



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 22 september 2016¹

Zaak C-599/14 P

**Raad van de Europese Unie
tegen**

Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)

„Hogere voorziening – Beperkende maatregelen ter voorkoming van terrorisme – Handhaving van personen, groepen en entiteiten op de lijst bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 – Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB – Artikel 1, leden 4 en 6 – Procedure – Begrip ‚bevoegde instantie’ – Rol van een beslissing van instanties van derde landen – Gebruik van in het publieke domein beschikbare informatie – Rechten van verdediging – Motiveringsplicht”

De Raad van de Europese Unie heeft hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht in de gevoegde za

ken T

1. -208/11 en T-508/11² (hierna: „bestreden arrest”), waarbij een aantal uitvoeringsmaatregelen van de Raad nietig is verklaard voor zover daarbij met het oog op de strijd tegen het terrorisme de Liberation Tigers of Tamil Eelam (Bevrijdingstijgers van Tamil Eelam; hierna: „LTTE”) op de lijst zijn geplaatst van personen, groepen en entiteiten voor of ten behoeve van wie geen financiële diensten mogen worden verricht. Het Gerecht heeft die handelingen nietig verklaard wegens met name de ontoereikende motivering ervan en de gronden waarop de Raad zich had gebaseerd voor de handhaving van de LTTE op die lijst.

2. De Raad stelt dat het Gerecht in het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting:

- door te oordelen dat de Raad in de motivering moet aantonen dat hij is nagegaan of de activiteit van de instantie in het derde land die de beperkende maatregelen vaststelt, met voldoende waarborgen is omkleed;
- bij zijn beoordeling van het gebruik van publiek toegankelijke informatie door de Raad, alsmede
- door niet te erkennen dat de plaatsing van LTTE op de lijst kon worden gehandhaafd op grond van het verbodsbesluit van 2001 in het Verenigd Koninkrijk³.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Arrest van 16 oktober 2014, LTTE/Raad, EU:T:2014:885.

³ Zie punt 15 hieronder.

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschappelijk standpunt 2001/931

3. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB⁴ is vastgesteld om uitvoering te geven aan resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”). Volgens die resolutie moeten alle staten de financiering van terroristische daden voorkomen en bestrijden en onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen bevroren van onder meer de personen die terroristische daden plegen, proberen te plegen, vergemakkelijken of eraan deelnemen.⁵

4. Artikel 1, lid 1, bepaalt dat „[d]it gemeenschappelijk standpunt [...] overeenkomstig het bepaalde in de onderstaande artikelen van toepassing [is] op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden”.⁶

5. Artikel 1, lid 2, definieert „personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden” als „groepen en entiteiten die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks door deze personen worden gecontroleerd; en personen, groepen en entiteiten die handelen namens of onder leiding van deze personen of entiteiten, met inbegrip van tegoeden verkregen uit of opgebracht door goederen die eigendom zijn van, dan wel rechtstreeks of onrechtstreeks gecontroleerd worden door deze personen en met hen verbonden personen, groepen en entiteiten”. Artikel 1, lid 3, bevat de definitie van „terroristische daad” voor de toepassing van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.⁷

6. Artikel 1, lid 4, bepaalt dat de lijst in de bijlage

„[...] wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Personen, groepen en entiteiten die de Veiligheidsraad [...] in verband heeft gebracht met terrorisme en waartegen deze sancties heeft gelast, kunnen op de lijst worden geplaatst.

Voor de toepassing van dit lid wordt onder ‚bevoegde instantie’ verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie.”

7. Artikel 1, lid 6, bepaalt dat „de namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen en entiteiten [...] regelmatig en ten minste om de zes maanden [worden] gezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is”.

⁴ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93), zoals gewijzigd. Zie overweging 2.

⁵ Punt 1, onder a) en c), van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad.

⁶ Zie punt 6 hieronder.

⁷ Een „terroristische daad” is een van de in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vermelde opzettelijke handelingen die naar aard of context een land of een organisatie ernstig kunnen schaden en die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit zijn gedefinieerd, wanneer de daad gepleegd wordt met het doel: (i) een bevolking ernstig te intimideren, of ii) overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden, dan wel iii) de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of van een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen. Zie voorts arrest C-158/14, A e.a., waarin ik op 29 september 2016 conclusie neem.

8. Volgens de artikelen 2 en 3 „zal” de (toenmalige) Europese Gemeenschap, handelend binnen de grenzen van de haar bij het (toenmalige) EG-Verdrag verleende bevoegdheden, „bevel geven tot bevrozing van de tegoeden, financiële activa of andere economische middelen van in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten” en „ervoor zorgen dat tegoeden, financiële activa of andere economische middelen of financiële of andere daarmee verband houdende diensten niet rechtstreeks of onrechtstreeks ter beschikking worden gesteld van de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten”.

9. De bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bevatte de oorspronkelijke lijst van personen, groepen en entiteiten als bedoeld in artikel 1. De LTTE stond niet op die lijst.

Verordening nr. 2580/2001

10. De overwegingen 3 en 4 van verordening (EG) nr. 2580/2001⁸ verwijzen naar resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad. In overweging 5 wordt aangegeven dat een optreden van de (toenmalige) Gemeenschap nodig is om de aspecten van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”) van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 te implementeren. Volgens overweging 6 is die verordening een maatregel die op (destijds) 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.

11. Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2580/2001 definieert „bevrozing van tegoeden, andere financiële of economische middelen” als „het voorkomen van het op enigerlei wijze muteren, overmaken, corrigeren, gebruiken of omgaan met tegoeden met als gevolg wijzigingen van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming, of verdere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde middelen, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk zou worden gemaakt”. Volgens artikel 1, lid 4, wordt voor de toepassing van verordening nr. 2580/2001 uitgegaan van de definitie van „terroristische daad” in artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

12. Artikel 2, lid 3, bepaalt dat de Raad de lijst vaststelt van personen, groepen en entiteiten waarop verordening nr. 2580/2001 van toepassing is, en deze evalueert en wijzigt (hierna: „EU-terrorismlijst”), overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4 tot en met 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Het bepaalt met name dat deze lijst behelst:

„[...]

ii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken;

[...]”

13. De LTTE is voor het eerst op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 geplaatst bij gemeenschappelijk standpunt 2006/380/GBVB.⁹ Zij is op dezelfde dag bij besluit 2006/379/EG van de Raad¹⁰ op de EU-terrorismlijst geplaatst. De LTTE heeft die initiële plaatsing op de lijst niet aangevochten. Zij is op de EU-terrorismlijst gehandhaafd als gevolg van een aantal

⁸ Verordening van de Raad van 27 december 2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 70), zoals gewijzigd.

⁹ Gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 29 mei 2006 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2006/231/GBVB (PB 2006, L 144, blz. 25).

¹⁰ Besluit van de Raad van 29 mei 2006 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van besluit 2005/930/EG (PB 2006, L 144, blz. 21). Zie artikel 1 en punt 2.17 van de bij die verordening ingevoerde nieuwe lijst.

besluiten en verordeningen (waaronder de bestreden verordeningen¹¹), bij elk waarvan de eraan voorafgaande is ingetrokken en vervangen. Met haar eerste beroep bij het Gerecht¹² heeft de LTTE verzocht om nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) nr. 83/2011, voor zover deze de LTTE betrof. Die verordening was destijds van kracht en vermeldde de LTTE onder punt 2.17 op de EU-terrorismelijst.¹³ Met haar tweede beroep¹⁴ heeft de LTTE verzocht om nietigverklaring van uitvoeringsverordening (EU) nr. 687/2011 (waarbij onder meer uitvoeringsverordening nr. 83/2011 is ingetrokken) voor zover zij betrekking had op de LTTE.¹⁵

14. In de consideransen van elk van de bestreden verordeningen wordt vermeld dat de Raad aan alle personen, groepen en entiteiten (waarvoor dit praktisch mogelijk is) motiveringen heeft verstrekt, waarin wordt toegelicht waarom zij in de voorgaande verordening waren opgenomen. Zij geven aan dat de Raad aan de in de voorgaande verordening opgenomen personen, groepen en entiteiten heeft meegedeeld dat hij besloten heeft hen op de lijst te handhaven. Voorts wijzen zij erop dat die personen, groepen en entiteiten is meegedeeld dat het mogelijk is de Raad om de motivering voor hun plaatsing op de lijst te verzoeken (voor zover die niet reeds aan hen is meegedeeld). Volgens die consideransen heeft de Raad bij het verrichten van een volledige evaluatie van de EU-terrorismelijst rekening gehouden met alle opmerkingen die door de betrokkenen aan hem zijn voorgelegd.

15. Het Gerecht heeft de inhoud van de motivering van uitvoeringsverordening nr. 83/2011 als volgt beschreven: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 [de] 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 [waaronder twee beslissingen van het Verenigd Koninkrijk (hierna: ‘Britse’), waarvan een van de Britse Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken; hierna: ‘Home Secretary’) van 29 maart 2001 waarbij de LTTE als een bij terrorisme betrokken organisatie werd verboden (hierna: ‘Brits verbodsbesluit 2001’) krachtens de UK Terrorism Act 2000 (Britse terrorismewet van 2000)] (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).

¹¹ Zie punt 16 hieronder.

¹² Dat wil zeggen het beroep in zaak T-208/11.

¹³ Uitvoeringsverordening 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 2011, L 28, blz. 14).

¹⁴ Dit wil zeggen het beroep in zaak T-508/11.

¹⁵ Uitvoeringsverordening van de Raad van 18 juli 2011 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 610/2010 en (EU) nr. 83/2011 (PB 2011, L 188, blz. 2).

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 [de] 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 [de] 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 [de] conclusie dat verzoekster op die lijst moet blijven voorkomen (negende alinea van de motivering van de bestreden verordeningen).”

