lijst is voldaan en het FCO juist van mening is dat hij niet langer aan deze voorwaarden voldoet.
- 85 De Commissie repliceert dat de loutere bewering dat de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijst „onredelijk” is, niet volstaat als basis voor een verplichting voor haar om verzoekers naam van deze lijst te verwijderen. Verder brengt de Commissie in herinnering dat de in artikel 7 quater van verordening nr. 881/2002 bedoelde toetsingsprocedure thans loopt.

#### Beoordeling door het Gerecht

- 86 Voor de uitspraak in het onderhavige arrest hoeven de drie middelen van het beroep niet afzonderlijk te worden onderzocht, aangezien de eraan ten grondslag liggende gemeenschappelijke argumentatie volledig is gebaseerd op de omstandigheid dat de Commissie volhardt in haar niet-nakoming van de door het Hof in zijn arrest Kadi I ontwikkelde beginselen.
- 87 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak over de gegrondheid van het beroep wegens nalaten slechts uitspraak kan worden gedaan indien wordt nagegaan of ten tijde van de aanmaning aan de Commissie in de zin van artikel 265 VWEU, in casu namelijk op 18 maart 2010, op deze instelling een verplichting tot handelen rustte (zie reeds aangehaald arrest Ryanair/Commissie, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 88 De voorwaarden waaronder de Commissie op verzoek van een persoon wiens tegoeden vóór 3 september 2008 zijn bevroren en die om schrapping van zijn naam van de litigieuze lijst verzoekt, verplicht is te handelen, waren op die datum geregeld door, ten eerste, artikel 7 quater van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd door de op 26 december 2009 in werking getreden verordening nr. 1286/2009, en, ten tweede, door de beginselen die het Hof in zijn arrest Kadi I heeft ontwikkeld.

89 Artikel 7 quater van verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, luidt als volgt:

„1. Personen, entiteiten, lichamen en groepen die vóór 3 september 2008 [op de litigieuze lijst] zijn opgenomen en nog steeds op de lijst voorkomen, kunnen een verzoek om motivering bij de Commissie indienen [...]

2. Zodra de verlangde motivering door het Sanctiecomité is verstrekt, stelt de Commissie de betrokken personen, entiteiten, lichamen of groepen daarvan in kennis, waarbij zij hen in de gelegenheid stelt daarover hun mening te geven.

3. Indien er opmerkingen worden ingediend, toetst de Commissie het besluit om de betrokken persoon, entiteit, lichaam of groep op te nemen [op de litigieuze lijst], in het licht van die opmerkingen, na de procedure van artikel 7 ter, lid 2 te hebben gevolgd. Die opmerkingen worden aan het Sanctiecomité toegezonden. De Commissie deelt de resultaten van haar toetsing mee aan de betrokken personen, entiteiten, lichamen of groepen. Het resultaat van de toetsing wordt ook aan het Sanctiecomité toegezonden.

4. Indien er op basis van substantieel nieuw bewijsmateriaal een nieuw verzoek wordt ingediend om een persoon, entiteit, lichaam of groep van de [litigieuze lijst] te verwijderen, verricht de Commissie een nieuwe toetsing overeenkomstig lid 3, na de procedure van artikel 7 ter, lid 2, te hebben gevolgd.”

90 Wat het arrest Kadi I van het Hof betreft, vloeit met name uit de punten 348 en 349 ervan voort dat de betrokken instelling van de Unie, wanneer zij onder toepassing van verordening nr. 881/2002 besluit de tegoeden van een persoon te bevriezen, aan de betrokkene ter eerbiediging van zijn recht van verdediging, en in het bijzonder van zijn recht om te worden gehoord en zijn recht op een effectieve rechterlijke toetsing, de tegen hem in aanmerking genomen elementen moet meedelen of hem het recht moet toekennen om binnen een redelijke termijn na de vaststelling van deze maatregel daarvan kennis te nemen en hem de mogelijkheid moet bieden daarover naar behoren zijn standpunt kenbaar te maken.

