



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid)

16 oktober 2014\*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme — Bevriezing van tegoeden — Toepasselijkheid van verordening (EG) nr. 2580/2001 op situaties van gewapend conflict — Mogelijkheid voor een instantie van een derde land om als bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB te worden aangemerkt — Feitelijke grondslag van beslissingen tot bevriezing van tegoeden — Verwijzing naar terroristische daden — Noodzaak van een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931”

In de gevoegde zaken T-208/11 en T-508/11,

**Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)**, gevestigd te Herning (Denemarken), vertegenwoordigd door V. Koppe, A. M. van Eik en T. Buruma, advocaten,

verzoekster,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door G. Étienne en E. Finnegan als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

**Koninkrijk der Nederlanden**, in zaak T-208/11 aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Bulterman, N. Noort en C. Schillemans, vervolgens, alsook in zaak T-508/11, vertegenwoordigd door C. Wissels, Bulterman en J. Langer als gemachtigden,

interveniënt in de zaken T-208/11 en T-508/11,

door

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Behzadi-Spencer, H. Walker en S. Brighouse, vervolgens door Behzadi-Spencer, Walker en E. Jenkinson als gemachtigden, bijgestaan door M. Gray, barrister,

interveniënt in zaak T-208/11,

en door

**Europese Commissie**, aanvankelijk vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre en S. Boelaert, vervolgens door M. Castillo de la Torre en É. Cujo als gemachtigden,

\* Procestaal: Engels.

interveniënte in de zaken T-208/11 en T-508/11,

betreffende aanvankelijk, in zaak T-208/11, een verzoek om nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) nr. 83/2011 van de Raad van 31 januari 2011 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 uitvoeringsverordening (EU) nr. 610/2010 (PB L 28, blz. 14), en, in zaak T-508/11, een verzoek om nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) nr. 687/2011 van de Raad van 18 juli 2011 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 uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 610/2010 en nr. 83/2011 (PB L 188, blz. 2), voor zover deze handelingen op verzoekster betrekking hebben,

wijst

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: F. Dehousse (rapporteur), waarnemend voor de president, I. Wiszniewska-Białecka, E. Buttigieg, A. M. Collins en I. Ulloa Rubio, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

na de terechtzitting op 26 februari 2014,

het navolgende

## Arrest

### Aan het geding ten grondslag liggende feiten en procesverloop

- 1 De Raad van de Europese Unie heeft op 27 december 2001 gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344, blz. 93), 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), en besluit 2001/927/EG tot vaststelling van de lijst, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB L 344, blz. 83), vastgesteld.
- 2 Op 29 mei 2006 heeft de Raad besluit 2006/379/EG vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van besluit 2005/930/EG (PB L 144, blz. 21). Bij dit besluit heeft de Raad verzoekster, Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), opgenomen in de lijst van bevroren tegoeden als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (hierna: „lijst van bevroren tegoeden”). Daarna is verzoekster op die lijst blijven staan.
- 3 Op 31 januari 2011 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 83/2011 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 610/2010 (PB L 28, blz. 14). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 83/2011 gehandhaafd.
- 4 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 april 2011, heeft verzoekster een beroep ingesteld dat is ingeschreven onder de referentie T-208/11, strekkende tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 83/2011, voor zover die handeling op haar betrekking had.

- 5 Bij brief van 30 mei 2011 heeft de Raad aan verzoekster de gronden toegezonden voor de voorgenomen handhaving van haar naam op de lijst van bevroren tegoeden bij de eerstvolgende evaluatie van die lijst.
- 6 Het Koninkrijk der Nederlanden, de Europese Commissie en het Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland hebben bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 28 juli en 2 en 3 augustus 2011, verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Raad in zaak T-208/11. Bij beschikking van 16 september 2011 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht deze verzoeken, partijen gehoord, ingewilligd.
- 7 Op 18 juli 2011 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 687/2011 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 610/2010 en nr. 83/2011 (PB L 188, blz. 2). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 687/2011 gehandhaafd.
- 8 Bij brief van 19 juli 2011 heeft de Raad aan verzoekster de gronden voor de handhaving van haar naam op die lijst toegezonden.
- 9 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 september 2011 en geregulariseerd op 19 oktober 2011, heeft verzoekster een beroep ingesteld dat is ingeschreven onder de referentie T-508/11, strekkende tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 687/2011 voor zover deze handeling op haar betrekking had.
- 10 Het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie hebben bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 9 en 17 januari 2012, verzocht om toelating tot interventie aan de zijde van de Raad in zaak T-508/11. Bij beschikkingen van 9 maart 2012 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht deze verzoeken, partijen gehoord, ingewilligd.
- 11 Bij brief van 18 november 2011 heeft de Raad aan verzoekster de gronden toegezonden voor de voorgenomen handhaving van haar naam op de lijst van bevroren tegoeden bij de eerstvolgende evaluatie van die lijst.
- 12 Op 22 december 2011 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 1375/2011 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2011 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 687/2011 (PB L 343, blz. 10). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 1375/2011 gehandhaafd.
- 13 Bij brief van 3 januari 2012 heeft de Raad aan verzoekster de gronden voor de handhaving van haar naam op die lijst toegezonden.
- 14 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 27 februari 2012, heeft verzoekster gevraagd om voeging van de zaken T-208/11 en T-508/11, heeft zij verzocht om de conclusies van de onderhavige beroepen te mogen uitbreiden tot uitvoeringsverordening nr. 1375/2011 en heeft zij bewijsaanbiedingen neergelegd.
- 15 Bij akten van 24 en 25 mei 2012 hebben de Commissie, de Raad en het Koninkrijk der Nederlanden hun opmerkingen over het verzoek tot aanpassing van de conclusies en de bewijsaanbiedingen neergelegd.
- 16 Bij beschikking van 15 juni 2012 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht de zaken T-208/11 en T-508/11, partijen gehoord, gevoegd.

- 17 Op 25 juni 2012 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 542/2012 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 1375/2011 (PB L 165, blz. 12). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 542/2012 gehandhaafd.
- 18 Bij brief van 26 juni 2012 heeft de Raad aan verzoekster de gronden voor de handhaving van haar naam op die lijst toegezonden.
- 19 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 juli 2012, heeft verzoekster verzocht om de conclusies van de onderhavige beroepen te mogen uitbreiden tot uitvoeringsverordening nr. 542/2012.
- 20 Nadat de brieven van 27 februari en 19 juli 2012 aan het dossier waren toegevoegd als verzoeken om de conclusies te mogen aanpassen, heeft verzoekster op 2 augustus 2012 op uitnodiging van het Gerecht een memorie neergelegd, houdende aanpassing van de conclusies van de onderhavige beroepen om deze uit te breiden tot uitvoeringsverordeningen nr. 1375/2011 en nr. 542/2012.
- 21 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 5 en 6 september 2012, hebben de het Verenigd Koninkrijk, de Commissie en de Raad hun opmerkingen over de memorie houdende aanpassing van de conclusies neergelegd.
- 22 Op 10 december 2012 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 1169/2012 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 542/2011 (PB L 337, blz. 2). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 1169/2012 gehandhaafd.
- 23 Op 7 februari 2013 heeft verzoekster een memorie neergelegd, houdende aanpassing van de conclusies van de onderhavige beroepen om deze uit te breiden tot uitvoeringsverordening nr. 1169/2012.
- 24 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 21 februari en 12 en 13 maart 2013, hebben de Commissie, de Raad en het Verenigd Koninkrijk hun opmerkingen over deze memorie houdende aanpassing van de conclusies neergelegd.
- 25 Op 25 juli 2013 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 714/2013 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 1169/2012 (PB L 201, blz. 10). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 714/2013 gehandhaafd.
- 26 Op 22 augustus 2013 heeft verzoekster een memorie neergelegd, houdende aanpassing van de conclusies van de onderhavige beroepen om deze uit te breiden tot uitvoeringsverordening nr. 714/2013.
- 27 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 9, 17 en 25 september 2013, hebben de Commissie, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Raad hun opmerkingen over deze memorie houdende aanpassing van de conclusies neergelegd.
- 28 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Zesde kamer, aan welke kamer de onderhavige zaken dan ook zijn toegewezen.
- 29 Bij beschikking van 13 november 2013 heeft het Gerecht besloten de onderhavige zaken naar de Zesde kamer (uitgebreid) te verwijzen.
- 30 Bij brief van 15 januari 2014 heeft het Gerecht partijen verzocht een aantal vragen te beantwoorden. Partijen hebben aan dit verzoek voldaan bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 februari 2014.

- 31 Op 10 februari 2014 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 125/2014 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 714/2013 (PB L 40, blz. 9). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 125/2014 gehandhaafd.
- 32 Op 18 februari 2014 heeft verzoekster een memorie neergelegd, houdende aanpassing van de conclusies van de onderhavige beroepen om deze uit te breiden tot uitvoeringsverordening nr. 125/2014.
- 33 Omdat een lid van de kamer verhinderd was, heeft de president van het Gerecht op 25 februari 2014 overeenkomstig artikel 32, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een andere rechter aangewezen ter aanvulling van de kamer.
- 34 Ter terechtzitting van 26 februari 2014 hebben het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Commissie te kennen gegeven dat zij geen bezwaren hadden tegen de aanpassing van de conclusies zoals op 18 februari 2014 verzocht.
- 35 Op 22 juli 2014 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) nr. 790/2014 vastgesteld, tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening nr. 125/2014 (PB L 217, blz. 1). Verzoekster is op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 790/2014 gehandhaafd, met een gewijzigd motivering.
- 36 Op 20 augustus 2014 heeft verzoekster een memorie neergelegd, houdende aanpassing van de conclusies van de onderhavige beroepen om deze uit te breiden tot uitvoeringsverordening nr. 790/2014.
- 37 Bij akten, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 23 en 25 september 2014, hebben de Raad en het Koninkrijk der Nederlanden hun opmerkingen over de memorie houdende aanpassing van de conclusies ingediend.

### **Conclusies van partijen**

- 38 Verzoekster concludeert tot:
- nietigverklaring van uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013, nr. 125/2014 en nr. 790/2014 (hierna: „bestreden verordeningen”) voor zover deze op haar betrekking hebben;
  - verwijzing van de Raad in de kosten.
- 39 De Raad, daarin ondersteund door het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie in zaak T-208/11 en door het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie in zaak T-508/11, concludeert tot:
- verwerping van de beroepen;
  - verwijzing van verzoekster in de kosten.

### **In rechte**

- 40 Verzoekster voert in wezen zeven middelen aan, waarvan zes in de zaken T-208/11 en T-508/11 en één in de zaak T-508/11.

- 41 De zes middelen die de beide beroepen gemeen hebben, zijn ontleend aan in de eerste plaats de niet-toepasselijkheid van verordening nr. 2580/2001 op het conflict tussen verzoekster en de Sri Lankaanse regering, in de tweede plaats de onjuiste kwalificatie van verzoekster als terroristische organisatie in de zin van artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, in de derde plaats het ontbreken van een door een bevoegde instantie vastgestelde beslissing, in de vierde plaats het uitblijven van een evaluatie als vereist bij artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, in de vijfde plaats schending van de motiveringsplicht en in de zesde plaats schending van verzoeksters rechten van verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming. Het zevende middel, dat alleen in het beroep in zaak T-508/11 wordt aangevoerd, is ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel.

*Eerste middel: niet-toepasselijkheid van verordening nr. 2580/2001 op het conflict tussen verzoekster en de Sri Lankaanse regering*

#### Argumenten van partijen

- 42 Verzoekster betoogt dat verordening nr. 2580/2001 niet van toepassing is op situaties van gewapend conflict, aangezien gewapende conflicten – en daarmee de daden die in dat kader zijn gepleegd – volgens haar alleen onder het internationale humanitaire recht kunnen vallen.
- 43 Zoals het historisch overzicht van de feiten laat zien, is verzoekster partij bij een gewapend conflict tegen de strijdkrachten van de Sri Lankaanse regering, met het oog op de zelfbeschikking van de Tamilbevolking en zijn „bevrijding van de onderdrukking” door deze regering. Rekening houdend met de organisatie en de wijze van functioneren van verzoeksters strijdkrachten, voldoen de leden van die strijdkrachten aan alle vereisten in het internationale recht om als strijder te worden erkend. Deze status heeft hun immuniteit verleend voor de oorlogshandelingen die op grond van het recht inzake gewapende conflicten geoorloofd zijn. De eventuele ongeoorloofde handelingen kunnen slechts op grond van dit recht worden berecht, met uitsluiting van enige regeling over de strijd tegen het terrorisme. Aangezien de geoorloofde oorlogshandelingen niet op grond van het nationale recht als ongeoorloofd kunnen worden gekwalificeerd, is uitgesloten dat op de verrichting van die handelingen gemeenschappelijk standpunt 2001/931 wordt toegepast, dat in artikel 1, lid 3, handelingen die naar een nationaal recht niet als strafbaar feit zijn gedefinieerd, van zijn werkingssfeer uitsluit.
- 44 De inschrijving van verzoekster op de lijst van bevroren tegoeden vormt dus een inmenging in een gewapend conflict door een derde land, hetgeen in strijd is met het beginsel van niet-inmenging van het internationale humanitaire recht.
- 45 In haar replieken stelt verzoekster dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen een gewapend conflict en terrorisme. De eerste vraag is dus niet of een gebeurtenis de kenmerken van een terroristische daad vertoont, maar of een gewapend conflict gaande is, waarop alleen het humanitaire recht van toepassing is. Het humanitaire recht verbiedt gewapende conflicten niet. Wanneer in een oorlogscontext en zonder schending van het recht inzake gewapende conflicten wordt gedood, is dit verschoonbaar. Wanneer een zelfmoordaanslag tegen een hoofdkwartier van de vijand als terroristische daad zou worden gekwalificeerd, zoals de Raad in casu heeft gedaan, zou dit erop neerkomen dat een op grond van het internationale humanitaire recht nochtans aanvaardbare oorlogshandeling strafbaar wordt gesteld.
- 46 Voorts beroept verzoekster zich ter ondersteuning van haar argumenten op een uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage (Nederland) van 21 oktober 2011 en een uitspraak van het Tribunale di Napoli (Italië) van 23 juni 2011, waarin zou zijn vastgesteld dat zij partij is bij een intern gewapend conflict in de zin van het internationale recht en waarin zou zijn geweigerd om in haar geval uit te gaan van de kwalificatie van terrorist.