Samenvatting van de procedure in eerste aanleg en het bestreden arrest

16. Op 11 april 2011 heeft de LTTE bij het Gerecht beroep ingesteld (ingeschreven onder zaaknummer T-208/11) tegen haar plaatsing op de EU-terrorismlijst van verordening nr. 83/2011. Nadat de LTTE op de lijst in de bijlage bij uitvoeringsverordening nr. 687/2011 werd gehandhaafd, heeft zij een nieuw beroep ingesteld (ingeschreven onder zaaknummer T-508/11), strekkende tot nietigverklaring van die uitvoeringsverordening op dezelfde grond. Na de intrekking en vervanging van die verordening door uitvoeringsverordening (EU) nr. 1375/2011¹⁶ en de handhaving van de LTTE op de EU-terrorismlijst, heeft zij gevraagd om voeging van de zaken T-208/11 en T-508/11 en verzocht om de conclusies in beide zaken te mogen uitbreiden tot uitvoeringsverordening nr. 1375/2011. Bij beschikking van 15 juni 2012 zijn beide zaken gevoegd. In de loop van de procedure heeft de LTTE, na de vaststelling van nieuwe uitvoeringsverordeningen, verzocht haar verzoek te mogen uitbreiden tot de uitvoeringsverordeningen (EU) nrs. 542/2012¹⁷, 1169/2012¹⁸, 714/2013¹⁹, 125/2014²⁰ en 790/2014²¹. Dit zijn samen met de andere uitvoeringsverordeningen de „bestreden verordeningen”. Het Gerecht heeft met die uitbreidingen ingestemd.

17. De Europese Commissie en de Nederlandse regering hebben in beide zaken geïntervenieerd aan de zijde van de Raad, die heeft geconcludeerd tot verwerping van de beroepen van de LTTE en tot verwijzing van de LTTE in de kosten. In zaak T-208/11 heeft ook het Verenigd Koninkrijk geïntervenieerd aan de zijde van de Raad.

18. De LTTE had zes middelen voorgesteld, die op beide zaken van toepassing waren. Een aanvullend middel was slechts relevant voor zaak T-508/11. Alleen het derde tot en met het zesde middel zijn relevant voor deze hogere voorziening.

16 Uitvoeringsverordening van de Raad van 22 december 2011 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 687/2011 van de Raad (PB 2011, L 343, blz. 10).

17 Uitvoeringsverordening van de Raad van 25 juni 2012 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 1375/2011 (PB 2012, L 165, blz. 12).

18 Uitvoeringsverordening van de Raad van 10 december 2012 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 542/2012 (PB 2012, L 337, blz. 2).

19 Uitvoeringsverordening van de Raad van 25 juli 2013 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 1169/2012 (PB 2013, L 201, blz. 10).

20 Uitvoeringsverordening van de Raad van 10 februari 2014 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 714/2013 (PB 2014, L 40, blz. 9).

21 Uitvoeringsverordening van de Raad van 22 juli 2014 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van uitvoeringsverordening (EU) nr. 125/2014 (PB 2014, L 217, blz. 1).

19. Met haar derde middel (het ontbreken van een door een bevoegde instantie genomen beslissing) betoogde de LTTE dat de motivering van de bestreden verordeningen verwijzingen bevatte naar beslissingen van Britse en Indiase instanties die geen beslissingen van een bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vormden. Voor het geval dat het Gerecht zou oordelen dat de Britse beslissingen wel beslissingen van bevoegde instanties waren, voerde de LTTE aan dat die beslissingen niet gebaseerd waren op bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen. In de motivering was ook niet gepreciseerd wat de grondslag van die beslissingen was. Voor het geval dat het Gerecht mocht oordelen dat een beslissing van een instantie van een derde land (namelijk India) een beslissing van een bevoegde instantie was, stelde de LTTE dat de Indiase beslissingen waarbij zij ongeoorloofd was verklaard niet aan de Indiase rechter waren voorgelegd, zoals het Indiase recht vereist. De motivering van de besluiten vermeldde ook niets daarover, zomin als zij rechtvaardigingen bevatte dat de Indiase beslissingen waren genomen door een bevoegde instantie. De Indiase beslissingen waren hoe dan ook niet gebaseerd op bewijs of ernstige en geloofwaardige aanwijzingen, en de grondslagen van die beslissingen waren niet in de motivering genoemd. De LTTE voerde ook aan dat de Indiase instanties geen betrouwbare informatiebron waren, aangezien zij niet onpartijdig waren.

20. Het Gerecht heeft het bezwaar van de LTTE dat de Britse en de Indiase instanties geen bevoegde instanties waren, afgewezen.²² Het herinnerde aan de rechtspraak dat een bestuurlijke instantie een bevoegde instantie kan zijn en dat de omstandigheid dat een beslissing bestuursrechtelijk is, op zich niet doorslaggevend is.²³ Volgens het Gerecht bevat artikel 1, lid 4, tweede alinea, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 weliswaar een voorkeur voor de beslissingen van rechterlijke instanties, maar „[sluit het] 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”.²⁴ Bovendien bleek uit de bestaande rechtspraak ook dat gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet verlangt dat de beslissing onderdeel is van een strafrechtelijke procedure. Dergelijke beslissingen kunnen ook deel uitmaken van een procedure tot oplegging van preventieve maatregelen.²⁵ In casu waren de Britse en de Indiase beslissingen onderdeel van nationale procedures die ertoe strekten in het kader van terrorismebestrijding preventieve of repressieve maatregelen op te leggen.

21. Nadat het Gerecht had vastgesteld dat de Home Secretary een bevoegde instantie was, besliste het dat een instantie van een derde land kan worden beschouwd als bevoegde instantie in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.²⁶ Volgens het Gerecht is de essentiële voorwaarde van controle of er een beslissing van een nationale instantie bestond die aan de definitie van artikel 1, lid 4, voldeed, eens te meer belangrijk in het geval van beslissingen van instanties van derde landen. Het wees erop dat vele derde landen niet gebonden zijn aan het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en geen van hen is gebonden aan de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Daarom staat het aan de Raad, 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 verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming op een vergelijkbaar niveau als dat in de Unie worden beschermd. Er mogen geen aanwijzingen zijn dat het derde land zich in de praktijk niet aan die regelgeving houdt. Het Gerecht voegde daaraan toe dat wanneer het niveau van bescherming dat door de regelgeving van het

²² Punten 104 en 110 van het bestreden arrest.

²³ In de punten 105 en 106 van het bestreden arrest verwijst het Gerecht naar het arrest van het Hof van 15 november 2012, *Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa* (C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711 [hierna: „arrest Al-Aqsa”], punten 66-77), en zijn eigen arresten van 9 september 2010, *Al-Aqsa/Raad* (T-348/07, EU:T:2010:373, punt 88), en 23 oktober 2008, *People’s Mojahedin Organization of Iran/Raad* (T-256/07, EU:T:2008:461 [hierna: „arrest PMOI van het Gerecht”], punten 144 en 145).

²⁴ Punt 107 van het bestreden arrest.

²⁵ Punt 113 van het bestreden arrest.

²⁶ Punten 126-136 van het bestreden arrest.

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 zou inhouden dat de personen die het 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 lidstaten afkomstig zijn.²⁷

22. In de onderhavige zaak heeft het Gerecht vastgesteld dat de motivering van de bestreden verordeningen niets bevatte op grond waarvan zou kunnen worden geoordeeld dat de Raad een dergelijk zorgvuldige controle had verricht.²⁸ Het heeft ook het argument van de Raad verworpen dat indien het een aanvankelijke plaatsing op de lijst (en geen evaluatie) had betroffen, een uitgebreidere motivering ten aanzien van de aanvankelijke beoordeling van de Indiase regelgeving zou zijn opgenomen. Tegen die achtergrond heeft het Gerecht het derde middel aanvaard voor zover het de Indiase instanties betrof, en afgewezen voor zover het de Britse instanties betrof.²⁹

23. Het Gerecht heeft vervolgens het vierde tot en met het zesde middel samen met het tweede middel onderzocht. Die middelen waren ontleend aan:

- het ontbreken van een evaluatie als vereist bij artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (vierde middel);
- schending van de motiveringsplicht (vijfde middel);
- schending van de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming (zesde middel), alsmede
- onjuiste kwalificatie van de LTTE als terroristische organisatie in de zin van artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (tweede middel).

24. Die middelen strekten volgens de beschrijving van het Gerecht tot ondersteuning van het betoog dat de Raad de bestreden verordeningen niet zozeer had gebaseerd op beslissingen van bevoegde instanties, als wel op een lijst van daden die hij zelf aan de LTTE had toegerekend. Het tweede en het vierde middel hadden betrekking op het betoog dat de toerekening van terroristische daden aan de LTTE in die lijst op geen enkele afdoende juridische of feitelijke grondslag berustte. Het vijfde en het zesde middel betroffen het betoog dat de motivering van de bestreden verordeningen te veel lacunes vertoonde om de LTTE in staat te stellen haar verdediging doeltreffend te organiseren en de Unierechter om zijn toezicht uit te oefenen.³⁰

25. Het Gerecht heeft eerst³¹ de beginselen en de rechtspraak uiteengezet op basis waarvan het de motivering van de Raad van de bestreden verordeningen zou onderzoeken.³² Het stelde vast dat de Raad die verordeningen had gebaseerd op inlichtingen die hij uit de pers en van het internet had gehaald en niet op de beoordelingen in beslissingen van bevoegde instanties.³³ Volgens het Gerecht had de Raad de volgende redenering gevolgd: (i) de Raad had zelf de LTTE als terroristische organisatie gekwalificeerd en haar een reeks van gewelddaden toegerekend die hij uit de pers en van

27 Punten 131-140 van het bestreden arrest. Het Gerecht baseerde zich op het arrest van 30 september 2009, Sison/Raad (T-341/07, EU:T:2009:372, punten 93 en 95).