91 Bovendien volgt uit de algemene opzet van het arrest Kadi I van het Hof, en meer in het bijzonder van het arrest Kadi II van het Gerecht (punten 171 en 172), waaraan niet is afgedaan door het arrest Kadi II van het Hof, dat de Commissie zich beslist niet strikt gebonden hoeft te achten door de beoordelingen van het Sanctiecomité, maar deze beoordelingen in het licht van de door de betrokkene gemaakte opmerkingen juist in twijfel moet trekken, aangezien anders diens recht van verdediging slechts formeel en in schijn in acht wordt genomen.

92 In zijn arrest Kadi II (punten 114-116) heeft het Hof bevestigd dat de bevoegde autoriteit van de Unie, wanneer de betrokken persoon opmerkingen over de motivering maakt, zorgvuldig en onpartijdig moet onderzoeken of de in de motivering aangevoerde redenen gegrond zijn in het licht van die opmerkingen en eventueel daarbij gevoegd bewijs à décharge. In dat verband moet die autoriteit beoordelen, met name gelet op de inhoud van die eventuele opmerkingen, of het nodig is om de medewerking te vragen van het Sanctiecomité en, via dit laatste, van het lid van de VN dat de plaatsing van de betrokken persoon op de lijst van dat comité heeft voorgesteld, teneinde in een klimaat van dienstige samenwerking, dat krachtens artikel 220, lid 1, VWEU de betrekkingen tussen de Unie en de organen van de Verenigde Naties moet beheersen op het gebied van de strijd tegen internationaal terrorisme, de mededeling te verkrijgen van informatie of bewijs – vertrouwelijk of niet – waardoor zij die verplichting tot een zorgvuldig en onpartijdig onderzoek kan nakomen. Tot slot houdt de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht in – zonder zo ver te gaan dat gedetailleerd moet worden geantwoord op de opmerkingen van de betrokken persoon – dat in alle omstandigheden, ook wanneer de motivering van de Uniehandeling overeenstemt met de door een

internationale instantie uiteengezette redenen, die motivering de individuele, specifieke en concrete redenen aangeeft waarom de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat tegen de betrokken persoon beperkende maatregelen moeten worden vastgesteld.