- 47 De Raad, daarin ondersteund door de interveniënten, bestrijdt verzoeksters argumenten. Hij herinnert eraan dat de kwalificatie als gewapend conflict naar internationaal recht, er niet aan in de weg staat dat de internationale rechtsregels op het gebied van de strijd tegen het terrorisme worden toegepast wanneer terroristische daden worden gepleegd. Aan deze strijd neemt de Europese Unie actief deel door de maatregelen van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”) te ondersteunen. Het internationale humanitaire recht sluit niet de toepassing van specifieke verdragen over de strijd tegen het terrorisme uit. De definitie van terroristische daad in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 blijft, ongeacht de omstandigheden waarin de terroristische daden zijn verricht, geldig. De Raad bestrijdt dat de kwalificatie die verzoekster aan de situatie in Sri Lanka geeft, haar kan vrijstellen van de toepassing van de internationale regelgeving over de strijd tegen het terrorisme.
- 48 In zijn duplieken blijft de Raad bij zijn standpunt. Hij merkt ten aanzien van de uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage op dat daartegen hoger beroep is ingesteld en dat het Gerecht daaraan niet de gevolgen op het gebied van de uitlegging van het internationale humanitaire recht en het Europese recht kan verbinden die verzoekster daaraan verbindt.
- 49 De Commissie is van mening dat verzoekster zich vergist wanneer zij stelt dat gewapende conflicten en terroristische daden niet met elkaar verenigbaar zijn. Er bestaat geen beginsel van immuniteit van strijders voor terroristische daden die in tijden van gewapend conflict worden gepleegd. Verzoekster heeft niet haar stelling onderbouwd dat de handelingen die haar worden verweten in de motivering van de bestreden verordeningen geoorloofde oorlogshandelingen zijn. Zij beweert ten onrechte dat terroristische daden die in het kader van een gewapend conflict worden gepleegd, slechts kunnen worden berecht op grond van het internationale humanitaire recht. De instellingen van de Unie beschikken over een ruime beoordelingsbevoegdheid op het gebied van het beheer van de buitenlandse betrekkingen van de Unie en de factoren die in aanmerking moeten worden genomen met het oog op de vaststelling van een maatregel tot bevrozing van tegoeden. De Unie neemt terroristische organisaties op in lijsten om aan hen hun financieringsbronnen te ontnemen, en zulks ongeacht de eventuele status van partijen bij een gewapend conflict. Deze aanpak past binnen het standpunt van de Unie, dat overigens op grote bijval van de rest van de wereld kan rekenen, dat alle terroristische daden laakbaar zijn en moeten worden uitgebannen, ongeacht of zij in tijden van vrede of gewapend conflict worden gepleegd.
- 50 Het is daarom van weinig belang om te bepalen wat de precieze aard van het conflict – gewapend of niet, nationaal of internationaal, bevrijdingsoorlog of niet – tussen verzoekster en de Sri Lankaanse regering is.
- 51 Aangaande de beweerde schending van het beginsel van niet-inmenging merkt de Commissie op dat dit beginsel voor de staten is vastgesteld en alleen door hen kan worden ingeroepen, en niet door „rebellengroeperingen”. De overweging dat alleen verzoekster en niet de Sri Lankaanse regering in de lijst van bevroren tegoeden is opgenomen, is een opportunistisch argument waarmee het Gerecht geen rekening kan houden. De verwijzing naar artikel 6, lid 5, van Aanvullend Protocol II bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten van 8 juni 1977 is irrelevant.
- 52 De Commissie, en ook de overige interveniënten, bestrijdt de relevantie of de gegrondheid van verzoeksters verwijzingen naar de uitspraken van de Rechtbank 's-Gravenhage en het Tribunale di Napoli.
- 53 Het is duidelijk dat de vraag of een bepaalde aanslag terroristisch is, niet afhangt van de politieke zaak in naam waarvan die aanslag is gepleegd, maar van de middelen en methoden die zijn gebruikt. Het recht inzake gewapende conflicten kent geen uitzondering op het verbod van terreurhandelingen en er is geen enkele regel van humanitair recht die de vaststelling van maatregelen verbiedt als de bevrozing van tegoeden ter beëindiging van de financiering van het terrorisme, waar ook gepleegd.

## Beoordeling door het Gerecht

- 54 Met het onderhavige middel stelt verzoekster dat in geval – zoals in casu het hare – van een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht, alleen dat recht van toepassing is op eventuele ongeoorloofde handelingen die in het kader van dat conflict worden verricht, met uitsluiting van het recht dat de preventie en bestrijding van het terrorisme regelt. Verzoekster is een bevrijdingsbeweging die een gewapend conflict heeft gevoerd tegen een „onderdrukkende regering”. De plaatsing van haar naam op de lijst van bevroren tegoeden vormt een schending van het beginsel van niet-inmenging in het internationale humanitaire recht. De Raad heeft ten onrechte de bepalingen van het Unierecht inzake terrorisme op haar toegepast.
- 55 Verzoekster verwijst ter ondersteuning van haar betoog naar meerdere teksten van internationaal en Unierecht.
- 56 Anders dan verzoekster betoogt, houdt de toepasselijkheid van het internationale humanitaire recht op een situatie van gewapend conflict en op de handelingen die in dat kader zijn verricht, niet de niet-toepasselijkheid van de regelgeving over het terrorisme op die feiten in. Dit geldt zowel voor de bepalingen van het Unierecht die in de onderhavige zaak zijn toegepast, met name gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, als voor de bepalingen van internationaal recht die door verzoekster zijn ingeroepen.
- 57 Wat in de eerste plaats het Unierecht aangaat, moet inderdaad worden opgemerkt dat het bestaan van een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht niet de toepassing van de bepalingen van het Unierecht inzake het terrorisme op eventuele in dat kader gepleegde terroristische daden uitsluit.
- 58 In gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is wat zijn werkingssfeer betreft namelijk geen onderscheid gemaakt tussen het geval waarin de betrokken handeling is gepleegd in het kader van een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht en het geval waarin dat niet zo is. Daarnaast, en zoals de Raad terecht opmerkt, hebben de Unie en haar lidstaten de doelstelling het terrorisme te bestrijden, ongeacht de vorm die het aanneemt, zulks in overeenstemming met de doelstellingen van het geldende internationale recht.
- 59 Juist om binnen de Unie uitvoering te geven aan resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van 28 september 2001, waarin deze „de noodzaak [herbevestigt] om met alle middelen, conform het Handvest van de Verenigde Naties, te strijden tegen de bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid door terroristische handelingen” en „de staten [oproept] om de internationale samenwerking te vervolledigen door het nemen van aanvullende maatregelen, teneinde op hun grondgebied met alle geoorloofde middelen de financiering en de voorbereiding van terroristische daden te voorkomen en te beteugelen”, heeft de Raad gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (zie de punten 5-7 van de considerans van dit gemeenschappelijk standpunt) en vervolgens, overeenkomstig dit gemeenschappelijk standpunt, verordening nr. 2580/2001 (zie de punten 3, 5 en 6 van de considerans van deze verordening) vastgesteld.
- 60 Wat in de tweede plaats de door verzoekster ingeroepen bepalingen van internationaal recht betreft, moet erop worden gewezen dat, naast het feit dat een gewapend conflict ontegensprekelijk kan leiden tot handelingen die naar hun aard terroristische handelingen zijn, dergelijke handelingen in het internationale humanitaire recht uitdrukkelijk als „terroristische handelingen” zijn aangemerkt, die met dat recht in strijd zijn.
- 61 Het Verdrag van Genève betreffende de bescherming van burgers in oorlogstijd van 12 augustus 1949 bepaalt uitdrukkelijk in artikel 33 dat alle maatregelen van terrorisme verboden zijn. In diezelfde zin bepalen de Aanvullende Protocolen I en II bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van de slachtoffers van internationale en niet-internationale gewapende



conflicten van 8 juni 1977, die bedoeld zijn om deze slachtoffers beter te beschermen, dat daden van terrorisme te allen tijde en op iedere plaats verboden zijn (artikel 4, lid 2, van Aanvullend Protocol II) en dat daden van geweld of bedreiging met geweld, waarvan het belangrijkste oogmerk is de burgerbevolking angst aan te jagen, verboden zijn (artikel 51, lid 2, van Aanvullend Protocol I en artikel 13, lid 2, van Aanvullend Protocol II).

- 62 Uit een en ander volgt dat het plegen van daden van terrorisme door de partijen bij een gewapend conflict uitdrukkelijk voorwerp is van en als zodanig is veroordeeld door het internationale humanitaire recht.
- 63 Daaraan moet worden toegevoegd dat het bestaan van een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht niet blijkt uit te sluiten dat in geval van een terroristische daad die in het kader van dat conflict wordt gepleegd, naast de bepalingen van bedoeld humanitair recht over schending van het oorlogsrecht, de specifieke bepalingen van het internationale recht over het terrorisme worden toegepast.
- 64 Zo heeft het Internationaal Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme, dat op 9 december 1999 te New York is ondertekend, (hierna: „verdrag van New York van 1999”), uitdrukkelijk het plegen van terroristische daden in het kader van een gewapend conflict in de zin van het internationale recht voor ogen. In artikel 2, lid 1, sub b, van dit verdrag wordt als strafbaar feit aangemerkt „enige [...] gedraging/handeling bedoeld om de dood van of ernstig lichamelijk letsel te veroorzaken bij een burger, of een ander persoon die niet actief deelneemt aan de vijandelijkheden in een situatie van gewapend conflict, wanneer het doel van die gedraging/handeling, door haar aard of context, is een bevolking te intimideren of een regering of internationale organisatie te dwingen tot het verrichten of het zich onthouden van een handeling”.
- 65 Dit verdrag bevestigt dat er zelfs binnen een gewapend conflict in de zin van het internationale humanitaire recht sprake kan zijn van terroristische daden waar als zodanig tegen kan worden opgetreden, en niet alleen als oorlogsmisdaden. Tot die handelingen behoren de handelingen die bedoeld zijn om burgers te doden of ernstig lichamelijk letsel toe te brengen.
- 66 Verzoeksters tegenargument dat artikel 2, lid 1, sub b, van het verdrag van New York van 1999 een persoon die „actief deelneemt aan de vijandelijkheden in een situatie van gewapend conflict” uitdrukkelijk van de werkings sfeer van dat verdrag uitsluit, doet geenszins af aan die vaststelling.
- 67 Verzoekster betoogt dus ten onrechte dat de begrippen gewapend conflict en terrorisme in het internationale recht met elkaar onverenigbaar zijn.
- 68 Wat de eventuele omstandigheid betreft dat de terroristische daden afkomstig zijn van „vrijheidsstrijders” of vrijheidsbewegingen die zich in een gewapend conflict met een „onderdrukkende regering” bevinden, volgt eveneens uit de bovenstaande overwegingen dat deze irrelevant is. Een dergelijke uitzondering op het verbod van terroristische daden in situaties van gewapend conflict heeft geen enkele grondslag in het Unierecht en zelfs niet in het internationale recht. Daarin wordt geen enkel onderscheid naargelang de hoedanigheid van de pleger of de doelstellingen die hij nastreeft gemaakt bij hun veroordeling van terroristische daden.
- 69 Aangaande verzoeksters verwijzing naar het beginsel van niet-inmenging, dat de Raad volgens haar zou hebben geschonden door haar in de lijst van bevroren tegoeden op te nemen, moet worden opgemerkt dat dit beginsel van het internationale gewoonterecht, dat ook het beginsel van non-interferentie wordt genoemd, als inzet het recht van elke soevereine staat om zonder inmenging van buitenaf zijn zaken te regelen heeft en een uitvloeisel is van het beginsel van de soevereine gelijkheid van de staten [arresten van het Internationale Hof van Justitie, *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* van 26 november 1984, over de competentie en de ontvankelijkheid, ICJ Reports 1984, blz. 392, punt 73, en 27 juni 1986, ten gronde, ICJ Reports 1986,

blz. 96, punt 202]. Zoals de Raad heeft opgemerkt, is dit beginsel van het internationale recht uitgevaardigd voor de soevereine staten, en niet voor groeperingen of bewegingen. Anders dan verzoekster stelt, levert het dus geen schending van het beginsel van niet-inmenging op wanneer een beweging – ook al is dit een bevrijdingsbeweging – die zich in een gewapend conflict met een soevereine staat bevindt, in de lijst van bevroren tegoeden wordt opgenomen omdat deze beweging bij het terrorisme betrokken is.

- 70 Voorts kan verzoeksters argument niet slagen dat de inmenging van de Unie een uitvloeisel is van het discriminatoire standpunt dat zij heeft ingenomen, namelijk om alleen beperkende maatregelen jegens verzoekster en niet jegens de Democratische Socialistische Republiek Sri Lanka te treffen.
- 71 De rechtmatigheid van de door de Raad op basis van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 tegen een groep genomen maatregelen, hangt ervan af of hij in zijn besluit de voorwaarden en vereisten van dit gemeenschappelijk standpunt in acht heeft genomen, en niet of andere partijen eventueel voorwerp van beperkende maatregelen zouden kunnen zijn. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en de uitvoering ervan door de Raad zijn niet bedoeld om vast te stellen wie er binnen een gewapend conflict tussen een staat en een groep gelijk of ongelijk had, maar om het terrorisme te bestrijden. Gezien de ruime beoordelingsbevoegdheid die de instellingen van de Unie op het gebied van het beheer van de buitenlandse betrekkingen van de Unie geacht worden te hebben (zie in die zin arresten van 28 oktober 1982, Faust/Commissie, 52/81, Jurispr., EU:C:1982:369, punt 27; 16 juni 1998, Racke, C-162/96, Jurispr., EU:C:1998:293, punt 52, en 27 september 2007, Ikea Wholesale, C-351/04, Jurispr., EU:C:2007:547, punt 40; beschikking van 6 september 2011, Mugraby/Raad en Commissie, T-292/09, Jurispr., EU:T:2011:418, punt 60), hoeft voor het onderhavige geding niet te worden onderzocht of jegens de Democratische Socialistische Republiek Sri Lanka beperkende maatregelen op grond van het Unierecht hadden kunnen worden vastgesteld. Zelfs gesteld dat de Democratische Socialistische Republiek Sri Lanka handelingen zou hebben verricht die vatbaar waren voor kritiek en de grondslag voor een optreden van de Unie kunnen vormen, moet hoe dan ook worden opgemerkt dat het beginsel van gelijke behandeling te verenigen moet zijn met het legaliteitsbeginsel, volgens hetwelk niemand zich ten eigen voordele kan beroepen op een onwettigheid waarvan anderen hebben kunnen profiteren (arresten van 9 juli 2009, Melli Bank/Raad, T-246/08 en T-332/08, Jurispr., EU:T:2009:266, punt 75, en 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, Jurispr., EU:T:2009:401, punten 56 en 59).
- 72 Verzoekster beroept zich ook ten onrechte op kaderbesluit 2002/475/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding (PB L 164, blz. 3), en meer bepaald punt 11 van de considerans ervan, volgens hetwelk dit kaderbesluit „niet van toepassing [is] op handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict als gedefinieerd in en onderworpen aan het internationaal humanitair recht, noch [...] van toepassing [is] op de handelingen ondernomen door de strijdkrachten van een staat bij de uitoefening van hun officiële taken, voor zover onderworpen aan andere bepalingen van internationaal recht”, om de toepasselijkheid van verordening nr. 2580/2001 op terroristische daden gepleegd in de context van een gewapend conflict te bestrijden. Verzoekster voegt hieraan toe dat kaderbesluit 2002/475 vergezeld ging van een verklaring van de Raad waarin gewapend verzet – zoals dat van verschillende Europese verzetsbewegingen tijdens de Tweede Wereldoorlog – uitdrukkelijk van de werkingssfeer ervan werd uitgesloten.
- 73 In de eerste plaats is verordening nr. 2580/2001 niet vastgesteld krachtens kaderbesluit 2002/475, dat betrekking heeft op het strafrecht, maar krachtens gemeenschappelijk standpunt 2001/931. De draagwijdte van verordening nr. 2580/2001 kan dus niet aan de hand van kaderbesluit 2002/475 worden bepaald.
- 74 In de tweede plaats bevat noch gemeenschappelijk standpunt 2001/931 noch resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad, waaraan het binnen de Unie uitvoering geeft, een bepaling die vergelijkbaar is met punt 11 van de considerans van kaderbesluit 2002/475.