28 Punt 141 van het bestreden arrest.

29 Punt 152 van het bestreden arrest.

30 Punt 155 van het bestreden arrest.

31 Punten 157-165 van het bestreden arrest.

32 Beschreven in de punten 167-172 van het bestreden arrest.

33 Punt 186 van het bestreden arrest.

het internet had gehaald; (ii) vervolgens had hij vastgesteld dat de aan de LTTE toegerekende feiten terroristische daden in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 waren, en (iii) ten slotte had hij beslissingen van Britse en Indiase instanties vermeld die, wat uitvoeringsverordeningen nr. 83/2011 tot en met nr. 125/2014 betreft, dateerden van vóór de verweten feiten.³⁴

26. Het Gerecht stelde vast dat de Raad in de motivering van de uitvoeringsverordeningen geen latere nationale evaluatiebeslissingen of andere beslissingen van bevoegde instanties had vermeld waarin de concrete feiten die aan het begin van die motivering voorkwamen, daadwerkelijk waren onderzocht. De Raad had zich beperkt tot het overnemen van de aanvankelijke nationale beslissingen en tot de loutere vermelding dat zij nog steeds van kracht waren. Pas in uitvoeringsverordening nr. 790/2014 had hij nationale beslissingen vermeld die dateerden van na de concreet aan de LTTE verweten feiten. Daarbij had hij echter niet aangetoond dat in die beslissingen de concrete feiten die aan het begin van die motivering voorkwamen, daadwerkelijk waren onderzocht en vastgesteld.³⁵ Om die redenen onderscheidde het Gerecht de onderhavige zaak, waarin de Raad te werk was gegaan op basis van zijn eigen autonome feitelijke toerekeningen op basis van de pers of het internet, van zaken waarin de feitelijke grondslag van de verordeningen van de Raad te vinden was in beslissingen van bevoegde nationale instanties.³⁶ Daarmee had de Raad zich volgens het Gerecht de functie aangemeten van bevoegde instantie, waarvoor hij echter noch de bevoegdheid had volgens gemeenschappelijk standpunt 2001/931, noch de middelen.³⁷

27. Het Gerecht stelde vast dat de benadering van de Raad in strijd was met het bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 ingevoerde tweelagenstelsel. Volgens het Gerecht moest elke nieuwe terroristische daad die de Raad bij gelegenheid van de evaluatie in zijn motivering opnam het voorwerp zijn geweest van een onderzoek en een beslissing van een bevoegde instantie in de zin van dat gemeenschappelijk standpunt.³⁸

28. Het Gerecht verwierp het argument van de Raad 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 waren onderzocht en vastgesteld, kon worden verweten aan de LTTE, die de jegens haar genomen beperkende maatregelen op nationaal niveau had kunnen en moeten betwisten. Immers: (i) de verplichting om beslissingen tot bevestiging te baseren op een feitelijke grondslag hangt niet af van het gedrag van de betrokken persoon of groepering; (ii) het argument bevestigde in feite dat de Raad zich in werkelijkheid op inlichtingen uit de pers en van het internet had gebaseerd, en (iii) het wekte voorts de suggestie dat de nationale beslissingen tot bevestiging van tegoeeden waarop de Raad zich had gebaseerd, zelf niet gebaseerd konden zijn op enige specifieke terroristische daad zolang er niet op nationaal niveau een betwisting door de betrokken partij was geweest.³⁹

29. Het Gerecht was niet overtuigd door het argument van de Raad en de Commissie dat de verplichting om beslissingen van bevoegde instanties als feitelijke grondslag voor de verordeningen tot bevestiging van tegoeeden te gebruiken, er bij gebreke van dergelijke beslissingen toe zou kunnen leiden dat personen of groeperingen ten onrechte van de EU-terrorismelijst werden geschrapt, mede in aanmerking genomen dat de frequentie van de evaluatie in de lidstaten kan afwijken van die geldend op het niveau van de Unie (om de zes maanden). Dat argument was in strijd met het voorschrift in gemeenschappelijk standpunt 2001/931, dat de feitelijke grondslag van de beslissing van de Unie moet zijn gelegen in concreet onderzochte en vastgestelde omstandigheden in beslissingen van bevoegde nationale instanties.

³⁴ Punten 187-195 van het bestreden arrest.

³⁵ Punt 196 van het bestreden arrest.

³⁶ Met name de punten 199-201 van het bestreden arrest.

³⁷ Punten 197 en 198 van het bestreden arrest.

³⁸ Punten 203 en 204 van het bestreden arrest.

³⁹ Punten 204 en 208 van het bestreden arrest.

30. In het tweelagenstelsel staat het aan de lidstaten om de beslissingen van bevoegde instanties die binnen die lidstaten worden vastgesteld, alsook de motivering van die beslissingen, geregeld aan de Raad te doen toekomen, en aan de Raad om die te verzamelen. Indien de Raad, ondanks deze toezending van informatie, niet beschikte over een beslissing van een bevoegde instantie ten aanzien van een bepaald feit dat een terroristische daad kan vormen, stond het, aldus het Gerecht, 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. Daartoe kon de Raad zich tot de 28 lidstaten van de Unie wenden, en meer bepaald de lidstaten die eventueel reeds de situatie van de betrokken persoon of groepering hadden onderzocht, en een derde land dat voldeed aan de voorwaarden op het gebied van de bescherming van de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Volgens het Gerecht hoefde de betrokken beslissing 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. Hoe dan ook kon 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 uitstelde. Gezien het tweelagenstelsel en het beginsel van loyale samenwerking moeten de lidstaten onverwijld gevolg geven aan verzoeken van de Raad om een beoordeling van een feitelijk bestanddeel dat een terroristische daad kan opleveren, en moet een bevoegde instantie in voorkomend geval een beslissing nemen in de zin van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.⁴⁰

31. Het Gerecht voegde hieraan toe dat wanneer in een bepaalde periode van zes maanden geen enkele nieuwe terroristische daad wordt gepleegd, dit geenszins impliceert dat de Raad de betrokken persoon of groep van de EU-terrorismelijst moet schrappen. De Raad kan de betrokkene op de lijst handhaven zelfs nadat de eigenlijke terroristische activiteit is beëindigd, indien de omstandigheden dit rechtvaardigen.⁴¹

32. Voorts betekende volgens het Gerecht de noodzaak van een feitelijke grondslag in beslissingen van bevoegde instanties niet dat er een risico zou bestaan dat een persoon of groep ten onrechte op de EU-terrorismelijst wordt gehandhaafd. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bevat geen verplichting om het niet-handhaven van een persoon of een groep op de EU-terrorismelijst te baseren op beslissingen van bevoegde instanties. Voor een dergelijke beslissing gelden niet dezelfde procedurele vereisten, hoewel dit in de meeste gevallen het gevolg zal zijn van gunstige beslissingen die op nationaal niveau worden genomen.⁴²

33. Het Gerecht heeft de bestreden verordeningen derhalve nietig verklaard voor zover zij op de LTTE betrekking hebben, op grond dat verordening nr. 2580/2001 van toepassing is op een situatie van gewapend conflict (niet relevant voor deze hogere voorziening⁴³) en de Raad zowel artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 als de motiveringsplicht had geschonden.⁴⁴

⁴⁰ Punten 209-214 van het bestreden arrest.

⁴¹ Punten 215 en 216 van het bestreden arrest.

⁴² Punten 217 en 218 van het bestreden arrest.

⁴³ Zie punt 50 hieronder.

⁴⁴ Punt 225 van het bestreden arrest.

Conclusies en middelen in hogere voorziening

34. De Raad, ondersteund door de Commissie⁴⁵, de Franse en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen, definitief uitspraak te doen over de punten waartegen de onderhavige hogere voorziening is gericht, door de beroepen te verwerpen en de LTTE te verwijzen in de kosten van de Raad in de gevoegde zaken T-208/11 en T-508/11 en deze hogere voorziening. De LTTE verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen, het bestreden arrest te bekrachtigen en de Raad te verwijzen in de eigen kosten.

35. Ter terechtzitting van 3 mei 2016 hebben deze partijen alle hun standpunten ook mondeling toegelicht.

36. Met zijn eerste middel stelt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te beslissen dat de Raad in de aan de LTTE gezonden motivering moest aantonen dat hij was nagegaan of de activiteit van de instantie van het derde land die de beperkende maatregelen vaststelt, met voldoende waarborgen was omkleed. De hoofdargumenten van de Raad kunnen als volgt worden samengevat: de motivering moet betrekking hebben op informatie die de LTTE in staat stelt te begrijpen waarom zij op de lijst is geplaatst, met name het gedrag dat aanleiding tot de plaatsing had gegeven. De motivering mag niet naar andere informatie verwijzen, ook niet naar informatie over de beoordeling door de Raad van de relevante procedurele waarborgen die gelden voor de beslissing van een bevoegde instantie van een derde land waarop hij zich heeft gebaseerd. Daaruit vloeit ook voort dat het ontbreken van informatie over die beoordeling in de motivering niet betekent dat de Raad heeft verzuimd die beoordeling te verrichten.

37. De LTTE concludeert tot verwerping van het eerste middel. Het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat de motivering in het geheel niet verwees naar de rechten van verdediging of het recht op effectieve rechterlijke bescherming. Volgens de LTTE biedt gemeenschappelijk standpunt 2001/931 een rechtsgrondslag voor een op de Raad rustende verplichting om zowel de regelgeving als de praktijk van een derde land te onderzoeken teneinde vast te stellen of de normen op het gebied van het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming in overeenstemming zijn met die welke door het Unierecht worden gewaarborgd. Op gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en de uitvoeringsverordeningen zijn immers de algemene beginselen van het Unierecht van toepassing. Derhalve moet elke beslissing als bedoeld in artikel 1, lid 4, in overeenstemming zijn met die rechten. Van particulieren kan niet worden verwacht dat zij op de hoogte zijn van de procedurele waarborgen in derde landen. Bovendien hoeft een onderzoek met betrekking tot derde landen alleen in de motivering te worden vermeld wanneer de uitkomst van de beoordeling van de Raad positief is.

38. Met zijn tweede middel stelt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van het gebruik dat de Raad heeft gemaakt van publiek toegankelijke informatie.

39. Ten eerste is het Gerecht er ten onrechte van uitgegaan dat de Raad regelmatig met nieuwe redenen moest omkleden waarom de LTTE aan beperkende maatregelen onderworpen bleef, en dat er – niettegenstaande het Britse verbodsbesluit van 2001 en de EU-bevriezing van tegoeden – een constante stroom beslissingen van nationale instanties was die de Raad bij zijn halfjaarlijkse evaluatie in aanmerking had kunnen en moeten nemen.

40. Ten tweede heeft het Gerecht het gebruik van informatie uit open bronnen door de Raad afgewezen in omstandigheden waarin de door de Raad aangehaalde informatie was gebruikt om vast te stellen of hij – niettegenstaande het feit dat hij haar plaatsing op de lijst op basis van de bestaande beslissingen van bevoegde instanties *kon* handhaven – de LTTE op de lijst *moest* handhaven.

⁴⁵ De schriftelijke opmerkingen van de Commissie beperken zich tot het tweede en derde middel. Zij heeft verklaard zich volledig aan te sluiten bij de stellingen van de Raad in het eerste middel.