- 93 In hetzelfde arrest Kadi II (punt 135) heeft het Hof uit deze analyse afgeleid dat de naleving van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming ten eerste vereist dat de bevoegde autoriteit van de Unie aan de betrokken persoon de door het Sanctiecomité verstrekte motivering meedeelt waarop het besluit tot plaatsing of handhaving van de naam van die persoon op de litigieuze lijst is gebaseerd, dat zij hem de mogelijkheid biedt zijn opmerkingen dienaangaande naar behoren kenbaar te maken en dat zij zorgvuldig en onpartijdig onderzoekt of de aangevoerde redenen gegrond zijn in het licht van de gemaakte opmerkingen en de mogelijk door die persoon overgelegde bewijzen à décharge.
- 94 In casu staat vast dat verzoeker in het kader van de vaststelling van verordening nr. 1629/2005 op geen van deze beginselen en waarborgen aanspraak heeft kunnen maken, zelfs niet na de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof, tot op de twee data waarop hij, eerst, om toegang heeft verzocht tot de documenten die de Commissie heeft gebruikt ter rechtvaardiging van de plaatsing van zijn naam op de litigieuze lijst en, vervolgens, deze instelling heeft verzocht zijn naam van deze lijst te schrappen.
- 95 Meer in het bijzonder blijkt uit de brief van de Commissie van 23 april 2009, dus van ná de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof, dat de Commissie zich bij de vaststelling van verordening nr. 1629/2005 op een eenvoudig, op geen enkele wijze gemotiveerd persbericht van het Sanctiecomité heeft gebaseerd. De Commissie heeft vóór 31 augustus 2010, datum waarop zij de motivering van het Sanctiecomité heeft ontvangen, van dat Sanctiecomité geen enkel ander document ontvangen.
- 96 De Commissie was nochtans beslist verplicht tot handelen ten aanzien van verzoeker om deze procedurele onregelmatigheden en materiële gebreken te verhelpen, zo niet onmiddellijk na de uitspraak van het arrest Kadi I van het Hof of naar aanleiding van verzoekers brief van 7 maart 2009, dan toch minstens en op zijn laatst in antwoord op de aanmaning van 18 maart 2010.
- 97 Dit geldt des te meer aangezien verzoeker nieuwe en belangrijke feiten had aangevoerd die de Commissie op zijn minst had moeten onderzoeken om te beoordelen of deze feiten een wijziging van omstandigheden vormden, die in voorkomend geval de intrekking, zonder terugwerkende kracht, van verordening nr. 1629/2005 kon rechtvaardigen.
- 98 Daaruit volgt dat de Commissie, ook al was zij van mening dat het, gelet op de uit het dossier blijkende persoonlijke situatie van de betrokkene, daaronder begrepen de nieuwe feitelijke elementen die haar ter kennis waren gebracht, ten gronde gerechtvaardigd was en bleef om aan verzoeker de beperkende maatregelen van verordening nr. 881/2002, zoals uitgevoerd bij verordening nr. 1629/2005, op te leggen, in ieder geval verplicht was om de bij de vaststelling van verordening nr. 1629/2005 begane kennelijke schending van de toepasselijke beginselen zo snel mogelijk ongedaan te maken, na haar vaststelling dat deze schending in wezen identiek was aan de door het Hof en het Gerecht in hun respectieve arresten Kadi I en Kadi II vastgestelde schending van diezelfde beginselen (zie in die zin arrest Kadi I van het Hof, punten 373-376).
- 99 Aangezien vaststaat dat de Commissie geen nuttig en passend gevolg heeft gegeven aan verzoekers brief van 18 maart 2010, waarin deze onder specifieke verwijzing naar het arrest Kadi I van het Hof heeft verzocht om de naleving van deze beginselen, moet worden vastgesteld dat zij in dit verband vanaf 18 mei 2010, namelijk na afloop van de periode van twee maanden volgend op het in deze brief vervatte verzoek tot handelen, heeft nagelaten te handelen.
- 100 Hoewel de Commissie later, op 10 september 2010, verzoeker de motivering heeft meegedeeld die zij op 31 augustus 2010 van het Sanctiecomité had ontvangen, waarbij zij hem heeft verzocht zijn opmerkingen daarover in te dienen en zij deze opmerkingen vervolgens, in december 2010, aan het

Sanctiecomité heeft bezorgd en ondertussen met de in verordening nr. 881/2002, zoals gewijzigd bij verordening nr. 1286/2009, bedoelde procedure tot toetsing van haar besluit tot plaatsing van verzoekers naam op de litigieuze lijst was begonnen, moet worden vastgesteld dat de Commissie op de datum van de afsluiting van de mondelinge behandeling nog steeds nalatig was, aangezien in het kader van die toetsing de in punt 96 supra bedoelde schending nog steeds niet passend was verholpen.