- 75 Hieruit volgt dat verzoeksters verwijzing naar kaderbesluit 2002/475 en naar een verklaring van de Raad bij dat kaderbesluit irrelevant is.
- 76 Bovendien moet met de Commissie worden geoordeeld dat het ontbreken in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 van een overweging die vergelijkbaar is met punt 11 van de considerans van het kaderbesluit 2002/475, op zijn hoogst zo kan worden uitgelegd dat de Raad daarmee zijn wil tot uitdrukking heeft gebracht om geen uitzondering op de toepassing van de Uniebepalingen op te nemen wanneer het de preventie van terrorisme door de bestrijding van de financiering ervan betreft. Het ontbreken van een uitzondering is in overeenstemming met het verdrag van New York van 1999, dat evenmin een bepaling van het soort als opgenomen in punt 11 van de considerans van kaderbesluit 2002/475 bevat.
- 77 Ten aanzien van verzoeksters verwijzing naar de aanbeveling van het Europees Parlement betreffende de rol van de Europese Unie in de terreurbestrijding [2001/2016 (INI)] (PB 2002, C 72 E, blz. 135), moet worden opgemerkt dat dit document geen bindende kracht heeft. Bovendien maakt deze aanbeveling het door vrijheidsbewegingen verrichten van terroristische daden niet legitiem. Het Parlement merkt in een van de punten van de considerans niet meer op dan dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen terreurdaden die worden gepleegd binnen de Unie – waarvan de lidstaten rechtsstaten zijn – en „verzetsdaden tegen staatsstructuren in derde landen, die zelf een terroristische dimensie vertonen”.
- 78 Verzoeksters verwijzing naar artikel 6, lid 5, van Aanvullend Protocol II bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 (zie punt 58 hierboven), is irrelevant. Deze bepaling, die luidt dat „bij het einde van de vijandelijkheden [...] de aan de macht zijnde autoriteiten ernaar [dienen] te streven, op de grootst mogelijke schaal amnestie te verlenen aan de personen die hebben deelgenomen aan het gewapende conflict”, heeft betrekking op mogelijke strafvervolgingen door de betrokken regering van onder meer de leden van gewapende groeperingen die de wapens tegen haar hebben gericht, terwijl verordening nr. 2580/2001 niet dergelijke vervolgingen en strafrechtelijke sancties betreft, maar de door de Unie genomen preventiemaatregelen op het gebied van het terrorisme.
- 79 Ten aanzien van de zinsnede „die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit is gedefinieerd” in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, waaruit verzoekster afleidt dat de Unie in zijn gemeenschappelijk standpunt immuniteit tegen de toepassing van maatregelen tot bevrozing van tegoeden in geval van geoorloofde oorlogshandelingen heeft toegekend, moet worden vastgesteld dat deze zinsnede inderdaad doelt op de immuniteit van strijders in gewapende conflicten voor geoorloofde oorlogshandelingen, welke immuniteit in vergelijkbare bewoordingen is opgenomen in de Aanvullende Protocollen I en II (zie punt 58 hierboven), namelijk: niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat rechtens geen strafbaar feit opleverde ten tijde dat het handelen of het nalaten geschiedde (artikel 75, lid 4, sub c, van Aanvullend Protocol I en artikel 6, lid 2, sub c, van Aanvullend Protocol II).
- 80 Dat deze uitdrukking in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voorkomt, doet er dus geenszins aan af dat verordening nr. 2580/2001 van toepassing is op terroristische daden, die, wanneer zij in het kader van gewapende conflicten worden gepleegd, altijd ongeoorloofde oorlogshandelingen zijn.
- 81 Uit een en ander volgt dat verordening nr. 2580/2001, anders dan verzoekster stelt, van toepassing is op terroristische daden die in het kader van gewapende conflicten worden gepleegd.
- 82 Verzoekster kan zich dus niet beroepen op het bestaan van een vermeend gewapend conflict tussen haar en de Sri Lankaanse regering om uit te sluiten dat gemeenschappelijk standpunt 2001/931 op haar kan worden toegepast voor eventuele terroristische daden die zij in die context zou hebben verricht.
- 83 Het onderhavige middel moet dus worden afgewezen.

*Derde middel: ontbreken van een door een bevoegde instantie genomen beslissing*

Argumenten van partijen

- 84 Verzoekster merkt op dat in de motivering van de bestreden verordeningen, na een lijst van aanslagen die aan haar worden toegerekend, verwijzingen naar Britse en Indiase beslissingen zijn opgenomen. Zij geeft te kennen dat geen van die onderdelen van de motivering de beslissing van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 kan vormen.
- 85 In de eerste plaats is duidelijk dat de lijst van de aan verzoekster toegerekende aanslagen geen beslissing van een bevoegde instantie is. Dat staat echter niet in de weg aan de opmerking dat deze lijst en de toerekeningen daarin niet zijn onderbouwd en dus niet als grondslag kunnen dienen voor de handhaving van verzoekster op de lijst van bevroren tegoeden.
- 86 In de tweede plaats zijn de in de motivering van de bestreden verordeningen vermelde Britse beslissingen geen beslissingen van bevoegde instanties. Aangezien deze beslissingen geen veroordelingen voor de in de context van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 relevante daden bevatten, zouden zij slechts als rechtsgrondslag kunnen dienen indien zij betrekking zouden hebben op de inleiding van onderzoeken of vervolgingen en gebaseerd zouden zijn op bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen. Dit is bij de Britse beslissingen niet het geval, aangezien dit eerder bestuursrechtelijke beslissingen zijn dan strafrechtelijke, waarbij verzoekster als terroriste wordt aangemerkt en haar tegoeden worden bevroren. Alleen beslissingen in het kader van strafzaken kunnen als grondslag voor een besluit tot opname in de lijst van bevroren tegoeden worden gebruikt. Het enige geval waarin een niet-strafrechtelijke beslissing als grondslag voor opname in de lijst van bevroren tegoeden is aanvaard, is dat van de beslissingen van de Veiligheidsraad die zijn genoemd in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.
- 87 Verzoekster voegt hieraan toe dat de Britse instanties in kwestie geen bevoegde instanties zijn, aangezien geen van hen een rechterlijke instantie is, en dit terwijl er in het Verenigd Koninkrijk rechterlijke instanties zijn die bevoegd zijn op het gebied dat onder artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 valt.
- 88 Subsidiair, voor het geval dat het Gerecht van oordeel zou zijn dat de Britse beslissingen neerkomen op de inleiding van onderzoeken of vervolgingen of een veroordeling voor een terroristische daad, betoogt verzoekster dat deze beslissingen niet zijn gebaseerd op bewijs of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen. In dat verband is in de motivering van de bestreden verordeningen niet gepreciseerd wat de grondslag van deze Britse beslissingen is. Verzoekster merkt op dat zij haar kwalificatie niet individueel van de Britse instanties heeft gekregen, maar tezamen met 20 andere groeperingen in het kader van een „massa-operatie”.
- 89 Wat in de derde plaats de Indiase beslissingen betreft, is verzoekster in wezen van mening dat, gelet op het beginsel van loyale samenwerking, alleen de beslissingen van een nationale instantie van een lidstaat, evenwel met uitzondering van beslissingen van de Veiligheidsraad, als beslissingen van bevoegde instanties kunnen worden beschouwd. Zou dit anders worden beoordeeld, dan zou dit het stelsel van sancties van de Unie dwarsbomen door de leidende rol van de lidstaten te „ondermijnen” en de Raad ertoe te brengen om vertrouwen te hebben in de inlichtingen die afkomstig zijn uit derde landen die niet gebonden zijn aan het beginsel van loyale samenwerking, waarvan dus niet kan worden verondersteld dat zij de normen van de Unie op het gebied van de bescherming van de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming eerbiedigen.
- 90 Subsidiair, voor het geval dat het Gerecht van oordeel is dat de Raad een beslissing van een instantie van een derde land als grondslag voor een beslissing mocht gebruiken, betoogt verzoekster dat de Indiase beslissingen in kwestie niet als beslissingen van bevoegde instanties kunnen worden

beschouwd. Zoals het geval was bij de Britse beslissingen, komen zij niet neer op de inleiding van onderzoeken of vervolgingen dan wel veroordelingen en zijn er in India rechterlijke instanties die voor terrorisme bevoegd zijn.

- 91 Hoewel het Indiase recht erin voorziet dat elke vereniging die ongeoorloofd wordt verklaard naar een gerecht wordt verwezen, opdat dit uitspraak zou doen over de gegrondheid van die verklaring, is verzoekster nooit voorwerp van een dergelijke verwijzing geweest. Ook de gronden van de beslissingen van de Unie om haar naam op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven, vermelden niets daarover. Net zomin als zij rechtvaardigingen bevatten dat de vaststellingen van de Indiase regering wel degelijk beslissingen van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn.
- 92 Meer subsidiair, voor het geval dat het Gerecht van oordeel zou zijn dat de Indiase beslissingen neerkomen op de inleiding van onderzoeken of vervolgingen dan wel een veroordeling voor een terroristische daad, betoogt verzoekster dat deze beslissingen niet zijn gebaseerd op bewijs of ernstige en geloofwaardige aanwijzingen. De motivering van de bestreden verordeningen bevat geen nadere omschrijvingen van de grondslagen van deze Indiase beslissingen. De Raad kan niet zomaar beslissingen van nationale instanties inroepen zonder te waarborgen dat het beslissingen in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn. Dit dringt zich des te meer op wanneer het een beslissing betreft van een staat die geen lid is van de Unie.
- 93 Tot slot kunnen de Indiase instanties niet worden beschouwd als een betrouwbare informatiebron, aangezien zij een „partijdig standpunt” hebben ingenomen in het conflict tussen verzoekster en de Sri Lankaanse regering.
- 94 Verzoekster geeft te kennen dat het argument van de verdediging, dat het aan haar staat om voor de nationale rechter de feiten te betwisten die voorkomen in de motivering van de beslissingen om haar op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven, eraan voorbij gaat dat de Raad zelf niet onderbouwt hoe die feiten in de aangevoerde nationale beslissingen zijn onderzocht en aan haar zijn toegerekend. Het argument dat de Raad geen aanvullend bewijs hoeft over te leggen van het feit dat de maatregel van de Unie bestuursrechtelijk en niet strafrechtelijk van aard is, is ongegrond. Bovendien is verzoekster niet verplicht om acties in te stellen in elk van de nationale rechtsorden waarin beslissingen zijn genomen waarop de Raad zijn eigen beslissing baseert.
- 95 De Raad, daarin ondersteund door de interveniënten, bestrijdt verzoeksters argumenten.
- 96 Aangaande de lijst van aanslagen die is overgenomen in de motivering van de beslissingen tot handhaving van verzoekster op de lijst van bevroren tegoeden, bestrijdt de Raad dat hij meer bewijs moet leveren voor de toerekening van die daden aan verzoekster. De Raad geeft te kennen dat verzoekster, indien zij de juistheid van de aan haar verweten feiten wil bestrijden, dit moet doen voor de nationale rechters van de staten die aanvankelijk maatregelen tegen haar hebben vastgesteld.
- 97 Wat de Britse beslissingen betreft, bestrijdt de Raad het argument dat dit geen beslissingen van bevoegde instanties zijn omdat zij geen onderzoek of een vervolging inleiden of omdat zij niet gebaseerd zijn op bewijs of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen. Hij bestrijdt ook het argument dat de Britse instanties in kwestie geen rechterlijke instanties zijn. Hij geeft te kennen dat gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet voorschrijft dat de nationale beslissing strafrechtelijk van aard moet zijn. Aangaande de beoordeling van het bewijs en de aanwijzingen die de grondslag van de nationale beslissingen vormen, houdt het beginsel van loyale samenwerking voor de Raad de verplichting in om zich zoveel mogelijk te verlaten op de beoordeling van de bevoegde nationale instantie, waarbij de belangrijkste overweging voor de Raad is hoe hij het risico beschouwt en beoordeelt dat de betrokken tegoeden voor de financiering van het terrorisme kunnen worden

gebruikt indien geen maatregel tot bevrozing van de tegoeden wordt genomen. De omstandigheid dat de nationale instantie een administratieve instantie en niet een rechterlijke instantie is, is niet doorslaggevend.