41. Ten derde heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad een bevoegde instantie had moeten verzoeken om de in de pers genoemde feiten te onderzoeken, hoewel een dergelijke procedure geen grondslag vindt in gemeenschappelijk standpunt 2001/931, het arrest van het Hof in de zaak Al-Aqsa noch elders. Het standpunt van het Gerecht zou hoe dan ook tot een onwerkbaar situatie leiden.

42. Ten vierde heeft het Gerecht uit zijn afwijzing van de mogelijkheid voor de Raad om een beroep te doen op informatie uit open bronnen ten onrechte afgeleid dat het bestreden besluit noodzakelijkerwijze nietig moest worden verklaard.

43. De LTTE antwoordt dat de in de motivering opgesomde feiten niet zijn ontleend aan beslissingen van bevoegde instanties omdat elk feit op de lijst dateerde van na de nationale beslissingen. Dat bevestigt dat het besluit om de LTTE op de EU-terrorisielijst te handhaven slechts kon zijn gebaseerd op informatie uit de pers en van het internet. Het Gerecht heeft niet beslist dat de Raad regelmatig met nieuwe redenen moest omkleden waarom de LTTE aan beperkende maatregelen onderworpen moest blijven. Het heeft louter vastgesteld dat wanneer de Raad ervoor kiest nieuwe redenen op te geven, die redenen moeten zijn ontleend aan beslissingen van bevoegde instanties. Het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat de Raad door een autonome beoordeling op basis van informatie uit de pers en van het internet, zich in feite de functie van bevoegde instantie had aangemeten.

44. Met zijn derde middel stelt de Raad dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet te erkennen dat het Britse verbodsbesluit van 2001 een geldige beslissing in de zin van artikel 1, lid 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 kon vormen. Ten eerste heeft het Gerecht in het arrest PMOI⁴⁶ geoordeeld dat een dergelijk besluit een beslissing van een bevoegde nationale instantie is. Ten tweede diende de Raad volgens het Gerecht over alle relevante gegevens te beschikken waarop de Home Secretary het verbod van de LTTE had gebaseerd.

45. De LTTE voert aan dat, indien geen van de terroristische daden die de Home Secretary aanleiding hadden gegeven tot het verbieden van de LTTE bij de Raad bekend was, de Raad niet kon nagaan of het Britse verbodsbesluit van 2001 voldeed aan de vereisten van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. In dat geval kon het Gerecht de materiële juistheid, betrouwbaarheid en samenhang van het aangevoerde bewijs dus niet controleren. Het betekende ook dat geen van de betrokken partijen kon onderzoeken of een beslissing in de zin van artikel 1, lid 4, was vastgesteld. Bovendien zou het argument van de Raad dat het niet realistisch is te eisen dat bepaalde aan de nationale beslissing ten grondslag liggende informatie wordt gedeeld, hypothetisch zijn. In de onderhavige procedure lijkt de aan het Britse verbodsbesluit van 2001 ten grondslag liggende informatie (voor zover daarvan sprake is) niet vertrouwelijk te zijn geweest.

Beoordeling

Inleidende opmerkingen

46. Deze hogere voorziening biedt het Hof in wezen de gelegenheid tot (her)beoordeling van de opzet van de regeling voor de handhaving van beperkende maatregelen door de Unie op grond van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001, en de rol van de lidstaten en derde landen in het kader van dat stelsel.

⁴⁶ Arrest PMOI van het Gerecht, punt 144.

47. In dit stelsel kan een onderscheid worden gemaakt tussen: (i) de initiële plaatsing en (ii) het besluit tot handhaving van een persoon, entiteit of groep op de EU-terrorismelijst. Wat het eerste soort besluit betreft, regelt gemeenschappelijk standpunt 2001/931 de procedure die de Raad moet volgen en de gegevens waarop hij zich kan baseren. Voor het tweede soort besluit ontbreekt een dergelijke regeling. Dat tweede soort besluit was nu juist het voorwerp van het beroep van de LTTE bij het Gerecht en is in deze hogere voorziening aan de orde.

48. Artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bepaalt slechts dat de namen van de op de EU-terrorismelijst geplaatste personen en groepen regelmatig opnieuw worden gezien om er zeker van te zijn dat de plaatsing ervan op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is. De kernvragen in deze hogere voorziening zijn hoe de Raad kan vaststellen dat er sprake is van dergelijke rechtvaardigingsgronden en wat de Raad aan de betrokken personen of groepen moet meedelen.

49. Uit artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 volgt dat de Raad een persoon of groep van de lijst moet verwijderen of schrappen wanneer er geen gronden zijn die handhaving op de lijst rechtvaardigen.⁴⁷ In dit verband staat vast dat de LTTE zelf geen opmerkingen en bewijzen aan de Raad heeft overgelegd die van invloed konden zijn op de redenen voor haar plaatsing op de EU-terrorismelijst en mogelijk tot haar schrapping van de lijst konden leiden. In het kader van een ander soort beperkende maatregel heeft het Hof geoordeeld dat wanneer dergelijke opmerkingen en bewijzen zijn verstrekt en er rekening mee is gehouden bij het wijzigen van de redenen voor de plaatsing van een persoon op een lijst in het op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgesteld besluit, ook de in het kader van het VWEU vastgestelde verordening in dezelfde zin moet worden gewijzigd.⁴⁸

50. Geen van de partijen heeft het deel van het arrest betreffende het eerste middel van de LTTE in beide zaken betwist, dat verordening nr. 2580/931 niet van toepassing is op het conflict tussen de LTTE en de regering van Sri Lanka, omdat dat gewapend conflict (en derhalve eveneens in dat conflict gepleegde daden) alleen wordt beheerst door het internationale humanitaire recht. Die kwestie komt echter aan de orde in zaak C-158/14, A e.a.

51. In zijn memories legt de Raad sterk de nadruk op het feit dat de LTTE geen van de nationale beslissingen heeft aangevochten waarop de Raad zich had gebaseerd, noch de verordeningen van de Raad waarbij zij oorspronkelijk op de EU-terrorismelijst was geplaatst en vervolgens gehandhaafd. Mijns inziens omvat de toetsing van een verordening van de Raad echter de beoordeling of de Raad aan de geldende regels van het Unierecht heeft voldaan, daaronder begrepen de voorwaarden van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en de grondrechten. Niets in die regels stelt die toetsing afhankelijk van de voorwaarde dat de betrokken partij de beslissing van de bevoegde instantie eerst heeft aangevochten voor de daartoe bevoegde rechterlijke instantie.

52. Ter terechtzitting is de Raad gevraagd of het eerste middel moest worden behandeld. Dat middel heeft betrekking op het vereiste dat een besluit houdende vaststelling van beperkende maatregelen moet worden gemotiveerd. Vaststaat dat, indien het Hof oordeelt dat ten minste een van de genoemde redenen voldoende nauwkeurig en concreet is, de omstandigheid dat andere van die redenen dat niet zijn, niet kan leiden tot de nietigverklaring van dat besluit.⁴⁹ Dat betekent dat indien het Hof in casu zou beslissen (in het kader van het tweede en/of het derde middel) dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, en zou oordelen dat de bestreden verordeningen genoegzaam waren gebaseerd op bijvoorbeeld het Britse verbodsbesluit en toereikend gemotiveerd, het

47 Zie bijvoorbeeld arrest van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, punt 72).

48 Arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 55).

49 Arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776 [hierna: arrest „Kala Naft”], punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

niet nodig zou zijn nog te onderzoeken of de motiveringen van het beroep op de beslissingen van derde landen toereikend waren. Rekening houdend met het systematische belang van de aan het eerste middel ten grondslag liggende kwestie en de mogelijke relevantie ervan voor andere zaken, zal ik het eerste middel onderzoeken, ongeacht de al dan niet gegrondheid van de andere middelen.

Eerste middel

53. Het eerste middel heeft betrekking op de omvang van de plicht van de Raad tot motivering van het beroep op een beslissing van een instantie van een derde land om aan te tonen dat er gronden zijn blijven bestaan voor de handhaving van een organisatie zoals de LTTE op de EU-terrorismelijst. Dat middel gaat ervan uit dat het Gerecht terecht heeft aanvaard dat, voor zover de Raad alvorens zich op die beslissing te baseren, zorgvuldig is nagegaan of de relevante regelgeving van dat derde land waarborgt dat de rechten van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming op een vergelijkbaar niveau als dat in de Unie worden beschermd, een dergelijke beslissing een beslissing van een bevoegde instantie is in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Of de Raad zich hoe dan ook op een beslissing van een instantie van een derde land mag baseren, en zo ja, onder welke voorwaarden, zijn vragen die in deze hogere voorziening voor het Hof niet aan de orde zijn.

54. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bevat geen uitdrukkelijk motiveringsvereiste. De basis voor dat vereiste ligt elders. Krachtens artikel 296 VWEU moet de Raad uitdrukkelijk en in bijzonderheden de specifieke redenen uiteenzetten voor de handhaving van een groep zoals de LTTE op de EU-terrorismelijst. Die uiteenzetting moet voldoende informatie bieden om de door de handeling benadeelde groep in staat te stellen de gronden voor haar handhaving op de lijst te begrijpen en de Unierechter om de beslissing te toetsen.⁵⁰ Die verplichting is een nadere uitdrukking van het overeenkomstige grondrecht van artikel 47 van het Handvest.⁵¹

55. Het motiveringsvereiste is een wezenlijk vormvoorschrift, dat moet worden onderscheiden van het bewijs van het gestelde gedrag. Dat heeft betrekking op de materiële rechtmatigheid van de betrokken handeling en impliceert dat moet worden onderzocht of de in die handeling vermelde feiten juist zijn en op goede gronden zijn aangemerkt als factoren die de toepassing van de beperkende maatregelen ten aanzien van de betrokken persoon rechtvaardigen.⁵²

56. De Raad dient bij het opleggen van een maatregel tot bevrozing van tegoeden in de motivering van die handeling in het bijzonder „[...] de specifieke en concrete redenen aan te geven waarom de Raad in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid van mening is dat een dergelijke maatregel ten aanzien van de betrokkene moet worden vastgesteld”.⁵³ Hij dient ook „[...] de individuele, specifieke en concrete redenen [aan te geven] waarom de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat tegen de betrokken persoon beperkende maatregelen moeten worden vastgesteld [...]”.⁵⁴ Of er specifieke vereisten gelden voor de motivering moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet

50 Zie bijvoorbeeld arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718 [hierna: „arrest Raad/Bamba”], punten 49 en 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie met betrekking tot het doel van de toetsing door het Hof, arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518 [hierna: „arrest Kadi II”], punt 119 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Zie in het algemeen arrest Kadi II, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Zie ook arrest Raad/Bamba, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

52 Zie bijvoorbeeld arrest Raad/Bamba, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

53 Zie bijvoorbeeld arrest Raad/Bamba, punt 52.

54 Zie arrest Kadi II, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.⁵⁵

57. Het is daarom dienstig eerst het soort handeling dat aan de orde is en de gronden waarop zij kan worden gebaseerd te onderzoeken.