- 101 In dat verband moet het argument van de Commissie worden afgewezen dat zij met de toetsingsprocedure, die nog steeds loopt, was begonnen en verzoeker de motivering had meegedeeld die zij van het Sanctiecomité had ontvangen. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat een brief van een instelling, waarin het heet dat de gerezen vragen verder worden onderzocht, geen standpuntbepaling vormt die een verzuim beëindigt (zie arrest Gerecht van 26 februari 2003, CEVA en Pharmacia Entreprises/Commissie, T-344/00 en T-345/00, Jurispr. blz. II-229, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 102 Meer in het bijzonder is het ontoelaatbaar dat meer dan vier jaar na de uitspraak in het arrest Kadi I van het Hof de Commissie nog steeds niet in staat is om zich van haar verplichting te kwijten om verzoekers geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (arrest Kadi II van het Hof, punten 114 en 135), in voorkomend geval in „dienstige samenwerking” met het Sanctiecomité (arrest Kadi II van het Hof, punt 115).
- 103 Volgens haar verklaringen ter terechtzitting volhardt de Commissie, in strijd met de door het Hof in zijn arresten Kadi I en Kadi II (in het bijzonder met de punten 114, 115 en 135) en door het Gerecht in zijn arrest Kadi II ontwikkelde beginselen, in haar opvatting dat zij strikt gebonden is door de beoordelingen van het Sanctiecomité, en meent zij in dit verband over geen enkele beoordelingsbevoegdheid te beschikken.
- 104 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat wijze waarop de Commissie beweert middels de procedure tot toetsing van verzoekers geval de onrechtmatigheden, die soortgelijk zijn aan de door het Hof in zijn arrest Kadi I vastgestelde onrechtmatigheden, te verhelpen, een louter formele en kunstmatige oplossing is.
- 105 Gelet op een en ander moeten de twee eerste middelen van het beroep, betreffende een nalaten van de Commissie om in het kader van de procedure tot bevestiging van verzoekers tegoeven respectievelijk de beoordelingen van het Sanctiecomité te toetsen en verzoekers grondrechten in acht te nemen, gegrond worden verklaard.
- 106 Evenwel moet nog de draagwijdte van dit nalaten worden gepreciseerd.
- 107 Zoals het Hof in punt 374 van zijn arrest Kadi I heeft geoordeeld, kan niet worden uitgesloten dat de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijst niettemin ten gronde gerechtvaardigd kan zijn, zelfs in het licht van nieuwe elementen die de Commissie in aanmerking moet nemen. Het vastgestelde nalaten bestaat dus niet, zoals verzoeker aanvoert, in een verzuim om verordening nr. 1629/2005 in te trekken, maar in een veel beperkter verzuim om de beginselen in acht te nemen die gelden in het kader van de procedure tot toetsing van de situatie van verzoeker, waarom deze heeft verzocht.
- 108 Bijgevolg moet de eerste vordering van verzoeker slechts gedeeltelijk worden toegewezen, door de onrechtmatigheid vast te stellen van het verzuim van de Commissie om de proceduregebreken en de materiële onregelmatigheden in verband met de bevestiging van zijn tegoeven te verhelpen.
- 109 In die omstandigheden moet het derde middel worden afgewezen.

## Kosten

- 110 Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoeker te worden verwezen in de kosten.
- 111 Volgens artikel 87, lid 4, eerste alinea, van dit Reglement dragen de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. De Raad zal dus zijn eigen kosten dragen.
- 112 Overeenkomstig artikel 97, lid 3, van dat Reglement zal de Commissie, aangezien aan verzoeker rechtsbijstand is verleend en het Gerecht de Commissie heeft verwezen in diens kosten, de bedragen die ter zake van de rechtsbijstand zijn voorgeschoten, moeten terugbetalen aan de kas van het Gerecht.

HET GERECHT (Tweede kamer)

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Door te verzuimen de proceduregebreken en de materiële onregelmatigheden in verband met de bevrozing van de tegoeden van Hani El Sayyed Elsebai Yusef te verhelpen, is de Europese Commissie de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens het VWEU en verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Osama bin Laden, het Al Qaida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad.**
- 2) **Het beroep wordt verworpen voor het overige.**
- 3) **De Commissie draagt haar eigen kosten en die van Yusef, alsmede de bedragen die ter zake van de rechtsbijstand zijn voorgeschoten door de kas van het Gerecht.**
- 4) **De Raad van de Europese Unie draagt zijn eigen kosten.**

Forwood

Dehousse

Schwarcz

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 21 maart 2014.

ondertekeningen