- 98 Wat meer bepaald de beslissing van de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken, Verenigd Koninkrijk; hierna: „Home Secretary”) van 29 maart 2001 betreft, herinnert de Raad eraan dat het Gerecht reeds de gelegenheid heeft gehad te oordelen dat dit een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is. De Raad herinnert eraan dat deze beslissing door de Home Secretary is vastgesteld op grond van section 3(3)(a) van de UK Terrorism Act 2000, die hem de bevoegdheid verleent om, na goedkeuring van het Parlement, elke organisatie te verbieden waarvan hij van oordeel is dat zij „bij het terrorisme betrokken is”.
- 99 Deze beslissing van de Home Secretary volstaat op zich reeds als grondslag voor de beslissingen van de Raad, zonder dat de beslissing van de UK Treasury (minister van Financiën, Verenigd Koninkrijk; hierna: „UK Treasury”) van 6 december 2001 over de bevrozing van de tegoeden hoeft te worden onderzocht. Deze beslissing is vermeld in de motivering van 15 november 2010, die als grondslag heeft gediend voor uitvoeringsverordening nr. 83/2011, en is later weggelaten omdat er in het Verenigd Koninkrijk geen afzonderlijk besluit tot bevrozing van de tegoeden meer was. De Raad wijst erop dat de inhoud van die laatste beslissing vervolgens is overgenomen in een daaropvolgende beslissing van 7 oktober 2009, die dezelfde aard en gevolgen als de bevrozing van tegoeden heeft, en hij meent dat zij, zoals de beslissing van de Home Secretary, een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is.
- 100 Ten aanzien van de in 1992 door de Indiase regering vastgestelde beslissing op grond van de Unlawful Activities Act (wet inzake illegale activiteiten) van India van 1967, zoals gewijzigd in 2004, betoogt de Raad dat hij bevoegd is om maatregelen tot bevrozing van tegoeden vast te stellen op grond van beslissingen die door de bevoegde instanties van een derde land zijn vastgesteld, hetzij op een daartoe strekkend voorstel van een lidstaat na een eerste onderzoek van het betrokken geval, hetzij op eigen verzoek van het betrokken derde land. De Raad geeft aan dat hij zich ervan vergewist dat de betrokken beslissingen zijn vastgesteld met inachtneming van de grondrechten op het gebied van de bescherming van de rechten van de mens, de onschuldpresumptie, het recht op een eerlijk proces en het recht om niet tweemaal te worden berecht of veroordeeld voor hetzelfde misdrijf of dezelfde overtreding. Dit is ook in de onderhavige zaak gebeurd.
- 101 In zijn dupliek verwijst de Raad, in wezen met handhaving van zijn standpunt, wat de Britse beslissingen betreft naar de inlichtingen die in de memorie in interventie van het Verenigd Koninkrijk zijn verstrekt. Hij voegt hieraan toe dat hij kennis heeft genomen van de volgende inlichtingen, volgens welke verzoekster ononderbroken voorwerp is geweest van verbodsmaatregelen van de Indiase instanties: de meest recente beslissing zou voor de duur van twee jaar in werking zijn getreden op 14 mei 2010 en door de rechter zijn bevestigd op 12 november 2010. Verzoekster staat in India dus nog steeds als terroristische organisatie op een lijst.
- 102 In zijn memorie in interventie geeft het Verenigd Koninkrijk te kennen dat de beslissingen van de Home Secretary en de UK Treasury duidelijk voldoen aan de voorwaarden om als beslissingen van bevoegde instanties te worden gekwalificeerd. Wat de Indiase beslissing betreft schaarst het Verenigd Koninkrijk zich achter het standpunt van de Raad dat deze beslissing als beslissing van een bevoegde instantie moet worden aangemerkt.

## Beoordeling door het Gerecht

- 103 Behalve haar eerste – juiste – opmerking dat de lijst van feiten aan het begin van de motivering van de bestreden verordeningen geen beslissing van een bevoegde instantie is, betoogt verzoekster dat de Britse en de Indiase beslissingen die in de motivering van de bestreden verordeningen zijn vermeld, geen beslissingen van bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, tweede alinea, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn.
- 104 Het algemene bezwaar dat de Britse en de Indiase instanties in kwestie geen bevoegde instanties zijn, omdat het geen rechterlijke instanties zijn terwijl er in die landen rechterlijke instanties zijn die bevoegd zijn voor terrorisme, moet om de volgende redenen worden afgewezen.
- 105 Het Gerecht heeft reeds de gelegenheid gehad om in het geval van een beslissing van een Nederlandse bestuurlijke instantie [een sanctieregeling terrorisme die was vastgesteld door de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Financiën] te oordelen dat de omstandigheid dat deze beslissing een bestuursrechtelijke beslissing is, en niet een rechterlijke, op zich niet doorslaggevend is, aangezien uit de eigen bewoordingen van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 uitdrukkelijk volgt dat een niet-rechterlijke instantie ook als bevoegde instantie in de zin van die bepaling kan worden aangemerkt (arrest van 9 september 2010, Al-Aqsa/Raad, T-348/07, Jurispr., EU:T:2010:373, punt 88; hierna: „arrest Al-Aqsa T-348/07”). In zijn in hogere voorziening tegen het arrest Al-Aqsa T-348/07 gewezen arrest heeft het Hof in wezen bevestigd dat de sanctieregeling kon worden beschouwd als een beslissing van een bevoegde instantie (arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad, C-539/10 P en C-550/10 P, Jurispr., EU:C:2012:711, punten 66-77; hierna: „arrest Al-Aqsa C-539/10 P”).
- 106 In een eerder arrest, betreffende een beslissing van de Home Secretary, heeft het Gerecht geoordeeld dat deze beslissing op grond van de relevante nationale regelgeving wel degelijk een beslissing van een bevoegde nationale instantie bleek te zijn die voldeed aan de definitie in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (arrest van 23 oktober 2008, People’s Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-256/07, Jurispr., EU:T:2008:461, punten 144 en 145, laatste volzin; hierna: „arrest PMOI T-256/07”; zie in die zin ook arrest Al-Aqsa T-348/07, punt 89, in fine).
- 107 Artikel 1, lid 4, tweede alinea, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bevat weliswaar een voorkeur voor de beslissingen van rechterlijke instanties, maar sluit geenszins uit dat rekening wordt gehouden met beslissingen die van de bestuurlijke instanties afkomstig zijn wanneer deze instanties naar nationaal recht de bevoegdheid hebben gekregen om beperkende beslissingen te nemen ten aanzien van groeperingen die bij het terrorisme betrokken zijn en deze instanties, hoewel slechts bestuurlijk van aard, niettemin kunnen worden beschouwd als „equivalenten” van rechterlijke instanties.
- 108 De door verzoekster gestelde omstandigheid dat de Britse en Indiase rechterlijke instanties bevoegdheden op het gebied van de bestrijding van het terrorisme hebben, betekent dus niet dat de Raad geen rekening mocht houden met de beslissingen van de nationale bestuurlijke instanties die belast zijn met de vaststelling van beperkende maatregelen op het gebied van terrorisme.
- 109 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat verzoekster niet stelt dat de betrokken beslissingen van de Britse en de Indiase instanties zouden zijn vastgesteld door instanties die daartoe niet bevoegd zijn krachtens het nationale recht van de betrokken staten.
- 110 Uit een en ander volgt dat verzoeksters algemene bezwaar (zie punt 101 hierboven) moet worden afgewezen.

- 111 Verzoekster betoogt daarnaast dat de nationale beslissingen die zijn vermeld in de motivering van de bestreden verordeningen geen veroordeling inhouden en dus slechts als rechtsgrondslag konden dienen voor zover zij betrekking hadden op de inleiding van onderzoeken of vervolgingen en gebaseerd waren op bewijs of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen. Dit is niet het geval bij deze nationale beslissingen, die bestuursrechtelijke beslissingen zijn en geen strafrechtelijke, waarbij verzoekster als terroriste is aangemerkt en haar tegoeden zijn bevroren. Alleen beslissingen in het kader van strafzaken kunnen als grondslag voor de plaatsing op de lijst van bevroren tegoeden worden gebruikt. Het enige geval van een niet-strafrechtelijke beslissing die als grondslag voor een plaatsing op de lijst van bevroren tegoeden is aanvaard, is dat van de beslissingen van de Veiligheidsraad genoemd in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.
- 112 Met deze argumenten stelt verzoekster in wezen dat alleen strafrechtelijke beslissingen, beslissingen van de bevoegde instanties in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 kunnen zijn. Zij suggereert voorts dat eenvoudige beslissingen tot plaatsing op een lijst niet volstaan.
- 113 Er zij aan herinnerd dat gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet verlangt dat de beslissing van de bevoegde instantie onderdeel is van een strafrechtelijke procedure *stricto sensu*, ook al zal dat meestal het geval zijn. Gelet op de doelstellingen die met gemeenschappelijk standpunt 2001/931 worden nagestreefd in het kader van de uitvoering van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad, moet de betrokken nationale procedure niettemin de bestrijding van het terrorisme in ruime zin tot doel hebben. Deze oordelen van het Gerecht in het arrest Al-Aqsa T-348/07, punten 98 en 100, zijn in wezen bevestigd in het arrest Al-Aqsa C-539/10 P, punt 70, waarin het Hof overwoog dat aan de bescherming van de betrokken personen niet werd afgedaan wanneer de beslissing van de nationale instantie niet kaderde in een procedure tot oplegging van strafsancities, maar wel in een procedure tot oplegging van preventieve maatregelen.
- 114 Het Gerecht heeft tevens geoordeeld dat een beslissing tot „inleiding van een onderzoek of een vervolging”, om door de Raad op goede gronden te kunnen worden aangevoerd, onderdeel dient te zijn van een nationale procedure die rechtstreeks en primair erop gericht is, aan de betrokkene in het kader van de bestrijding van het terrorisme en wegens diens betrokkenheid daarbij een preventieve of repressieve maatregel op te leggen. Het Gerecht heeft gepreciseerd dat een beslissing van een nationale rechterlijke instantie die in het kader van een betwisting betreffende bijvoorbeeld civiele rechten en plichten slechts bijkomstig en terloops op de eventuele betrokkenheid van de betrokkene bij een dergelijke activiteit ingaat, niet aan dit vereiste voldoet (arrest van 30 september 2009, Sison/Raad, T-341/07, Jurispr., EU:T:2009:372, punt 111; hierna: „arrest Sison T-341/07”).
- 115 In de onderhavige zaak moet worden opgemerkt dat, hoewel de door de Britse (namelijk de Home Secretary en de UK Treasury) en de Indiase instanties vastgestelde beslissingen strikt genomen inderdaad geen beslissingen „tot inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad” of een „veroordeling wegens dergelijke feiten” in de strikt strafrechtelijke zin van het woord zijn, dit niet wegneemt dat deze beslissingen leiden tot een verbod van verzoekster in het Verenigd Koninkrijk en de bevroering van haar tegoeden, alsook het verbod van verzoekster in India, en dat zij dus duidelijk zijn te plaatsen binnen het kader van nationale procedures die er primair toe strekken om ten aanzien van verzoekster preventieve of repressieve maatregelen op te leggen uit hoofde van de strijd tegen het terrorisme.
- 116 In zoverre, en anders dan verzoekster stelt, kan op basis van de omstandigheid dat de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde nationale beslissingen niet precies overeenstemmen met de bewoordingen van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, niet ipso facto de conclusie worden getrokken dat de Raad daarmee geen rekening mocht houden.
- 117 Verzoekster stelt dus ten onrechte dat het enige geval van niet-strafrechtelijke beslissingen die als grondslag voor een plaatsing op de lijst van bevroren tegoeden zijn aanvaard, de beslissingen van de Veiligheidsraad genoemd in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn. Het doel



van de laatste volzin van artikel 1, lid 4, eerste alinea, van dat gemeenschappelijk standpunt is alleen om de Raad de mogelijkheid te bieden om tot aanvullende aanwijzingen over te gaan, naast de aanwijzingen die hij op basis van de beslissingen van de bevoegde nationale instanties mag verrichten.

- 118 Het is juist dat de activiteit van de bestuurlijke instanties in kwestie uiteindelijk tot een plaatsing op een lijst leidt. Deze omstandigheid houdt echter als zodanig niet in dat deze instanties geen individuele beoordelingen van elk van de betrokken groeperingen hebben verricht voordat zij hen op die lijsten hebben geplaatst, of dat deze beoordelingen noodzakelijkerwijs willekeurig en ongegrond zijn. Van belang is niet dat de activiteit van de betrokken instantie leidt tot een plaatsing op een lijst van personen, groepen of entiteiten die bij het terrorisme betrokken zijn, maar dat die activiteit met voldoende waarborgen is omkleed opdat de Raad zich daarop kan baseren voor zijn eigen beslissing tot plaatsing op de lijst.
- 119 Dit in aanmerking nemend, en naast de algemene bezwaren die hierboven zijn onderzocht, moet worden bepaald of de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde bestuurlijke instanties, namelijk de Home Secretary en de UK Treasury aan de ene kant en de Indiase regering aan de andere kant, concreet konden worden beschouwd als bevoegde instanties in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.
- 120 Wat om te beginnen de Home Secretary betreft, moet eraan worden herinnerd dat het Gerecht reeds de gelegenheid heeft gehad om te oordelen dat deze bestuurlijke instantie, gezien de relevante nationale regelgeving, een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is (arrest PMOI T-256/07, punt 144).
- 121 Behalve de algemene argumenten die reeds door het Gerecht zijn vermeld en afgewezen (zie punten 101-115 hierboven), voert verzoekster geen enkel tegenargument aan, of het moet zijn het argument dat haar kwalificatie als terroristische organisatie in het Verenigd Koninkrijk tegelijk met 20 andere groeperingen is geschied en dat het Britse Lagerhuis beweerdelijk geen andere optie had dan de door de Home Secretary voorgelegde lijst in haar geheel te aanvaarden of te verwerpen, zonder elke organisatie afzonderlijk te kunnen behandelen.
- 122 Uit het door verzoekster overgelegde uittreksel van de debatten in het Lagerhuis van 13 maart 2001, over het ontwerpbesluit dat daaraan op 28 februari 2001 door de Home Secretary is voorgelegd, blijkt echter niet dat het Lagerhuis de mogelijkheid is ontnomen om de situatie van elk van de organisaties in dat ontwerpbesluit individueel te onderzoeken. Alle leden van het Lagerhuis hebben voor elk van de organisaties op de lijst in het ontwerpbesluit een samenvatting van de feiten ontvangen, hetgeen betekent dat een individueel onderzoek door het Lagerhuis mogelijk is geweest. Tijdens de debatten in het Lagerhuis kon ook op individuele organisaties worden ingegaan, met name wat betreft de „Revolutionaire organisatie van 17 november”. Tot slot houdt de omstandigheid dat de voorgestelde maatregelen in één enkel besluit ter goedkeuring aan het Lagerhuis zijn voorgelegd, en niet in evenzovele besluiten als er betrokken organisaties waren, niet in dat een individueel onderzoek niet mogelijk was, aangezien het het Lagerhuis hoe dan ook vrij stond om te weigeren om het ontwerpbesluit goed te keuren.
- 123 Uit een en ander volgt dat verzoeksters argumenten niet kunnen afdoen aan de hoedanigheid van bevoegde instantie van de Home Secretary.
- 124 Datzelfde geldt vervolgens voor de UK Treasury, de instantie waarnaar de Raad overigens verwijst in de motivering van uitvoeringsverordening nr. 83/2011 en ook in die van de latere verordeningen. In de onderhavige beroepen heeft verzoekster niet specifiek betwist dat de UK Treasury de hoedanigheid van bevoegde instantie heeft, op de algemene argumenten die hierboven in de punten 101 tot en met 115 zijn genoemd na, die reeds door het Gerecht zijn verworpen.