58. De plaatsing en handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst behelst een beoordeling van het risico dat zij betrokken zijn of kunnen zijn bij terroristische daden als omschreven in artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. De initiële beoordeling moet overeenkomstig artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 worden opgesteld aan de hand van „welbepaalde inlichtingen of dossierelementen” die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten. De bewoordingen van artikel 1, lid 4, bieden enig houvast met betrekking tot het voorwerp van die besluiten. Van belang is dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen, „ongeacht” of het daarbij gaat om enerzijds de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, of anderzijds om een veroordeling wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad. Dat laatste moet noodzakelijkerwijze ook zijn gebaseerd op serieuze en geloofwaardige aanwijzingen.⁵⁶ De Raad moet er in elk geval van overtuigd zijn dat er sprake is van „bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen”.⁵⁷ Dat betekent dat de Raad niet over alle gegevens hoeft te beschikken waarop de bevoegde instantie zich voor de vaststelling van een bestuursbesluit of rechterlijke beslissing heeft gebaseerd, zoals in casu het Britse verbodsbesluit van 2001. Daaraan ligt ten grondslag dat de Raad de ernst en de geloofwaardigheid van de bewijzen of aanwijzingen waarop een beslissing van een bevoegde instantie is gebaseerd niet opnieuw mag onderzoeken. Hij kan en moet echter wel onderzoeken of de beslissing op bewijzen is gebaseerd en of de instantie die bewijzen serieus en geloofwaardig heeft geoordeeld. De Raad mag de bewijzen echter niet zelf onderzoeken. Het doel van het onderzoek van de beslissingen van bevoegde instanties (zowel van lidstaten als derde landen) door de Raad is beperkt tot de vraag of dergelijke beslissingen, volgens het Unierecht een voldoende grondslag vormen voor de toepassing van beperkende maatregelen door de Unie.

59. Hieruit volgt dat op basis van de inhoud van de handeling alleen, de motivering van een initieel besluit tot plaatsing van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst ten minste moet aangeven: (i) de individuele, specifieke en concrete redenen voor het standpunt dat er een risico bestaat dat een persoon of groep betrokken kan zijn bij terroristische daden zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 3, en dat derhalve beperkende maatregelen moeten worden genomen⁵⁸, en (ii) de beslissingen van bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, die als grondslag voor die redenen zijn gebruikt. Beide factoren betreffen de rechtmatigheid van de handeling. Wanneer die twee factoren niet worden meegedeeld, kan de betrokken persoon of groep niet weten op welke materiële gronden hij of zij op de lijst is geplaatst en of de Raad heeft voldaan aan de voor plaatsing op de lijst geldende wettelijke voorwaarden, en kan het Hof zijn toetsing niet verrichten. Ik ben het daarom niet met de Raad eens dat de motivering zich dient te beperken tot informatie over het gedrag dat tot de plaatsing van de LTTE door de Raad heeft geleid, al stelt de Raad terecht dat de motiveringsplicht een vereiste is dat moet worden onderscheiden van het bewijs van het gestelde gedrag.⁵⁹

55 Zie bijvoorbeeld arrest Raad/Bamba, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

56 Zie ook mijn conclusie in de zaak Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punten 198-201 en 207).

57 Zie ook mijn conclusie in de zaak Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punt 136).

58 Zie in het algemeen arresten Kadi II, punt 116 en aldaar aangehaalde rechtspraak, Raad/Bamba, punt 52, en Al-Aqsa, punt 142.

59 Zie bijvoorbeeld arrest Raad/Bamba, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

60. Het eerste middel heeft betrekking op de tweede factor: volstaat het bij een beroep op beslissingen van een bevoegde instantie van derde landen om alleen de beslissing van de bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, tweede alinea, te vermelden?

61. Ik meen van niet.

62. Wanneer de Raad zich baseert op beslissingen van bevoegde instanties van de lidstaten die binnen de werkingssfeer van het Unierecht handelen, zijn deze instanties vanzelfsprekend verplicht de in de Europese Unie geldende grondrechten in acht te nemen. De beschermingsnormen en het beschermingsniveau – volgens het Unierecht – liggen duidelijk vast en zijn vatbaar voor toetsing door het Hof. Wanneer de Raad zich op hun beslissingen baseert, mag hij in het normale geval uitgaan van het vermoeden dat die beslissingen zijn vastgesteld met inachtneming van de geldende grondrechten, met name de rechten van verdediging en effectieve rechterlijke bescherming. Dat vermoeden is echter niet absoluut. In advies 2/13 heeft het Hof vastgesteld dat het beginsel van onderling vertrouwen tussen de lidstaten in het Unierecht vereist, met name wat de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid betreft, dat elk van de lidstaten, *behoudens uitzonderlijke omstandigheden*, ervan uitgaat dat alle andere lidstaten het Unierecht en, meer in het bijzonder, de door dat recht erkende grondrechten in acht nemen.⁶⁰ Anders gezegd: het gaat om het beginsel van onderling vertrouwen maar niet van blind onderling vertrouwen onder alle omstandigheden.

63. Dit heeft ook te gelden in de onderhavige zaak. Wanneer derhalve de Raad meent dat er aanwijzingen zijn voor een reëel risico dat een beslissing van een bevoegde instantie in het concrete geval *niet* is vastgesteld met inachtneming van die rechten, mag hij zich voor de vaststelling van beperkende maatregelen uit hoofde van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet zonder een nadere beoordeling op die beslissing baseren. Zoals ik het in mijn conclusie in de zaak Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran heb verwoord: „Gezien het feit dat het besluit tot bevrozing van tegoeden van de Raad zelf deze rechten heeft te eerbiedigen, wil het een eventueel beroep daartegen voor de Unierechter doorstaan, lijkt mij dat de Raad zich hiervan dient te overtuigen [wat de inachtneming van die rechten op het niveau van de Europese Unie betreft] alvorens zijn besluit vast te stellen.”⁶¹ In andere (normalere) omstandigheden kan hij van het vermoeden uitgaan dat de relevante grondrechten in acht zijn genomen en zich derhalve voor de plaatsing van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst op die beslissing baseren.

64. Wat beslissingen van een bevoegde instantie van een *lidstaat* betreft, kan de Raad er bijgevolg mee volstaan in zijn motivering te vermelden op welke beslissing hij zich heeft gebaseerd en uit te leggen waarom het een beslissing is van een bevoegde instantie in de zin van artikel 1, lid 4, tweede alinea, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Op basis van die motivering raakt de betrokken persoon of groep er dan van op de hoogte dat de Raad zich heeft gebaseerd op het vermoeden dat de geldende grondrechten zijn geëerbiedigd en dat er geen sprake was van zodanig uitzonderlijke omstandigheden dat hij zich niet op dat vermoeden kon baseren. Wanneer de Raad over aanwijzingen beschikt voor een reëel risico dat de grondrechten niet zijn geëerbiedigd, moet hij aantonen dat hij zich ervan heeft overtuigd dat de grondrechten zijn geëerbiedigd, en moet hij dat duidelijk in de motivering tot uitdrukking brengen.

65. De zaken liggen anders wanneer de Raad besluit zich op een beslissing van een bevoegde instantie van *een derde land* te baseren. Die instanties handelen met betrekking tot de grondrechtenbescherming niet binnen dezelfde grenzen als de lidstaten, ook al kan de door hen geboden wettelijke grondrechtenbescherming ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke door het Unierecht wordt

60 Advies 2/13 van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 191 en aldaar aangehaalde rechtspraak. Voor de vraag wat dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen zijn, zie arrest van 5 april 2016, Aranyosi (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, punten 88-104).

61 Zie mijn conclusie in de zaak arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punt 202).

gewaarborgd. De Raad zelf erkent dat hij de overtuiging moet hebben dat een beslissing van een instantie van een derde land is vastgesteld in omstandigheden waarin de grondrechten ten minste op een gelijkwaardig niveau zijn beschermd als in het Unierecht (en geldend voor soortgelijke beslissingen van instanties van de lidstaten).

66. Afgezien van een algemeen vermoeden dat derde landen hun internationaalrechtelijke verplichtingen nakomen (waartoe verplichtingen kunnen behoren op het gebied van de mensenrechten), is er geen grond om het niveau van de in een derde land gewaarborgde grondrechtenbescherming op voorhand aan te nemen en als „ten minste gelijkwaardig aan” dat in de Unie te beschouwen. Hoewel de regels van internationaal recht (waaronder met name het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden) waaraan een derde land gebonden is een indicatie kunnen vormen, moet ook rekening worden gehouden met het nationale recht. De Raad moet controleren of het niveau van de grondrechtenbescherming ten minste gelijkwaardig is aan dat in het Unierecht en of er aanwijzingen zijn dat de betrokken beslissing mogelijk niet in overeenstemming met het relevante en geldende beschermingsniveau is genomen.

67. Dit betekent mijns inziens dat de Raad verplicht is te onderzoeken (i) welke regels van nationaal recht van dat derde land op de betrokken beslissing (met inbegrip van de internationaalrechtelijke regels die deel uitmaken van het nationale recht) van toepassing zijn; (ii) welke beschermingsnormen en welk beschermingsniveau die regels bieden (met inbegrip van de vraag of de beslissing aan bestuursrechtelijke of rechterlijke toetsing kan worden onderworpen waardoor het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming wordt verzekerd) en of zij gelijkwaardig zijn aan de door het Unierecht gewaarborgde bescherming, en (iii) of er aanwijzingen zijn dat de betrokken beslissing misschien niet in overeenstemming met het relevante en geldende beschermingsniveau is genomen. Anders dan het Gerecht acht ik het echter niet nodig dat de Raad stelselmatig controleert of het derde land zich in de praktijk wel houdt aan zijn regelgeving ter bescherming van de rechten van verdediging en de waarborging van effectieve rechterlijke bescherming. Dat is noodzakelijk noch voldoende om vast te stellen of de Raad zich in een concreet geval terecht op een specifieke beslissing van een bevoegde instantie heeft gebaseerd.