- 125 Ten aanzien van de Indiase regering, tot slot, voert verzoekster wel uitgewerkte argumenten aan. Primair is zij van mening dat een instantie van een derde land, gelet op het beginsel van loyale samenwerking dat slechts tussen de Unie en haar lidstaten geldt, niet kan worden aanvaard als een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.
- 126 Dit principiële argument, dat een instantie van een derde land niet kan worden beschouwd als een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, moet om de volgende redenen worden verworpen.
- 127 In de eerste plaats volgt uit de punten 5 en 7 van de considerans van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 dat dit is vastgesteld in het kader en ten behoeve van de tenuitvoerlegging van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad. In die resolutie heeft de Veiligheidsraad beslist dat „alle Staten de nodige maatregelen moe[s]ten treffen om te voorkomen dat terroristische daden worden gepleegd, met name door de overige staten vroegtijdig te waarschuwen door middel van de uitwisseling van informatie” [punt 2, sub b, van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad], en „elkaar wederzijds de grootst mogelijke bijstand verlenen tijdens strafrechtelijke onderzoeken en andere procedures in verband met de financiering van terroristische daden of de ondersteuning van die daden, waaronder bijstand met het oog op van het verkrijgen van bewijs dat zij in hun bezit hebben en voor die procedure noodzakelijk is” [punt 2, sub f, van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad]. In zijn resolutie heeft de Veiligheidsraad tevens gevraagd aan „alle Staten [...] om in overeenstemming met het internationale en het nationale recht inlichtingen uit te wisselen en op administratief en gerechtelijk vlak samen te werken om terroristische daden te voorkomen” [punt 3, sub b, van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad].
- 128 Er zij aan herinnerd dat, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, de Unie, indien zij een gemeenschappelijk standpunt vaststelt, in het kader van het Verdrag is gehouden, de bij dit gemeenschappelijk standpunt voorgeschreven maatregelen te nemen. Wanneer het gaat om de uitvoering van een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad, impliceert deze verplichting dat de Unie bij de uitwerking van deze maatregelen naar behoren rekening houdt met de formulering en de doelstellingen van de betrokken resolutie en met de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende relevante verplichtingen die verband houden met deze uitvoering (arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr., EU:C:2008:461, punt 296; zie ook arrest van 13 maart 2012, Melli Bank/Raad, C-380/09 P, Jurispr., EU:C:2012:137, punt 55).
- 129 Gezien de doelstellingen van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad, namelijk om de strijd tegen het terrorisme wereldwijd op te voeren door stelselmatige en nauwe samenwerking tussen alle staten, en het feit dat gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is vastgesteld om aan die resolutie uitvoering te geven, is verzoeksters stelling, daar waar het gemeenschappelijk standpunt voorshands geen beperking bevat op het punt van de herkomst van de bevoegde instanties, in strijd met zowel de letter als de doelstelling van dat gemeenschappelijk standpunt en komt zij daarmee in conflict met de tenuitvoerlegging van de resolutie van de Veiligheidsraad binnen de Unie.
- 130 Voor het overige moet worden opgemerkt dat in punt 6 van de considerans van verordening nr. 2580/2001 is opgenomen dat „deze verordening [...] een maatregel [is] die op communautair niveau genomen moet worden en een aanvulling vormt op administratieve en gerechtelijke procedures met betrekking tot terroristische organisaties in de Europese Unie en derde landen”.
- 131 In de tweede plaats moet worden geoordeeld dat verzoeksters argument berust op een onjuiste opvatting van de functie van het beginsel van loyale samenwerking in het kader van de regeling die bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is ingevoerd en de vaststelling van beperkende maatregelen door de Raad.

- 132 Krachtens artikel 4, lid 3, VEU worden de betrekkingen tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie beheerst door de wederkerige verplichting om loyaal samen te werken (arrest Sison T-341/07, punt 94).
- 133 Zoals is opgemerkt in de rechtspraak houdt het beginsel van loyale samenwerking voor de Raad in de context van de toepassing van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 de verplichting in, zich zoveel mogelijk te verlaten op de beoordeling door de bevoegde nationale instantie, althans wanneer het een rechterlijke instantie betreft, met name met betrekking tot het bestaan van „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen” waarop de beslissing van die rechterlijke instantie is gebaseerd (arrest Sison T-341/07, punt 95).
- 134 Anders dan verzoekster stelt, heeft dit beginsel geen betrekking op de vraag naar de kwalificatie van een nationale instantie als bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, maar uitsluitend op de omvang van de verplichtingen van de Raad ten aanzien van de beslissingen van een dergelijke instantie wanneer zij een instantie van een lidstaat is.
- 135 De – overigens juiste – omstandigheid dat het beginsel van loyale samenwerking uitsluitend van toepassing is in de betrekkingen tussen de Unie en de lidstaten, heeft dus niet tot gevolg dat de instantie van een derde land niet kan worden gekwalificeerd als bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en dat de Raad zich in voorkomend geval niet op de beoordelingen van die instantie zou mogen verlaten.
- 136 Uit een en ander volgt dat verzoeksters primaire argument dat de niet-toepasselijkheid van het beginsel van loyale samenwerking in de betrekkingen tussen de Unie en de derde landen een principieel verbod met zich brengt om een instantie van een derde land aan te merken als een bevoegde instantie, moet worden verworpen. De door gemeenschappelijk standpunt 2001/931 nagestreefde doelstelling leidt juist tot de tegenovergestelde conclusie.
- 137 Zoals het Gerecht heeft afgeleid uit de bepalingen van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, doet dit er niet aan af, daar waar het bij dat gemeenschappelijk standpunt ingevoerde mechanisme ertoe leidt dat de Raad op grond van een beslissing van de nationale instantie personen op de lijst van bevroren tegoeden kan plaatsen, dat de controle of er een beslissing van een nationale instantie bestaat die aan de definitie van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voldoet, een essentiële voorwaarde is voor de vaststelling door de Raad van een eigen besluit tot bevroering van tegoeden (zie in die zin arrest Sison T-341/07, punt 93).
- 138 Deze voorwaarde, die door het Gerecht in de context van beslissingen van de instanties van de lidstaten van de Unie is vastgesteld, blijkt nog belangrijker te zijn in het geval van beslissingen die door de instanties van derde landen zijn vastgesteld. Anders dan de lidstaten zijn vele derde landen immers niet gebonden aan de vereisten die voortvloeien uit het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en is geen van hen gebonden aan de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 139 Het staat dus aan de Raad om, alvorens zich op een beslissing van een instantie van een derde land te baseren, zorgvuldig na te gaan of de relevante regelgeving van dat land waarborgt dat de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming op een vergelijkbaar niveau als dat in de Unie worden beschermd. Daarnaast mogen er geen aanwijzingen zijn dat het derde land zich in de praktijk niet aan die regelgeving houdt. In dat geval zou immers het bestaan van regelgeving die formeel aan de bovengenoemde voorwaarden voldoet, niet de conclusie toelaten dat sprake is van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

140 Daaraan moet worden toegevoegd dat wanneer het niveau van bescherming dat door de regelgeving van het derde land wordt geboden niet vergelijkbaar zou zijn met dat in de Unie, de erkenning van een nationale instantie van een derde land als bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 dan inhoudt dat de personen die voorwerp zijn van door de Unie vastgestelde maatregelen tot bevrozing van de tegoeden, anders worden behandeld naargelang de nationale beslissingen die aan die maatregelen ten grondslag liggen van instanties van derde landen of van instanties van lidstaten afkomstig zijn.

141 Met verzoekster moet worden vastgesteld dat de motivering van de bestreden verordeningen niets bevat op grond waarvan zou kunnen worden geoordeeld dat de Raad een dergelijk zorgvuldige controle van het niveau van waarborging van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming heeft verricht wat de Indiase regelgeving aangaat. In uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 zijn slechts de volgende overwegingen in de motivering vermeld:

„Gezien het plegen van en deelnemen aan terroristische daden door de [LTTE] heeft de Indiase overheid de LTTE in 1992 verboden uit hoofde van de Unlawful Activities Act van 1967 [wet inzake illegale activiteiten van 1967] en later opgenomen op de lijst van terroristische organisaties in de bijlage bij de Unlawful Activities Prevention (Amendment) Act van 2004 [wet houdende wijziging van de wet inzake preventie van illegale activiteiten van 2004].

Aldus zijn ten aanzien van [LTTE] beslissingen genomen door bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.”

142 Daarentegen heeft de Raad in het geval van de Britse instanties, die instanties van een lidstaat van de Unie zijn, de moeite genomen om na vermelding van de toepasselijke regeling te constateren dat deze instanties onder het periodieke toezicht van een regeringscommissie (vijfde alinea van de motivering van de onderscheiden bestreden verordeningen) of onder rechterlijk toezicht (zesde alinea van de motiveringen van 25 augustus en 15 november 2010) stonden. Bij de Indiase instanties (derde land) heeft hij geen beoordeling van het niveau van bescherming van de rechten van de verdediging of de rechterlijke bescherming op grond van de Indiase regelgeving vermeld.

143 In dat verband kon de door de Raad ter terechtzitting gedane suggestie niet overtuigen dat het achterwege blijven van een beoordeling van het niveau van bescherming bij de Indiase instanties het gevolg was van het feit dat de bestreden verordeningen een evaluatie en niet een aanvankelijke plaatsing op de lijst inhielden, in welk geval er wel een uitgebreidere motivering ten aanzien van de aanvankelijke beoordeling van de Indiase regelgeving zou zijn opgenomen.

144 In de eerste plaats wordt die suggestie tegengesproken door het feit dat steeds weer een specifieke motivering ten aanzien van de Britse instanties in de verschillende opeenvolgende bestreden verordeningen is opgenomen. In de tweede plaats legt de Raad ter ondersteuning van zijn suggestie niet de beweerdelijk uitgebreidere motivering van de verordening houdende de aanvankelijke plaatsing op de lijst over en stelt hij evenmin dat hij deze aan verzoekster heeft meegedeeld, laat staan dat hij dat laatste bewijst. Mocht de suggestie van de Raad waar zijn, dan zou daar op zijn minst uit volgen dat hij de rechten van verdediging heeft geschonden omdat hij verzoekster een onvolledige motivering heeft toegezonden. In de derde plaats moet eraan worden herinnerd dat de maatregelen tot bevrozing van tegoeden, ondanks dat zij van preventieve aard zijn, maatregelen zijn die een belangrijke negatieve weerslag op de betrokken personen en groeperingen kunnen hebben (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Commissie/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, Jurispr., EU:C:2013:518, punt 132 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg moet zowel de vaststelling als de verlenging van die maatregelen berusten op een voldoende solide en uitdrukkelijke motivering.

145 Bij uitvoeringsverordening nr. 790/2014 is de motivering voor de handhaving op de lijst aangevuld met de aanwijzingen dat de sections 36 en 37 van de Unlawful Activities Act 1967 bepalingen over het hoger beroep tegen en de herziening van de lijst bevatten en dat de beslissing om LTTE als illegale

vereniging te verbieden periodiek wordt herzien door de minister van Binnenlandse Zaken van India. De Raad voegt hieraan toe dat de laatste herziening op 14 mei 2012 heeft plaatsgevonden en dat deze kwalificatie van LTTE, na herziening door het gerecht dat bij de Unlawful Activities Act 1967 is ingesteld, door de minister van Binnenlandse Zaken van India is bevestigd op 11 december 2012. De Raad geeft aan dat deze beslissingen bekend zijn gemaakt door kennisgeving in het publicatieblad van India.

- 146 Aangezien het een derde land betreft, stond het, gezien de overwegingen in de punten 138 tot en met 140 hierboven, met name aan de Raad om zorgvuldig na te gaan of de relevante regelgeving van het derde land waarborgt dat de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming op een vergelijkbaar niveau als dat in de Unie worden beschermd. In dat kader volstaan de loutere verwijzing naar onderdelen van de wettelijke bepalingen en een periodieke herziening door de minister van Binnenlandse Zaken niet om daaruit de conclusie te trekken dat de door het derde land geboden waarborgen op het gebied van de bescherming van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming zorgvuldig zijn onderzocht.
- 147 Uit een en ander volgt dat de Raad, gezien de motivering van de bestreden verordeningen, niet kan worden geacht om voorafgaand aan de handhaving van verzoekster op de lijst van bevroren tegoeden, zorgvuldig te zijn nagegaan dat het betrokken derde land beschikte over een regelgeving waarin de bescherming van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming op een vergelijkbaar niveau als dat in de Unie is gewaarborgd.
- 148 Daarbij komt dat de motivering van de bestreden verordeningen geen bepalingen van Indiaas recht vermeldt, met name niet de Prevention of Terrorism Act (POTA) (wet inzake preventie van terrorisme). Pas nadien heeft de verdediging voor het Gerecht opgemerkt dat zij relevant waren, aangezien zij bepaalden welke procedure van toepassing was op het verbod van groeperingen die werden geacht de Indiase wetten over illegale activiteiten te schenden. Deze lacune in de motivering van de bestreden verordeningen bevestigt dat er geen zorgvuldig onderzoek is geweest, dat nochtans bijzonder belangrijk is in het geval van beslissingen van instanties van derde landen.
- 149 Het ontbreken van een zorgvuldig onderzoek in het stadium van de vaststelling van de bestreden verordeningen en de daaruit voortvloeiende niet-naleving van de motiveringsplicht kunnen niet worden gedekt door de door de Raad voor het eerst voor het Gerecht gedane verwijzingen en gegeven toelichtingen.
- 150 Tot slot moet ten aanzien van de overwegingen in punt 136, tweede volzin, hierboven worden opgemerkt dat noch de Raad noch enige interveniënt aan de zijde van de Raad antwoordt op de argumenten in het verzoekschrift, herhaald in repliek, dat de intrekking van de POTA in 2004 erop terug te voeren was dat die tekst had geleid tot willekeurige bewaringsmaatregelen, martelingen, verdwijningen en buitengerechterlijke executies, en dat de wetswijzigingen na die intrekking de problemen niet hebben opgelost.
- 151 Daar waar de Britse instanties die in de motivering van de bestreden verordeningen zijn vermeld, bijgevolg door de Raad terecht als bevoegde instanties konden worden gekwalificeerd, kon dit, bij de huidige stand van de motivering van de bestreden verordeningen althans, niet het geval zijn voor de Indiase instanties.
- 152 Bijgevolg slaagt het onderhavige middel voor zover het de Indiase instanties betreft en moet het worden afgewezen voor zover het de Britse instanties betreft.

- 153 Het onderzoek van de beroepen dient zich nu te richten op de kritieken van verzoekster tegen de door de Raad gevolgde benadering en de motivering die wat haar betreft in aanmerking is genomen om haar naam op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven, en meer bepaald de kritiek dat er geen rechtsgrondslag of voldoende feitelijke grondslag is voor de toerekening aan verzoekster van de in de motivering van de bestreden verordening vermelde gewelddaden.
- 154 Te dien einde dienen het vierde tot en met het zesde middel tezamen te worden onderzocht, tezamen genomen met het tweede middel.

*Vierde tot en met zesde middel, tezamen genomen met het tweede middel*

Argumenten van partijen

- 155 Verzoekster betoogt dat de Raad, in plaats van naar behoren onderzoek te doen naar de gevolgen van de procedures op nationaal niveau, hetgeen nochtans is voorgeschreven in artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, de bestreden verordeningen niet zozeer op beslissingen van bevoegde instanties heeft gebaseerd, als wel op een lijst van daden die hij direct aan verzoekster toerekent. Deze lijst vormt geen beslissing van een bevoegde instantie. De toerekening daarin berust op geen enkele afdoende rechtsgrondslag of feitelijke grondslag (tweede en vierde middel). Daarnaast vertoont de motivering van de bestreden verordening teveel lacunes om verzoekster in staat te stellen om haar verdediging doeltreffend te organiseren en om de rechter in staat te stellen om zijn toezicht uit te oefenen (vijfde en zesde middel).
- 156 De Raad, daarin ondersteund door de interveniënten, bestrijdt verzoeksters argumenten met het betoog dat hij is overgegaan tot een gedetailleerde inhoudelijke evaluatie alvorens bij de bestreden verordeningen te beslissen om verzoekster op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven. Het resultaat van die evaluatie is een politiek vraagstuk waarover alleen de wetgever kan beslissen. De Raad beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid. Voor het feit dat hij de ontwikkeling van de procedures op nationaal niveau in aanmerking heeft genomen, verwijst de Raad naar twee verzoeken om schrapping van de lijst die verzoekster in 2007 en in 2009 bij de Home Secretary heeft ingediend, die zijn afgewezen. De Raad betwist dat hij niet naar behoren rekening heeft gehouden met de ontwikkeling van de situatie in Sri Lanka na verzoeksters militaire nederlaag in 2009. Hij meent dat hij zijn motiveringsplicht ten volle heeft nageleefd en bestrijdt dat verzoeksters rechten van verdediging zijn geschonden. Wat de aan verzoekster verweten feiten betreft stond het aan haar om deze in voorkomend geval op nationaal niveau te betwisten. Voor het overige zijn deze feiten onderdeel van de context, die algemeen bekend is, waarvan de verzoekster reeds lang wetenschap had, maar die zij alleen voor het Gerecht betwist.

Beoordeling door het Gerecht

- 157 In de eerste plaats moet eraan worden herinnerd dat de Raad na vaststelling van een besluit tot inschrijving van een persoon of groep op de lijst van bevroren tegoeden op basis van een beslissing van een bevoegde nationale instantie, zich er regelmatig – ten minste een keer per semester – van moet vergewissen of de handhaving van de betrokkene op de litigieuze lijst nog steeds gerechtvaardigd is.
- 158 Daar waar de controle of er een beslissing van een nationale instantie bestaat die aan de definitie in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voldoet, een noodzakelijke voorwaarde is voor de vaststelling van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden door de Raad, is de controle van het gevolg dat op nationaal niveau aan dat besluit is gegeven, onmisbaar in de context van de vaststelling van een later besluit tot bevrozing van tegoeden (arresten van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad, T-228/02, Jurispr., EU:T:2006:384, punt 117;

hierna: „arrest OMPI T-228/02”, en 11 juli 2007, Sison/Raad, T-47/03, EU:T:2007:207, punt 164). Wanneer wordt onderzocht of iemand op de litigieuze lijst moet worden gehandhaafd, is het van belang te weten of de feitelijke toestand sinds het tijdstip waarop die persoon op deze lijst is geplaatst of sinds de vorige evaluatie in die mate is veranderd dat op basis daarvan niet meer dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de betrokkenheid van deze persoon bij terroristische activiteiten (arrest Al-Aqsa C-539/10 P, punt 82).

- 159 In de tweede plaats moet eraan worden herinnerd dat de door artikel 296 VWEU vereiste motivering volgens vaste rechtspraak moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling, en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking moet doen komen, opdat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. 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 van de handeling of andere personen die daardoor rechtstreeks en individueel worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben (zie arrest OMPI T-228/02, punt 141 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 160 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 (arrest OMPI T-228/02, punt 142).
- 161 In dit verband kan het Gerecht niet aanvaarden dat 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 arrest OMPI T-228/02, punt 143 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 162 Bijgevolg moet zowel de motivering van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden als de motivering van de latere besluiten niet alleen betrekking hebben op de wettelijke toepassingsvoorwaarden van verordening nr. 2580/2001, met name het bestaan van een beslissing van een bevoegde nationale instantie, maar eveneens op de specifieke en concrete redenen waarom de Raad, bij de uitoefening van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid, tot de conclusie is gekomen dat de tegoeden van de betrokkene moeten worden bevroren (arrest Sison T-341/07, punt 60).
- 163 In de derde plaats heeft het Gerecht in dit kader van het door hem gehouden toezicht erkend dat de Raad over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt met betrekking tot de elementen die in aanmerking moeten worden genomen voor de vaststelling van economische en financiële sancties op basis van de artikelen 75 VWEU, 215 VWEU en 352 VWEU, overeenkomstig een uit hoofde van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgesteld gemeenschappelijk standpunt. Deze beoordelingsbevoegdheid betreft met name de beoordeling van de opportuniteitsoverwegingen waarop dergelijke besluiten zijn gebaseerd (zie arrest Sison T-341/07, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ofschoon het Gerecht erkent dat de Raad ter zake een ruime beoordelingsmarge heeft, betekent dit nog niet dat het de uitlegging die deze instelling aan de relevante informatie geeft, niet mag toetsen. De Unierechter dient immers niet alleen de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen en de betrouwbaarheid en samenhang daarvan te controleren, hij moet ook nagaan of deze elementen alle relevante feiten omvatten die voor de beoordeling van de situatie in aanmerking dienen te worden genomen, en of deze elementen de daaruit getrokken conclusies kunnen

schragen. In het kader van deze toetsing mag het Gerecht zijn beoordeling van de opportuniteit echter niet in de plaats stellen van de beoordeling van de Raad (zie arrest Sison T-341/07, punt 98 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 164 Wat in de vierde plaats de rechtsgrondslagen en feitelijke grondslagen van een beslissing tot bevrozing van tegoeden op het gebied van terrorisme betreft, dient eraan te worden herinnerd dat de lijst van bevroren tegoeden volgens de bewoordingen van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, wordt vastgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of elementen uit het dossier die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, een 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.
- 165 In zijn arrest *Al-Aqsa C-539/10 P* heeft het Hof eraan herinnerd dat uit de verwijzing in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 naar een nationale beslissing van een „bevoegde instantie” en uit de vermelding van „welbepaalde inlichtingen” en „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen” voortvloeit dat die bepaling ertoe strekt de betrokkenen te beschermen door te verzekeren dat zij enkel op de litigieuze lijst kunnen worden geplaatst indien daarvoor een voldoende solide feitelijke grondslag bestaat, en dat bovengenoemd gemeenschappelijk standpunt deze doelstelling wil bereiken door het vereisen van een door een nationale instantie genomen beslissing (punt 68 van het arrest). Het Hof heeft namelijk opgemerkt dat de Unie niet over de middelen beschikt om zelf te onderzoeken of iemand betrokken is bij terroristische daden (punt 69 van het arrest).
- 166 In het licht van de voorafgaande overwegingen moet worden onderzocht of de motivering van de Raad als grondslag voor de bestreden verordeningen kan dienen.
- 167 Deze motivering begint met een alinea waarin de Raad verzoekster eerst omschrijft als een in 1976 opgerichte „terroristische groepering” die in het noorden en het oosten van Sri Lanka voor een afzonderlijke Tamil-staat vecht. In de tweede plaats stelt de Raad dat verzoekster een „aantal terroristische daden heeft gepleegd waaronder herhaalde aanslagen en intimidaties van de burgerbevolking, veelvuldige aanslagen tegen overheidsdoelen, verstoring van het politieke proces, ontvoeringen en politieke moorden”. In de derde plaats verkondigt de Raad het standpunt dat „hoewel de recente militaire nederlaag van LTTE haar structuur aanzienlijk heeft verzwakt, [...] deze organisatie waarschijnlijk tot doel [heeft] om terroristische aanslagen in Sri Lanka te blijven plegen” (eerste alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).
- 168 Vervolgens stelt de Raad een lijst van „terroristische activiteiten” op die verzoekster volgens hem vanaf augustus 2005 tot april 2009 of – volgens de bestreden verordeningen – tot juni 2010 zou hebben verricht (tweede alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).
- 169 Na te hebben geoordeeld dat „deze handelingen onder artikel 1, lid 3, sub a, b, c, f en g, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vallen, en dat zij zijn verricht om de doelstellingen genoemd in artikel 1, lid 3, sub i en iii, van dat gemeenschappelijk standpunt te bereiken” en dat „de LTTE onder artikel 2, lid 3, sub ii, van verordening nr. 2580/2001 valt” (derde en vierde alinea van de motivering van de bestreden verordeningen), noemt de Raad beslissingen van de Britse en Indiase instanties die in 1992, 2001 en 2004 jegens verzoekster zouden zijn vastgesteld (vijfde en zesde alinea van de motivering van uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014), en ook in 2012 (zesde en zevende alinea van de motivering van uitvoeringsverordening nr. 790/2014).
- 170 Ten aanzien van de Britse beslissingen en – uitsluitend in de motivering van uitvoeringsverordening nr. 790/2014 – de Indiase beslissingen verwijst de Raad naar het feit dat zij periodiek worden herzien of dat daartegen herziening of beroep openstaat.



- 171 De Raad leidt uit die overwegingen af dat „de ten aanzien van LTTE genomen beslissingen dus door bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn vastgesteld” (zevende alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).
- 172 Tot slot „stelt [de Raad] vast dat de hierboven genoemde beslissingen [...] nog steeds van kracht zijn en [...] is [hij] van oordeel dat de redenen waarom het gerechtvaardigd was om LTTE op de lijst van bevroren tegoeden te plaatsen nog steeds geldig waren” (achtste alinea van de motivering van de bestreden verordeningen). De Raad komt tot conclusie dat verzoekster op die lijst moet blijven voorkomen (negende alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).
- 173 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat de lijst van feiten die de Raad in de tweede alinea van de motivering van de bestreden verordeningen heeft opgesteld, een belangrijke rol speelt bij de beoordeling of het opportuun is om de bevroering van de tegoeden van verzoekster te handhaven, aangezien deze lijst de grondslag vormt voor de vaststelling van de Raad dat verzoekster terroristische daden heeft gepleegd, maar dat geen van deze feiten is onderzocht in de nationale beslissingen die zijn vermeld in de vijfde en zesde alinea van de motivering van uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 en in de zesde en zevende alinea van de motivering van uitvoeringsverordening nr. 790/2014.
- 174 Wat uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 betreft, dateren deze feiten immers van na de in de motivering van die verordeningen genoemde nationale beslissingen. Zij kunnen dus niet in die beslissingen zijn onderzocht.
- 175 In de motivering van de uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 is weliswaar vermeld dat de nationale beslissingen nog steeds van kracht zijn, maar zij bevat geen verwijzing naar recentere nationale beslissingen en nog minder naar de motivering van die beslissingen.
- 176 Nadat verzoekster kritiek over dit onderwerp had geuit, heeft de Raad geen enkele recentere beslissing van de Britse of Indiase instanties overgelegd ten aanzien waarvan hij het bewijs heeft dat hij daar ten tijde van de vaststelling van uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 over beschikte en waaruit concreet zou blijken dat in de motivering opgesomde feiten ook daadwerkelijk zijn onderzocht en door deze instanties zijn geconstateerd.
- 177 Wat de Britse procedure betreft legt de Raad alleen de beslissingen van 2001 over die in de motivering van de bestreden verordeningen zijn vermeld. De Raad legt geen Britse beslissing van latere datum over en nog minder de motivering van een dergelijke beslissing. Hoogstens noemt hij, zonder deze over te leggen of precieze aanwijzingen ten aanzien van hun concrete motivering te geven, een beslissing van de UK Treasury van 7 december 2009 en de afwijzing van twee verzoeken van LTTE, ingediend in 2007 en 2009, om haar van de Britse lijst van bevroren tegoeden te verwijderen.
- 178 De Indiase rechterlijke beslissing van 12 november 2010 die de Raad in dupliek heeft overgelegd en een Indiase rechterlijke beslissing van 7 november 2012 die hij bij zijn antwoord van 6 februari 2014 op de vragen van het Gerecht heeft overgelegd, zijn gezien de overwegingen in de punten 138 tot en met 140 hierboven irrelevant. Voor het overige en ten overvloede moet worden opgemerkt dat deze beslissingen geen vermelding bevatten, laat staan dat zij daarover een oordeel vellen, van de 24, vervolgens 21, specifieke feiten die in de motivering van uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 zijn opgesomd.
- 179 Wat uitvoeringsverordening nr. 790/2014 betreft, gelden ten aanzien van de Indiase beslissingen van 2012 (waaronder de rechterlijke beslissing van 7 november 2012) die voor het eerst in de zevende alinea van de motivering van die verordening worden genoemd, dezelfde overwegingen als hierboven in punt 178 uiteengezet.