68. Ik deel ook niet de vrees van de Raad dat er een risico van inmenging in het politieke systeem van een derde land zou bestaan, en kan mij niet vinden in zijn suggestie dat dergelijke risico's kunnen worden voorkomen door hem toe te staan in het kader van een latere gerechtelijke procedure zijn opmerkingen over de rechtsorde van die staat in te brengen, met name in zijn memories als bedoeld in artikel 20, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie.⁶² Naar mijn mening is de beoordeling door de Raad beperkt tot de vraag of er sprake is van gelijkwaardigheid tussen de regelgeving van een derde land en de regelgeving van de Unie en de in een concreet geval geboden waarborgen. Zij is niet bedoeld om te controleren of een derde land voldoet aan alle internationaalrechtelijke regels waaraan het gebonden is of aan het nationale recht van andere landen. Bovendien worden de overwegingen die de Raad ertoe kunnen brengen zich op de beslissingen van een instantie van een derde land te baseren, alleen ter kennis van de betrokken persoon of groep gebracht wanneer de Raad vaststelt dat er sprake is van gelijkwaardigheid. Bij een negatieve uitkomst van die beoordeling mag de Raad zich niet op de beslissing van de instantie van het derde land baseren en wordt niets van de beoordeling van de Raad kenbaar gemaakt aan de betrokken persoon of groep of in het publieke domein gebracht.

⁶² Die bepaling luidt: „De schriftelijke behandeling omvat het toezenden aan partijen en aan de instellingen van de Unie welke beslissingen in het geding zijn, van de verzoekschriften, memoriën, verweerschriften en andere opmerkingen en, eventueel, van de verdere conclusies, alsmede van alle stukken en documenten welke ter ondersteuning in het geding worden gebracht of van hun voor eensluidend gewaarmerkte afschriften.”

69. Om diezelfde redenen is er geen grond om alleen mededeling te doen van de motivering in de schriftelijke opmerkingen in procedures voor het Hof. Aan de motiveringsplicht is in elk geval het ermee samenhangende recht van de benadeelde partij op kennisneming van de motivering verbonden: dat recht kan niet afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de verordening van de Raad eerst voor de Unierechter wordt betwist. Het stelt de betrokkene in staat kennis te nemen van de essentiële gegevens die ten grondslag liggen aan de hem benadelende handeling en dus die handeling aan te vechten en niet andersom.⁶³

70. In het geval van een positieve beoordeling moet de Raad vervolgens in de motivering de redenen uiteenzetten waarom de beslissing van de bevoegde instantie van een derde land zijns inziens is genomen met inachtneming van normen inzake de bescherming van de grondrechten die gelijkwaardig zijn aan die welke in het Unierecht gelden voor beslissingen van instanties van de lidstaten. Het volstaat derhalve niet alleen een verwijzing naar de beslissing op te nemen.

71. Dit betekent niet dat de Raad in de motivering zijn gehele onderzoek zou moeten ontvouwen en een algemene en volledige beoordeling moet geven van de grondwettelijke en strafrechtelijke regelgeving en praktijk van een derde land. Wel moet hij in een geval als het onderhavige, waarin het gaat om een bepaalde beslissing van een bevoegde instantie, duidelijk aangeven waarom de regelgeving van het derde land voorziet in een gelijkwaardig niveau van bescherming van ten minste de rechten van verdediging en effectieve rechterlijke bescherming, en de rechtsbronnen meedelen waarop hij zich heeft gebaseerd.

72. De Raad lijkt ter ondersteuning van zijn eerste middel ook een onderscheid te maken tussen het besluit waarbij hij een persoon of groep voor het eerst op de lijst plaatst en latere besluiten waarbij hij hen op de EU-terrorismlijst handhaaft. Ik ga bij de bespreking van het derde middel nader in op dat onderscheid. Om de in dat deel van deze conclusie⁶⁴ uiteen te zetten redenen ben ik van mening dat de Raad, wanneer hij zijn besluit tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismlijst baseert op een beslissing van een bevoegde instantie van een derde land, een toereikende motivering van zijn beroep op die beslissing moet geven.

73. Mijns inziens is er dan ook geen sprake van een gebrekkige motivering van de vaststelling van het Gerecht dat de Raad geen beoordeling van het niveau van bescherming van de rechten van verdediging of de rechterlijke bescherming op grond van de Indiase regelgeving heeft vermeld en dat de loutere verwijzing naar onderdelen van de wettelijke bepalingen en de periodieke herziening door de minister van Binnenlandse Zaken van India niet volstaat. Aan deze conclusie doet niet af dat het Gerecht mijns inziens blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting voor zover het heeft gesuggereerd dat er een algemene verplichting op de Raad rust om in concreto en in abstracto te onderzoeken of een derde land zijn regelgeving ter bescherming van de rechten van verdediging en effectieve rechterlijke bescherming daadwerkelijk heeft toegepast.

74. Het eerste middel moet derhalve ongegrond worden verklaard.

⁶³ Zie bijvoorbeeld arrest Kadi II, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

⁶⁴ Zie met name de punten 86-96 hieronder.

Tweede middel

Inleiding

75. Het tweede middel van de Raad betreft primair de gronden waarop de Raad kan besluiten een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te handhaven, en de verplichting om die gronden in de motivering op te nemen. Dat middel is in wezen op drie argumenten gebaseerd: (i) het Gerecht heeft ten onrechte aangenomen dat de Raad regelmatig met nieuwe redenen moet omkleden waarom voor de betrokken partij beperkende maatregelen moeten blijven gelden; (ii) het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de Raad zich niet mag baseren op openbaar toegankelijke informatie die niet in een beslissing van een bevoegde instantie is opgenomen, en (iii) het Gerecht heeft de bestreden verordeningen ten onrechte nietig verklaard op grond dat de Raad zich niet op informatie in het publieke domein mocht baseren.

76. Ik zal deze argumenten achtereenvolgens bespreken.

Moet de Raad regelmatig met nieuwe redenen omkleden waarom een groep aan beperkende maatregelen onderworpen blijft?

77. Ik ben het met de Raad eens dat hij de handhaving van de betrokken persoon of entiteit op de EU-terrorismelijst niet altijd hoeft te omkleden met nieuwe redenen (in de zin van nieuwe in een beslissing van een bevoegde instantie vermelde feiten of een nieuwe beslissing van een dergelijke instantie met betrekking tot feiten waarop de Raad zich eerder heeft gebaseerd voor de handhaving van die partij op de lijst). Dat kan soms maar niet noodzakelijkerwijze altijd nodig zijn.

78. De grondslag voor een plaatsing op de lijst is overeenkomstig artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 een beslissing van een bevoegde instantie „ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten”. De bewijzen moeten bestaan uit welbepaalde inlichtingen of dossierelementen.

79. De initiële plaatsing op de lijst is aldus gebaseerd op beslissingen met betrekking tot feiten uit het verleden. Het doel van de verwijzing naar een nationale beslissing is „[...] verzekeren dat de Raad zijn beslissing baseert op toereikende feitelijke elementen, op basis waarvan deze instelling kan concluderen dat het gevaar bestaat dat de betrokkene zonder de belemmerende maatregelen betrokken zou blijven bij terroristische activiteiten”.⁶⁵ De verwijzing heeft als functie „[...] vast te stellen dat er bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen bestaan die door de nationale instanties betrouwbaar worden geacht en waaruit blijkt dat de persoon in kwestie betrokken is bij terroristische activiteiten”.⁶⁶ Voor een initiële plaatsing worden die beslissingen derhalve gebruikt om het risico van terroristische daden of betrokkenheid bij dergelijke daden in de toekomst te beoordelen.⁶⁷ Wanneer er geen risico (meer) bestaat dat zulke daden zullen worden gepleegd is de bevestiging van tegoden niet gerechtvaardigd.

⁶⁵ Arrest Al-Aqsa, punt 81. Zie ook punt 68.

⁶⁶ Arrest Al-Aqsa, punt 104.

⁶⁷ Zie ook arrest PMOI van het Gerecht, punt 110.

80. Op basis van die beoordeling staat het vervolgens aan de Raad te beslissen welk niveau van bescherming tegen dat risico moet worden vastgesteld en te beoordelen of een bepaalde persoon of groep een dergelijk risico vormt (mogelijk zelfs als zij gedurende enige tijd geen terroristische daden hebben gepleegd).⁶⁸ Dat rechtvaardigt vervolgens de toepassing van beperkende maatregelen. De beoordeling van het risico in een concreet geval moet worden gebaseerd op de feiten en informatie in de beslissingen van bevoegde instanties. Gelet op het tweelagenstelsel van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vormen die beslissingen de enige basis om aan te tonen dat er gronden zijn voor de plaatsing van een persoon, entiteit of groep op de lijst. De Raad moet nagaan of de beslissing in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voldoende welbepaald is om (i) de betrokken persoon of groep aan te wijzen en (ii) vast te stellen of er sprake is van een mogelijke band (zoals beschreven in artikel 1, lid 2, van dat gemeenschappelijk standpunt) tussen de betrokken persoon of groep en terroristische daden zoals omschreven in artikel 1, lid 3, daarvan. De Raad moet ook het tijdstip van de beslissing en van de feiten waarop zij betrekking heeft in aanmerking nemen om vast te stellen of zij een actuele (en mogelijk toekomstige) terreurdreiging vormen die het nemen van beperkende maatregelen rechtvaardigt.

81. Uit het voorgaande volgt dat de Raad weliswaar over een beoordelingsmarge beschikt bij het inschatten van de terreurdreiging, de bepaling van het beschermingsniveau en de keuze van de middelen om die dreiging tegen te gaan, maar dat hij personen, groepen en entiteiten alleen in de EU-terrorisielijst kan opnemen wanneer er voldoende gronden zijn om vast te stellen dat die personen, groepen of entiteiten de vereiste band met terroristische daden of activiteiten vertonen. Hij oefent aldus een discretionaire bevoegdheid uit bij zijn onderzoek van de beslissingen van bevoegde instanties alsmede van de feiten en bewijzen waarop zij zijn gebaseerd. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voorziet echter niet in bevoegdheden tot onderzoek of andere wijzen van informatievergaring van de Raad zelf bij de initiële plaatsing.⁶⁹ De Raad heeft bijgevolg geen beoordelingsbevoegdheid bij de keuze van de grondslag waarop hij de redenen voor de plaatsing vaststelt. Die grondslag moet in de beslissingen van de bevoegde instanties worden gevonden.

82. Artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voorziet in een periodieke evaluatie van de EU-terrorisielijst (ten minste een keer per zes maanden). Die evaluatie is bedoeld om te verzekeren dat de handhaving van een persoon of groep op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is. De bepaling biedt geen leidraad met betrekking tot de vraag welke die rechtvaardigingsgronden zijn en waarop zij gebaseerd moeten zijn.

83. Mijns inziens moeten de gronden (dit wil zeggen de redenen) waarop een persoon of entiteit voor het eerst op de EU-terrorisielijst wordt geplaatst en vervolgens wordt gehandhaafd dezelfde zijn: personen, entiteiten of groepen kunnen alleen op die lijst worden gehandhaafd voor zover het risico van terroristische daden en activiteiten en hun betrokkenheid daarbij voortduurt. De ratio van het tweelagenstelsel van de plaatsingsregeling is dezelfde, ongeacht hoe lang een persoon of groep op de lijst blijft staan. Met andere woorden, na een initiële plaatsing kan een op de lijst geplaatste persoon of groep niet worden verondersteld aan de gronden voor plaatsing te voldoen, tenzij en totdat hij/zij verzoekt van de lijst te worden geschrapt en bewijzen voor nieuwe feiten aanvoert ter ondersteuning van dat verzoek.

84. De Raad heeft daarentegen een superviserende taak. Hij moet in het kader van zijn evaluatie nagaan of er op basis van feiten en bewijzen nog steeds gronden zijn voor de plaatsing op de lijst. In het arrest Al-Aqsa heeft het Hof geoordeeld dat het bij het onderzoek of iemand op de litigieuze lijst moet worden gehandhaafd, van belang is „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

⁶⁸ Arrest PMOI van het Gerecht, punt 112. Hieruit volgt ook dat het ontbreken van een beslissing van een bevoegde instantie niet kan worden gerechtvaardigd op grond dat het, omdat een persoon of groep (reeds) op de EU-terrorisielijst staat, minder waarschijnlijk is dat die persoon of groep terroristische daden zal plegen en derhalve wordt onderworpen aan beslissingen van bevoegde instanties.

⁶⁹ Arrest Al-Aqsa, punt 69.

daarvan niet meer dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de betrokkenheid van deze persoon bij terroristische activiteiten”.⁷⁰ Van belang is derhalve of er nieuwe feiten of bewijzen aan het licht zijn gekomen dan wel of de betrokkenheid van die partij bij (de financiering van) terrorisme door de bevoegde instanties anders is beoordeeld.⁷¹ Elders in dat arrest heeft het Hof gerefereerd aan de vraag of er aanwijzingen „bestonden dat zich, met betrekking tot rekwirantes betrokkenheid bij de financiering van terroristische activiteiten [...] nieuwe feiten hebben voorgedaan of dat de nationale instanties de feiten anders hebben beoordeeld”.⁷²

85. In mijn lezing van die punten van het arrest Al-Aqsa stellen zij met name de vraag aan de orde wat voor de Raad aanleiding kan vormen om een persoon of groep te *verwijderen* van de EU-terrorismelijst. Een bevoegde instantie kan bijvoorbeeld beslissen dat een persoon of groep in het licht van nieuwe feiten en bewijzen niet meer bij de financiering van terrorisme betrokken is. Of de Raad zelf kan feiten op het spoor komen die hem ertoe brengen zijn eerdere standpunt te heroverwegen en eventueel een persoon of entiteit van de EU-terrorismelijst te verwijderen.

86. In de onderhavige zaak wordt met het tweede middel de vraag opgeworpen of de Raad nieuwe redenen moet aantonen (en in zijn motivering opnemen) om een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te *handhaven*. Mijns inziens kan er niet enerzijds een absolute regel zijn dat de Raad een persoon of groep alleen op de EU-terrorismelijst mag handhaven wanneer er door bevoegde instanties beslissingen zijn genomen of de Raad ter kennis zijn gekomen na de initiële of eerdere plaatsing. Anderzijds zal of zullen de oorspronkelijke beslissing of beslissingen die voor de initiële plaatsing zijn gebruikt niet altijd volstaan.

87. Of er al dan niet een nieuwe beslissing van een bevoegde instantie nodig is, en dus in de motivering moet worden opgenomen, is afhankelijk van een aantal factoren.

88. Wanneer de Raad een besluit neemt als bedoeld in artikel 1, lid 6, *zonder* zich daarvoor op een nieuwe beslissing van een bevoegde instantie te baseren, moet hij zich ervan overtuigen dat de beslissing van een bevoegde instantie waarop hij zich eerder heeft gebaseerd voor de vaststelling van het initiële of een volgend besluit tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst, nog steeds een voldoende basis is om aan te tonen dat daarvoor gronden aanwezig zijn. Op basis van de feiten en bewijzen die aan de eerdere beslissing of beslissingen van de bevoegde instantie ten grondslag lagen (zelfs indien die beslissingen vervolgens zijn ingetrokken om redenen die losstaan van die feiten en bewijzen waaruit betrokkenheid bij terroristische daden of activiteiten bleek⁷³), moet de Raad dus aantonen dat de feiten en bewijzen waarop de (initiële of eerdere) beslissing(en) van de bevoegde instantie was of waren gebaseerd, zijn oordeel dat de betrokken persoon of groep een terreurdreiging vormt nog steeds rechtvaardigen en dat bijgevolg preventieve maatregelen zijn gerechtvaardigd. Eenvoudig gezegd: het dreigingsrisico en de daaruit voortvloeiende noodzaak van preventieve maatregelen moet nog steeds aanwezig zijn.

89. Aangezien beslissingen van bevoegde instanties noodzakelijkerwijs betrekking hebben op feiten die aan die beslissingen voorafgaan, vloeit hieruit voort dat naarmate het tijdsverloop tussen die feiten en die beslissingen enerzijds en het nieuwe besluit tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst anderzijds, langer is, de verplichting van de Raad zwaarder is om zorgvuldig na te gaan of zijn conclusie op het tijdstip van zijn evaluatie nog steeds geldig op die beslissing en de daaraan ten grondslag liggende feiten is gebaseerd.⁷⁴ Wanneer de beslissing van de bevoegde instantie is vernieuwd of verlengd, moet de Raad nagaan op welke basis dit is gebeurd. Bijgevolg kan het

⁷⁰ Arrest Al-Aqsa, punt 82.

⁷¹ Arrest Al-Aqsa, punt 83.

⁷² Arrest Al-Aqsa, punt 111; zie ook punt 90.

⁷³ Dat was het geval in het arrest Al-Aqsa, punten 83-90.

⁷⁴ Zie met betrekking tot een ander soort sanctie, naar analogie arrest Kadi II, punt 156.

onderzoek van de Raad niet geheel gelijk zijn aan het onderzoek verricht bij de vaststelling van een eerder, op dezelfde beslissing van een bevoegde instantie gebaseerd besluit als bedoeld in artikel 1, lid 6. Er moet op zijn minst rekening worden gehouden met het tijdsverloop. Dat moet ook in de motivering tot uitdrukking worden gebracht.

90. Wanneer de door de maatregelen getroffen persoon of groep de Raad informatie heeft verstrekt in antwoord op ofwel het eerdere plaatsingsbesluit van de Raad ofwel de motivering van het volgende plaatsingsbesluit, moet de Raad ook die informatie in aanmerking nemen⁷⁵, en in zijn motivering van het nieuwe plaatsingsbesluit uiteenzetten waarom die informatie geen wijziging in zijn beoordeling brengt.

91. Wanneer een nieuwe relevante beslissing van een bevoegde instantie beschikbaar en de Raad bekend is, moet deze instelling vervolgens nagaan op welke feiten en bewijzen die beslissing is gebaseerd en of zij kan worden gebruikt om aan te tonen dat er nog steeds gronden zijn om een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te handhaven. Wat dat betreft verschillen de verantwoordelijkheden van de Raad (ook die inzake zijn motivering) al naargelang de nationale beslissing louter de eerdere beslissing van de bevoegde instantie waarop de Raad zich eerder heeft gebaseerd vernieuwt of verlengt dan wel of het een volkomen nieuwe beslissing is, mogelijk van een andere bevoegde instantie van (mogelijk een andere) lidstaat die is gebaseerd op andere feiten en bewijzen.

92. Ik heb reeds uiteengezet welke mijns inziens de voorwaarden zijn waaronder personen of groepen op basis van een beslissing van een bevoegde instantie van een derde land op de EU-terrorismelijst kunnen worden geplaatst.⁷⁶ Mijn daar uiteengezette standpunt geldt eveneens voor besluiten als bedoeld in artikel 1, lid 6. Wanneer eerdere plaatsingsbesluiten reeds op (een) dergelijke beslissing(en) van een derde land waren gebaseerd en de Raad eerder heeft aangetoond dat aan die voorwaarden was voldaan, hoeft hij mijns inziens al die feiten en bewijzen in de nieuwe motivering niet opnieuw uiteen te zetten wanneer hij zich op die beslissingen blijft baseren. De Raad moet echter wel uitleggen (i) waarom, ten tijde van zijn besluit tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst, uit die beslissingen nog steeds blijkt dat er gronden zijn om die persoon of groep op de lijst te handhaven, en (ii) waarom hij er nog steeds van overtuigd is dat die beslissingen zijn genomen met inachtneming van normen inzake de bescherming van de grondrechten die ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke in het Unierecht gelden voor beslissingen van instanties van de lidstaten. Wanneer de Raad zich op een nieuwe beslissing van hetzelfde derde land baseert, is de omvang van de door hem te vermelden feiten en bewijzen opnieuw afhankelijk van de wijze waarop die nieuwe beslissing zich tot de eerdere beslissing verhoudt. De Raad moet echter in elk geval aantonen dat nog steeds is voldaan aan de voorwaarden waaronder personen of groepen op basis van een dergelijke beslissing op de EU-terrorismelijst kunnen worden geplaatst.