- 180 Ten aanzien van de twee Franse beslissingen van 23 november 2009 en 22 februari 2012 (de eerste in eerste aanleg en de andere in hoger beroep) die door de Raad in zijn dupliek in de zaak T-508/11 zijn genoemd, waarin volgens hem rekening is gehouden met een aantal van de feiten die in de motivering van de bestreden verordeningen zijn vermeld, moet het volgende worden opgemerkt.
- 181 In de eerste plaats zijn die beslissingen niet vermeld in de motivering van de bestreden verordeningen, die voorafgaand aan de dupliek zijn vastgesteld. Zij vormen dus een te late poging tot motivering, die niet-ontvankelijk is (zie in die zin arresten van 12 november 2013, *North Drilling/Raad*, T-552/12, *Jurispr.*, EU:T:2013:590, punt 26, en 12 december 2013, *Nabipour e.a./Raad*, T-58/12, *Jurispr.*, EU:T:2013:640, punten 36-39).
- 182 In de tweede plaats, en fundamentele, zijn deze Franse beslissingen zelfs niet vermeld in de bestreden verordeningen die na de dupliek zijn vastgesteld (uitvoeringsverordeningen nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013, nr. 125/2014 en nr. 790/2014). De Raad kan niet nationale beslissingen die hij onvermeld laat in de motivering van de bestreden verordeningen, die zijn vastgesteld nadat hij van die beslissingen had kennisgenomen, opvoeren als „onderdelen van de motivering” van zijn beperkende maatregelen.
- 183 De overwegingen in de punten 180 tot en met 182 hierboven gelden tevens voor een Duitse beslissing die de Raad voor het eerst ter terechtzitting heeft genoemd.
- 184 De Raad geeft evenwel in zijn dupliek te kennen dat de feiten die in de motivering zijn opgesomd „te plaatsen zijn in de algemeen bekende [...] context van het conflict in Sri Lanka, waaraan verzoekster zelf heeft deelgenomen” en dat „deze onderdelen van de context, die gebaseerd zijn op feiten van algemene bekendheid, bedoeld zijn om de geadresseerde van de preventieve maatregelen in kennis te stellen van de gronden waarop de Raad zijn oordeel baseert dat zij een terroristische bedreiging vormt”. Ter ondersteuning van zijn verwijzing naar de „onderdelen van de context” verwijst de Raad naar het arrest *PMOI T-256/07*, punt 90. Ter ondersteuning van zijn argument dat de feiten die hij aan verzoekster toerekent van algemene bekendheid zijn, verwijst hij naar artikelen uit de pers die van het internet zijn gehaald.
- 185 De Raad voegt hieraan toe dat „deze feitelijke motivering niet bedoeld is als vervanging voor een eventuele gerechtelijke beoordeling met gezag van gewijsde van de civiele of strafrechtelijke aansprakelijkheid van de plegers van deze daden of de toerekening van die daden aan hen, omdat dat niet het voorwerp ervan is”. Hij geeft te kennen dat „deze gegevens niet alleen in het publieke domein zijn, maar verzoekster ook wel bekend waren op de datum van vaststelling van de bestreden verordeningen”.
- 186 Deze argumenten, in combinatie met het ontbreken van enige verwijzing naar beslissingen van bevoegde instanties die van recentere datum waren dan de verweten feiten in de motivering van de bestreden verordeningen en die naar die feiten verwijzen, getuigen duidelijk van het feit dat de Raad de bestreden verordeningen niet heeft gebaseerd op de beoordelingen die in de beslissingen van de bevoegde instanties voorkomen, maar op inlichtingen die hij uit de pers en van het internet heeft gehaald.
- 187 Zoals volgt uit hetgeen hierboven in de punten 164 en 165 is overwogen, vereist gemeenschappelijk standpunt 2001/931 nochtans, in het belang van de bescherming van de betrokkenen en gezien het feit dat de Unie geen eigen mogelijkheden tot onderzoek heeft, dat de feitelijke grondslag voor een bevoeging van tegoeden niet wordt gevormd door gegevens die de Raad uit de pers of van het internet heeft gehaald, maar op concrete elementen die zijn onderzocht en vastgesteld in beslissingen van bevoegde nationale instanties in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

- 188 Alleen wanneer er een dergelijke betrouwbare feitelijke grondslag is, kan de Raad vervolgens zijn ruime beoordelingsmarge gebruiken in het kader van de vaststelling van de beslissingen tot bevroering van tegoeden op het niveau van de Unie, meer bepaald voor de afweging of het opportuun is om dergelijke beslissingen vast te stellen.
- 189 Uit een en ander volgt dat de Raad de vereisten van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet heeft nageleefd.
- 190 De motivering van de bestreden verordeningen laat overigens zien dat de redenering van de Raad de omgekeerde weg volgt van hetgeen het gemeenschappelijk standpunt vereist.
- 191 In plaats van als feitelijke grondslag voor zijn beoordeling beslissingen van de bevoegde instanties te nemen waarin nauwkeurige feiten zijn beoordeeld en op grond daarvan te handelen, vervolgens na te gaan of bedoelde feiten wel degelijk „terroristische daden” en de betrokken groepering wel degelijk „een groepering” in de zin van de definities in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn, om ten slotte op die grondslag en in de uitoefening van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid eventueel een besluit op het niveau van de Unie te nemen, is de Raad juist andersom te werk gegaan in de motivering van de bestreden verordeningen.
- 192 Hij begint met beoordelingen die in werkelijkheid zijn eigen beoordelingen zijn, waarbij hij verzoekster reeds in de eerste volzin van die motivering als terroriste kwalificeert – waarmee de kwestie die in de motivering had moeten worden opgelost, reeds is afgesloten – en haar een reeks van gewelddaden toerekent die hij uit de pers en van het internet heeft gehaald (eerste en tweede alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).
- 193 In dat verband moet worden opgemerkt dat de omstandigheid dat het een evaluatie van de lijst van bevroren tegoeden betreft, die dus plaatsvindt na de eerdere onderzoeken, deze kwalificatie, die meteen aan het begin is gegeven, niet kan rechtvaardigen. Zonder het verleden uit het oog te verliezen, kan de evaluatie van een maatregel tot bevroering van tegoeden alleszins ertoe leiden dat de betrokken persoon of groepering niet langer terroristisch is op het moment waarop de Raad zijn oordeel velt. De Raad kan dus pas na afloop van deze evaluatie zijn conclusie trekken.
- 194 De Raad stelt vervolgens vast dat de aan verzoekster toegerekende feiten onder de definitie van terroristische daad in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vallen en dat verzoekster een groepering in de zin van dat standpunt is (derde en vierde alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).
- 195 Pas na deze uiteenzettingen vermeldt de Raad beslissingen van nationale instanties (vijfde tot en met achtste alinea van de motivering van de bestreden verordeningen), die echter dateren van vóór de verweten feiten, ten minste wat uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 betreft.
- 196 In de motivering van de laatstgenoemde uitvoeringsverordeningen tracht de Raad niet aan te tonen dat in eventuele latere nationale evaluatiebeslissingen, of andere beslissingen van de bevoegde instanties, de concrete feiten die aan het begin van die motivering voorkomen, daadwerkelijk zijn onderzocht en vastgesteld. Hij beperkt zich in de motivering van uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 tot een citaat van de aanvankelijke nationale beslissingen en de loutere vermelding dat zij nog steeds van kracht zijn. Pas in de motivering van uitvoeringsverordening nr. 790/2014 vermeldt de Raad nationale beslissingen die dateren van na de concreet aan verzoekster verweten feiten, maar weer zonder aan te tonen dat in die beslissingen – die overigens irrelevant zijn gezien hetgeen in de punten 138 tot en met 140 hierboven is overwogen – de concrete feiten die aan het begin van die motivering voorkomen, daadwerkelijk zijn onderzocht en vastgesteld.

- 197 De onderhavige zaak verschilt dus duidelijk van de andere zaken die na de vaststelling van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 de rechtspraak over maatregelen tot bevroering van tegoeden op het gebied van het terrorisme voor het Gerecht hebben ingeluid (zaken Al-Aqsa/Raad, Sison/Raad en People's Mojahedin Organization of Iran/Raad).
- 198 Daar waar immers in die eerste zaken uit de rechtspraak van de Unie over terrorisme, de feitelijke grondslag van de verordeningen van de Raad te vinden was in beslissingen van bevoegde nationale instanties, baseert de Raad zich in de onderhavige zaak niet langer op feiten die eerst door de nationale instanties zijn beoordeeld, maar gaat hij te werk op basis van zijn eigen autonome feitelijke toerekeningen op basis van de pers of het internet. Daarmee oefent de Raad de functie van „bevoegde instantie” in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 uit, waarvoor hij echter, zoals het Hof in wezen heeft opgemerkt, noch de bevoegdheid heeft volgens dit gemeenschappelijk standpunt, noch de middelen.
- 199 De Raad verwijst dus (zie punt 184 hierboven) tevergeefs naar met name het arrest PMOI T-256/07, punt 90. In die zaak waren de daden die waren vermeld in de door de Raad aan de People's Mojahedin Organization of Iran (hierna: „PMOI”) toegezonden motivering van de bevroering van tegoeden niet gebaseerd op autonome beoordelingen van de Raad, maar op beoordelingen van de bevoegde nationale instantie. Zoals volgt uit punt 90 van het arrest PMOI T-256/07, waren in de uiteenzetting van de gronden van 30 januari 2007 die aan de betrokken groepering (de PMOI) was toegezonden, terroristische daden vermeld waarvoor de PMOI verantwoordelijk zou zijn geweest en was daarin aangegeven dat „omwille van die daden een beslissing was genomen door een bevoegde nationale instantie”. De daden die zijn vermeld in de motivering van de Raad van 30 januari 2007 die aan de PMOI was toegezonden, waren dus onderzocht en ten aanzien van die groepering in aanmerking genomen door de bevoegde nationale instantie. Hun vermelding volgde dus niet, anders dan in de onderhavige zaak, uit autonome beoordelingen van de Raad.
- 200 Op soortgelijke wijze beschikte het Gerecht in de zaak T-348/07, Al-Aqsa/Raad, over de tekst van de beslissingen van bevoegde instanties die in de motivering van de bestreden verordeningen waren aangevoerd en heeft het ze tot in detail geanalyseerd. Het kwam tot de conclusie dat de Raad geen blijk van een kennelijk onjuiste beoordeling had gegeven door in aanmerking te nemen dat verzoekster wist dat de fondsen die zij inzamelde voor terrorisme zouden worden gebruikt (arrest Al-Aqsa T-348/07, punten 121-133). De feitelijke grondslag op basis waarvan de Raad te werk ging, was dus volgens de constatering van het Gerecht een feitelijke grondslag die volkomen deugdelijk was, die direct voortvloeide uit de constatering door de bevoegde nationale instanties. In het arrest van 11 juli 2007, Al-Aqsa/Raad, T-327/03, Jurispr., EU:T:2007:211, blijkt ook duidelijk uit de motivering (punten 17-20 van het arrest) dat de beoordelingen die aan de maatregelen tot bevroering van tegoeden van de Unie ten grondslag lagen, waren ontleend aan feitelijke constatering die niet afkomstig waren van de Raad zelf maar uit beslissingen van bevoegde nationale instanties.
- 201 Ook in de zaak T-341/07, Sison/Raad, waren de beoordelingen die aan de maatregel tot bevroering van tegoeden ten grondslag lagen, ontleend aan feitelijke vaststellingen die niet afkomstig waren van de Raad zelf maar uit beslissingen die in gezag van gewijsde waren gegaan en door bevoegde nationale instanties waren vastgesteld [de Raad van State (Nederland) en de Rechtbank (Nederland)] (arrest Sison T-341/07, punten 1, 88 en 100-105).
- 202 Daaraan moet worden toegevoegd dat het juist is dat de feitelijke motivering van de bestreden verordeningen, dus de lijst van feiten die de Raad in casu aan verzoekster toerekent, geen „gerechtelijke beoordeling met het gezag van gewijsde” is, om aan te sluiten bij de formulering van het argument van de Raad (zie punt 185 hierboven). Dit neemt echter niet weg dat deze feitelijke motivering van de bestreden verordeningen een doorslaggevende rol heeft gespeeld bij de beoordeling door de Raad of het opportuun was om verzoekster op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven en

dat de Raad, verre van het bewijs te leveren dat deze motivering was ontleend aan beslissingen van bevoegde instanties, in feite bevestigt dat hij zich op inlichtingen uit de pers en van het internet heeft gebaseerd.

- 203 Het Gerecht is van oordeel dat die benadering in strijd is met het tweelagenstelsel dat bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is ingevoerd op het gebied van terrorisme.
- 204 Hoewel, zoals het Hof heeft opgemerkt, tijdens een evaluatie de vraag van belang is of de feitelijke situatie sinds de plaatsing van de betrokkene op de lijst van bevroren tegoeden of sinds de vorige evaluatie zodanig gewijzigd is dat daaruit niet langer dezelfde conclusie kan worden getrokken ten aanzien van de betrokkenheid van die persoon bij terroristische activiteiten (arrest Al-Aqsa C-539/10 P, punt 82), met als gevolg dat de Raad zo nodig en in het kader van zijn ruime beoordelingsbevoegdheid kan beslissen om een persoon op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven wanneer zich geen wijziging in de feitelijke situatie heeft voorgedaan, neemt dit niet weg dat elke nieuwe terroristische daad die de Raad bij gelegenheid van die evaluatie in zijn motivering opneemt ter rechtvaardiging van de handhaving van de betrokkene op de lijst van bevroren tegoeden, binnen het tweelagenstelsel voor de besluitvorming van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, en omdat de Raad geen onderzoeksmiddelen heeft, het voorwerp moet zijn van een onderzoek en een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van dat gemeenschappelijk standpunt.
- 205 De Raad en de Commissie suggereren dus tevergeefs dat het ontbreken van een verwijzing, in de motivering van de bestreden verordeningen, naar specifieke beslissingen van bevoegde instanties waarin de aan het begin van die motivering genoemde feiten concreet zijn onderzocht en vastgesteld, kan worden verweten aan verzoekster, die volgens de Raad en de Commissie de jegens haar genomen beperkende maatregelen op nationaal niveau had kunnen en moeten betwisten.
- 206 In de eerste plaats vloeit de verplichting van de Raad om zijn beslissingen tot bevrozing van tegoeden op het gebied van terrorisme te baseren op een feitelijke grondslag die is ontleend aan beslissingen van bevoegde instanties, direct voort uit het tweelagenstelsel dat is ingevoerd bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931, zoals is bevestigd in het arrest Al-Aqsa C-539/10 P, punten 68 en 69. Deze verplichting hangt dus niet af van het gedrag van de betrokken persoon of groepering. De Raad moet ter vervulling van zijn motiveringsplicht, een wezenlijk vormvoorschrift, in de motivering van zijn beslissingen tot bevrozing van tegoeden de beslissingen van bevoegde nationale instanties vermelden waarin de feiten van terrorisme die als feitelijke grondslag voor zijn eigen beslissingen dienen, concreet zijn onderzocht en vastgesteld.
- 207 In de tweede plaats is het argument van de Raad en de Commissie uiteindelijk een bevestiging van de in punt 186 hierboven reeds gedane constatering dat de Raad zich in werkelijkheid niet op de beoordelingen in de beslissingen van bevoegde instanties heeft gebaseerd, maar op inlichtingen die hij uit de pers en van het internet had gehaald. In dat kader blijkt het paradoxaal dat de Raad het verzoekster aanrekent dat zij de feitelijke verwijten niet op nationaal niveau heeft betwist, terwijl hij zelf die feiten niet aan enige specifieke beslissing van een bevoegde instantie kan koppelen.
- 208 Tot slot blijkt dit argument op zijn minst problematisch doordat het de suggestie wekt dat de nationale beslissingen tot bevrozing van tegoeden waarop de Raad beslist zich te baseren in het kader van de concrete uitvoering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, zelf niet gebaseerd kunnen zijn op enige specifieke terroristische daad zolang er niet op nationaal niveau een betwisting door de betrokken partij is geweest.
- 209 De Raad en de Commissie bestrijden ook tevergeefs de verplichting om beslissingen van bevoegde instanties als feitelijke grondslag voor de verordeningen tot bevrozing van tegoeden te gebruiken, op de grond dat dit er bij gebreke van dergelijke beslissingen toe zou kunnen leiden dat personen of groeperingen ten onrechte van de lijst van bevroren tegoeden worden geschrapt. De Raad en de

Commissie wijzen met name op mogelijke verschillen in de lidstaten op het punt van de frequentie waarmee evaluaties worden verricht, ten opzichte van de zesmaandelijksse evaluatie die op het niveau van de Unie van toepassing is.

- 210 In de eerste plaats is dit bezwaar wederom in strijd met het voorschrift in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931), zoals bevestigd door het arrest *Al-Aqsa C-539/10 P*, punten 68 en 69, dat, in het belang van de bescherming van de betrokkenen en gelet op het ontbreken van eigen onderzoeksmiddelen van de Unie, de feitelijke grondslag van een beslissing van de Unie tot bevrozing van tegoeden op het gebied van terrorisme moet zijn gelegen in concreet onderzochte en vastgestelde elementen in beslissingen van bevoegde nationale instanties in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het in het tweelagenstelsel in dat gemeenschappelijk standpunt, en teneinde ervoor te zorgen dat de strijd tegen het terrorisme doeltreffend wordt gevoerd, aan de lidstaten staat om geregeld aan de Raad de beslissingen van bevoegde instanties die binnen die lidstaten worden vastgesteld, alsook de motivering van die beslissingen, te doen toekomen, en aan de Raad om die te verzamelen.
- 211 Deze noodzakelijke toezending en inzameling van de beslissingen van bevoegde instanties stemt overigens geheel overeen met de informatie-uitwisseling waarin met name is voorzien in de punten 2, 3, 8 en 24 van het document met als titel „Working methods of the Working Party on implementation of Common Position 2001/931 on the application of specific measures to combat terrorism” (Werkmethoden van de werkgroep voor de tenuitvoerlegging van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme), dat is opgenomen in bijlage II bij document 10826/1/07 REV 1 van de Raad van 28 juni 2007.
- 212 Indien de Raad, ondanks deze toezending van informatie, niet beschikt over een beslissing van een bevoegde instantie ten aanzien van een bepaald feit dat een terroristische daad kan vormen, staat het aan hem om, bij gebreke van eigen onderzoeksmiddelen, te verzoeken om de beoordeling van een bevoegde nationale instantie van dat feit met het oog op een beslissing van die instantie.
- 213 Daartoe kan de Raad zich tot 28 lidstaten van de Unie wenden, en meer bepaald de lidstaten die eventueel reeds de situatie van de betrokken persoon of groepering hebben onderzocht. Hij kan zich ook wenden tot een derde land dat voldoet aan de voorwaarden op het gebied van de bescherming van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming. De betrokken beslissing, die volgens de bewoordingen van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 een „inleiding van een onderzoek of een vervolging [...] dan wel [...] een veroordeling” moet zijn, hoeft niet noodzakelijkerwijs de nationale beslissing te zijn die wordt genomen na de evaluatie van de plaatsing van de betrokken persoon of groep op de nationale lijst van bevroren tegoeden. Maar zelfs in dat laatste geval kan een verschil op nationaal niveau in de frequentie waarmee wordt geëvalueerd ten opzichte van die welke binnen de Unie geldt, niet rechtvaardigen dat de betrokken lidstaat het door de Raad gevraagde onderzoek van het betrokken feit uitstelt. Gelet op zowel de tweelagenstructuur van het stelsel dat is ingevoerd bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 als de wederzijdse verplichtingen tot loyale samenwerking tussen de lidstaten en de Unie, moeten de lidstaten die door de Raad worden aangezocht onverwijld gevolg geven aan de verzoeken van de Raad waarmee deze een beoordeling en in voorkomend geval een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 wil verkrijgen over een feitelijk bestanddeel dat een terroristische daad kan opleveren.
- 214 Uit een en ander volgt dat het argument dat het vereiste van een beslissing van een bevoegde instantie kan leiden tot onterechte schrappingen van de lijst van bevroren tegoeden, niet overtuigend is.

- 215 Daar moet bovendien nog aan worden toegevoegd dat wanneer ten aanzien van een gegeven periode van zes maanden geen enkele nieuwe terroristische daad wordt gepleegd, dit geenszins impliceert dat de Raad de betrokken persoon of groep van de lijst van bevroren tegoeden moet schrappen. Zoals het Gerecht immers reeds heeft kunnen vaststellen, verbieden de bepalingen van verordening nr. 2580/2001 en gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet dat beperkende maatregelen worden opgelegd of gehandhaafd ten aanzien van personen of entiteiten die in het verleden terroristische daden hebben gepleegd – ook al zijn er geen bewijzen dat zij momenteel dergelijke daden plegen of eraan deelnemen – wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen (zie in die zin arrest PMOI T-256/07, punten 107-113). De verplichting om een nieuwe toerekening van terroristische daden slechts op beslissingen van bevoegde instanties te baseren, verzet zich er geenszins tegen dat de Raad het recht heeft om de betrokkene op de lijst van bevroren tegoeden te handhaven, zelfs nadat de eigenlijke terroristische activiteit is beëindigd, indien de omstandigheden dit rechtvaardigen.
- 216 De door de Raad en de Commissie genoemde mogelijkheid dat beslissingen van bevoegde instanties worden vastgesteld die onverenigbaar zijn met de beslissingen van de Unie, kan geen geldige grond zijn om de verplichting te bestrijden dat de feitelijke grondslag voor de beslissingen van de Unie, in het belang van de bescherming van de betrokken personen en groepen, aan beslissingen van bevoegde instanties moet worden ontleend.
- 217 Tot slot, en anders dan de Raad en de Commissie suggereren, is een dergelijke verplichting om de feitelijke grondslag van verordeningen tot bevrozing van tegoeden aan beslissingen van bevoegde instanties te ontlenen, niet van dien aard dat daaraan juist een risico kleeft dat een persoon of groep ten onrechte op de lijst van bevroren tegoeden wordt gehandhaafd.
- 218 Ofschoon artikel 1, leden 1 tot en met 4 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zich ertegen verzet dat de Raad in de motivering van zijn beslissingen tot plaatsing of handhaving van een persoon of een groep op de lijst van bevroren tegoeden uitgaat van terroristische daden (daaronder begrepen de pogingen tot, de deelname aan of het vergemakkelijken van het plegen van dergelijke daden) die geen voorwerp zijn geweest van een beslissing van een bevoegde instantie (inleiding van een onderzoek of vervolging dan wel veroordeling), omvat gemeenschappelijk standpunt 2001/931 namelijk geen vergelijkbare verplichting voor het niet-handhaven van een persoon of een groep op de lijst van bevroren tegoeden door de Raad. Voor dit niet-handhaven, dat ten gunste van de betrokken persoon of groep strekt, gelden niet dezelfde procedurele vereisten, hoewel dit in de meeste gevallen het gevolg zal zijn van gunstige beslissingen die op nationaal niveau worden genomen, zoals de afsluiting of het zonder gevolg laten van een onderzoek of een vervolging voor terroristische daden, een vrijspraak of het verwijderen van de betrokken persoon of groep van de nationale lijst van personen of groepen die als terroristisch zijn aangemerkt.
- 219 Uit de punten 209 tot en met 218 hierboven volgt dat de Raad en de Commissie ten onrechte stellen dat de verplichting voor de Raad om de feitelijke grondslag van zijn beslissingen tot bevrozing van tegoeden te ontlenen aan beslissingen van bevoegde instanties, van dien aard is dat daarmee afbreuk kan worden gedaan aan het beleid van de Unie op het gebied van terrorismebestrijding.
- 220 Daaraan moet worden toegevoegd dat geen van bovenstaande overwegingen verder gaat dan de aan het Gerecht toekomende beperkte toetsing, die erin bestaat om, zonder aan de ruime beoordelingsbevoegdheid van de Raad af te doen, na te gaan of de procedurevoorschriften zijn nageleefd en de feiten juist zijn vastgesteld. Zo heeft het Gerecht overigens in het arrest Sison T-341/07 moeten nagaan – en kunnen vaststellen – dat de feitelijke beweringen ten aanzien van Sison die voorkwamen in de uiteenzetting van de gronden voor zijn handhaving op de lijst van bevroren tegoeden, naar behoren waren gestaafd door de soevereine feitelijke vaststellingen die door de Nederlandse instanties (Raad van State en Rechtbank) waren gedaan in hun beslissingen, die door de Raad waren aangevoerd in die gronden (arrest Sison T-341/07, punten 87 en 88).

- 221 Daarentegen beschikt het Gerecht in de onderhavige zaak in de motivering van de bestreden verordeningen over geen enkele verwijzing naar enige beslissing van een bevoegde instantie, aan de motivering waarvan het Gerecht de feitelijke gegevens zou kunnen koppelen die door de Raad ten aanzien van verzoekster in aanmerking zijn genomen.
- 222 Daarnaast, en nog steeds in het arrest Sison T-341/07, moet erop worden gewezen dat het Gerecht, na te hebben vastgesteld dat de feiten die in de motivering van de verordeningen van de Raad voorkwamen wel degelijk afkomstig waren uit twee Nederlandse beslissingen die in diezelfde motivering werden aangevoerd, niettemin daarna aan die Nederlandse beslissingen niet de kwalificatie van beslissingen van bevoegde instanties verbond, op grond dat zij er niet toe strekten om aan de betrokkene een preventieve of representatieve maatregel uit het oogpunt van de strijd tegen het terrorisme op te leggen (arrest Sison T-341/07, punten 107-115).
- 223 Daar waar het Gerecht dus de nochtans van bevoegde instanties afkomstige feitelijke vaststellingen terzijde kon schuiven, op grond dat de beslissingen van die instanties geen „veroordelingen of de inleiding van onderzoeken of vervolgingen” waren, betekent dit dat in de onderhavige zaak aan de artikelen uit de pers – die hoe dan ook niet in de motivering van de bestreden verordeningen zijn vermeld – niet de procedurele en bewijsstatus kan worden toegekend die gemeenschappelijk standpunt 2001/931 aan de beslissingen van bevoegde instanties voorbehoudt.
- 224 Tot slot acht het Gerecht het opportuun om het belang te benadrukken van de waarborgen die in deze context door de grondrechten worden geboden (zie conclusie Frankrijk/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Jurispr., EU:C:2011:482, punten 235-238).
- 225 Gelet op de bovenstaande overwegingen, waaruit volgt dat verordening nr. 2580/2001 op een situatie van gewapend conflict van toepassing is en dat de Raad zowel artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 als, gezien het ontbreken van een verwijzing in de motivering naar beslissingen van bevoegde instanties over de aan verzoekster verweten feiten, de motiveringsplicht heeft geschonden, moeten de bestreden verordeningen nietig worden verklaard voor zover zij op verzoekster betrekking hebben.
- 226 Het Gerecht benadrukt dat die nietigverklaringen, die op fundamentele procedurele gronden berusten, geen enkele inhoudelijke beoordeling van de vraag naar de kwalificatie van verzoekster als terroristische groepering in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 inhouden.
- 227 Met betrekking tot de werking in de tijd van die nietigverklaringen zij eraan herinnerd dat overeenkomstig artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, beslissingen van het Gerecht waarbij een verordening nietig is verklaard, in afwijking van artikel 280 VWEU eerst in werking kunnen treden na afloop van de termijn voor hogere voorziening bedoeld in artikel 56, eerste alinea, van dit Statuut of, indien binnen deze termijn een verzoek om hogere voorziening is ingediend, nadat dit verzoek is verworpen. De Raad beschikt dus vanaf de betekening van het onderhavige arrest over een termijn van ten minste twee maanden, vermeerderd met de termijn wegens afstand van tien dagen, om de vastgestelde schendingen ongedaan te maken door, in voorkomend geval, een nieuwe beperkende maatregel ten aanzien van verzoekster vast te stellen.
- 228 Het Gerecht kan evenwel op basis van artikel 264, tweede alinea, VWEU beslissen om de gevolgen van de nietig verklaarde handeling in stand te laten (zie in die zin arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 128 supra, EU:C:2008:461, punten 373-376, en arrest van 16 september 2011, Kadio Morokro/Raad, T-316/11, Jurispr., EU:T:2011:484, punt 39).
- 229 In de omstandigheden van het onderhavige geval acht het Gerecht het aangewezen, ter voorkoming van het risico dat ernstig en onomkeerbaar afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen, en tegelijk rekening houdend met de belangrijke weerslag van de betrokken



beperkende maatregelen op de rechten en vrijheden van verzoekster, om de gevolgen van uitvoeringsverordening nr. 790/2014 krachtens artikel 264 VWEU in stand te laten voor een periode van drie maanden, te rekenen vanaf de uitspraak van het onderhavige arrest.

### **Kosten**

- <sup>230</sup> 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 Raad in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van verzoekster in de kosten worden verwezen.
- <sup>231</sup> Artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten dragen. Bijgevolg dragen het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun eigen kosten.

HET GERECHT (Zesde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Uitvoeringsverordeningen (EU) van de Raad nr. 83/2011 van 31 januari 2011, nr. 687/2011 van 18 juli 2011, nr. 1375/2011 van 22 december 2011, nr. 542/2012 van 25 juni 2012, nr. 1169/2012 van 10 december 2012, nr. 714/2013 van 25 juli 2013, nr. 125/2014 van 10 februari 2014 en nr. 790/2014 van 22 juli 2014, 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 uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 610/2010, nr. 83/2011, nr. 687/2011, nr. 1375/2011, nr. 542/2012, nr. 1169/2012, nr. 714/2013 en nr. 125/2014, worden nietig verklaard voor zover deze handelingen betrekking hebben op de Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE).**
- 2) **De gevolgen van uitvoeringsverordening nr. 790/2014 worden voor drie maanden, te rekenen vanaf de uitspraak van het onderhavige arrest, in stand gelaten.**
- 3) **De Raad van de Europese Unie wordt in zijn eigen kosten en in de kosten van LTTE verwezen.**
- 4) **Het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie zullen hun eigen kosten dragen.**

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Buttigieg

Collins

Ulloa Rubio

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2014.

ondertekeningen

## Inhoud

Aan het geding ten grondslag liggende feiten en procesverloop .....	2
Conclusies van partijen .....	5
In rechte .....	5
Eerste middel: niet-toepasselijkheid van verordening nr. 2580/2001 op het conflict tussen verzoekster en de Sri Lankaanse regering .....	6
Argumenten van partijen .....	6
Beoordeling door het Gerecht .....	8
Derde middel: ontbreken van een door een bevoegde instantie genomen beslissing .....	12
Argumenten van partijen .....	12
Beoordeling door het Gerecht .....	15
Vierde tot en met zesde middel, tezamen genomen met het tweede middel .....	22
Argumenten van partijen .....	22
Beoordeling door het Gerecht .....	22
Kosten .....	33