93. Het Gerecht lijkt in casu (in de punten 175 tot en met 177 van het bestreden arrest) inderdaad van de Raad te verlangen dat hij nationale beslissingen van recenter datum overlegde en naar de gronden van die beslissingen verwees, zonder eerst te onderzoeken of de Raad had aangetoond dat er nog steeds gronden waren voor de handhaving van de LTTE op de EU-terrorismelijst op basis van de bestaande beslissingen van bevoegde instanties waarop hij zich eerder had gebaseerd.

94. Uit een gezamenlijke lezing van die punten en punt 196 van het bestreden arrest blijkt echter dat het Gerecht ook heeft vastgesteld dat de Raad de oorspronkelijke beslissingen van de bevoegde instanties slechts had aangehaald en louter had vermeld dat zij nog steeds van kracht waren; en dat de Raad wat de concreet door hem genoemde feiten betreft (die *na* die beslissingen hadden plaatsgevonden), zich niet op beslissingen van bevoegde instanties had gebaseerd. In die

⁷⁵ Zie ook mijn conclusie in de zaak Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482, punt 89).

⁷⁶ Zie de punten 60-73 hierboven.

omstandigheden hadden alle beslissingen van bevoegde instanties waarop de Raad zich had gebaseerd vanzelfsprekend andere en recentere moeten zijn dan de oorspronkelijke beslissingen waarnaar hij had verwezen. Het Gerecht heeft aanvaard dat met betrekking tot uitvoeringsverordening nr. 790/2014 recentere beslissingen waren vermeld, maar geoordeeld dat de Raad niet had aangetoond hoe in die beslissingen de concrete feiten waarnaar hij had verwezen waren onderzocht en vastgesteld. In punt 204 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zelfs nog duidelijker gemaakt dat de Raad de handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst niet kan rechtvaardigen op basis van nieuwe terroristische daden zonder dat deze het voorwerp waren geweest van een onderzoek en een beslissing van een bevoegde instantie.

95. Tegen deze achtergrond kon het Gerecht mijns inziens beslissen dat, aangezien er geen nieuwe of andere beslissing van een bevoegde instantie met betrekking tot de lijst van terroristische daden was waarnaar de Raad had verwezen als genoegzame grondslag voor zijn stelling dat er gronden waren voor plaatsing van de LTTE op de lijst, de Raad zich niet mocht baseren op een opsomming van beweerdelijk door die organisatie gepleegde terroristische aanslagen zonder dat van die feiten bleek uit beslissingen van bevoegde instanties.

Mag de Raad de handhaving van een groep op de EU-terrorismelijst baseren op informatie uit open bronnen?

96. Uit mijn conclusie volgt dat de Raad de handhaving van de LTTE op de EU-terrorismelijst niet mocht baseren op een opsomming van beweerdelijk door de LTTE gepleegde aanslagen zonder dat die feiten in beslissingen van bevoegde instanties waren aangetoond, en dat de Raad zich in beginsel (ook) niet mag baseren op in het publieke domein beschikbare informatie over nieuwe aanslagen om aan te tonen dat er gronden zijn om een persoon, entiteit of groep op de EU-terrorismelijst te handhaven.

97. Het tweede argument van de Raad ter ondersteuning van zijn tweede middel stelt de vraag aan de orde of er uitzonderingen zijn op dat beginsel. Mag de Raad de handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst niettemin baseren op gronden die berusten op feiten en bewijzen die elders dan in beslissingen van bevoegde instanties worden gevonden?

98. Mijns inziens mag hij dat niet.

99. Een essentieel kenmerk van het aan gemeenschappelijk standpunt 2001/931 ten grondslag liggende tweelagenstelsel is dat de Raad niet zelf de feiten mag vaststellen die vervolgens de grondslag vormen om een persoon of groep aan preventieve maatregelen van de Unie te onderwerpen. Hij beschikt daartoe ook niet over de noodzakelijke onderzoeksbevoegdheden.⁷⁷ De Raad kan een persoon of groep alleen op de EU-terrorismelijst plaatsen wanneer uit het dossier blijkt dat een beslissing door een nationale rechterlijke instantie is genomen en, onder bepaalde voorwaarden, door een bestuursinstantie. Die eis strekt ertoe te verzekeren dat een persoon of groep alleen op de lijst wordt geplaatst indien daarvoor een voldoende solide feitelijke grondslag bestaat.⁷⁸ Voorwaarde is dat enerzijds de beslissingen van die instanties naar nationaal recht serieuze en geloofwaardige bewijzen of aanwijzingen vaststellen of beoordelen en bevestigen dat een persoon of groep betrokken is bij terroristische daden of activiteiten. Anderzijds geniet de betrokken persoon of groep de grondrechten van verdediging en effectieve rechterlijke bescherming ten aanzien van die beslissingen.

⁷⁷ Arrest Al-Aqsa, punt 69.

⁷⁸ Arrest Al-Aqsa, punt 68.

100. Naar mijn mening is die benadering eveneens relevant voor het besluit tot handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst. De gronden voor dat besluit moeten een voldoende solide feitelijke grondslag hebben. Wanneer de Raad zelf bewijzen of aanwijzingen zou mogen aandragen voor betrokkenheid (in het verleden of in de toekomst) bij terroristische daden en activiteiten die volgens de Raad onder artikel 1, leden 2 en 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vallen, zou dat een verschil in behandeling impliceren tussen enerzijds personen of groepen die op de EU-terrorismelijst worden gehandhaafd op basis van beslissingen van bevoegde instanties, en anderzijds degenen die op de lijst worden gehandhaafd op basis van door de Raad op eigen initiatief vastgestelde feiten (zelfs indien hij zich tot op zekere hoogte mede heeft gebaseerd op beslissingen van bevoegde instanties). De laatste categorie zou dan over een zwakker recht op een eerlijk proces en effectieve rechterlijke bescherming beschikken met betrekking tot de door de Raad vastgestelde feiten. Zij zouden alleen de feitelijke vaststellingen van de Raad voor de Unierechter kunnen betwisten, terwijl in het kader van het tweelagenstelsel een betwisting in beginsel zowel op nationaal niveau (van de beslissing van de bevoegde instantie) als op het niveau van de Unie (van het plaatsingsbesluit van de Raad) mogelijk is. Wanneer de Raad zich rechtstreeks op dergelijke inlichtingen of stukken zou baseren, zou daardoor de betrokken persoon of groep het grondrecht dreigen te worden ontzegd op toetsing van een hem benadelend besluit door een nationale rechter (terwijl een persoon of groep dat recht bij een beslissing van een bevoegde instantie wel zou hebben). Dan zou die toetsing uitsluitend aan de rechterlijke instanties van de Unie toekomen. Derhalve kan de Raad een persoon of groep niet op de EU-terrorismelijst plaatsen omdat hij een persbericht heeft waarin wordt vermeld „hij heeft het gedaan” of „hij zei dat hij het had gedaan”. Een dergelijk besluit voldoet niet aan de voorwaarden van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en is ook niet te verenigen met de beginselen van de rechtsstaat.

101. Hiertegen zou kunnen worden ingebracht dat het uitgangspunt dat de Raad zich niet op belastende informatie mag baseren die eenvoudig openbaar toegankelijk is, te formalistisch en strikt is. Dat bezwaar gaat mijns inziens niet op.

102. Er zij aan herinnerd dat een plaatsing op de lijst zeer ernstige gevolgen heeft. De tegoeden en andere financiële activa of economische middelen worden bevroren. „Bevriezing van tegoeden, andere financiële of economische middelen” betekent „[...] het voorkomen van het op enigerlei wijze muteren, overmaken, corrigeren, gebruiken of omgaan met tegoeden met als gevolg wijzigingen van hun omvang, bedrag, locatie, eigenaar, bezit, onderscheidende kenmerken, bestemming, of verdere wijzigingen waardoor het gebruik van bedoelde middelen, inclusief het beheer van een beleggingsportefeuille, mogelijk zou worden gemaakt”.⁷⁹ Het normale economische leven van een in de EU-terrorismelijst genoemde persoon, entiteit of groep wordt lamgelegd. Het lijkt niet onredelijk te eisen dat bij gevolgen van deze omvang, de gevolgde procedure strikt moet zijn en de grondrechten van verdediging en effectieve rechterlijke bescherming moet eerbiedigen.

103. Bovendien is het moeilijk voor te stellen hoe precies een uitzondering op het beginsel dat de Raad zich niet mag baseren op in het publieke domein beschikbare informatie over nieuwe aanslagen om aan te tonen dat er gronden zijn om een persoon, groep of entiteit op de EU-terrorismelijst te handhaven, geconstrueerd zou moeten worden. Waar moet de grens worden getrokken? Is één „solide” bewijsstuk voldoende of, indien meer dan een enkel los bewijsstuk wordt verlangd, hoeveel moeten het er dan zijn? Heeft een publieke verklaring van een bekende, bij naam genoemde woordvoerder van de groep (al aangenomen dat die er is) die expliciet de verantwoordelijkheid voor een aanslag opeist voldoende bewijskracht? Kan diezelfde bewijskracht worden toegekend aan een publieke verklaring van iemand die voorgeeft namens de groep te spreken? Wat heeft te gelden

⁷⁹ Artikel 1, lid 2, van verordening nr. 2580/2001.

wanneer in persberichten wordt gesuggereerd dat degene die de aanslag heeft gepleegd (en daarbij is omgekomen, en dus niet kan worden ondervraagd) door de groep zou zijn „geïnspireerd” of „trouw heeft gezworen” aan de groep? Wordt de groep daardoor voldoende verantwoordelijk om haar naam op de EU-terrorismelijst te handhaven?

104. Vanzelfsprekend zal de Raad bij een normale gang van zaken onvermijdelijk informatie krijgen over de (mogelijke) betrokkenheid van personen of groepen bij terroristische daden en activiteiten. Die informatie kan afkomstig zijn uit een publieke of private bron. De verplichting tot loyale samenwerking waarop het tweelagenstelsel van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is gebaseerd, verplicht de Raad de lidstaten in kennis te stellen van informatie en bewijzen die hem bekend worden en die hem relevant voorkomen voor de bevoegde instanties. Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bevat als zodanig weliswaar geen verplichting voor de lidstaten om, wanneer zij dergelijke informatie van de Raad ontvangen, onverwijld de nodige maatregelen te treffen om een nieuwe formele beslissing van een bevoegde instantie te verkrijgen met betrekking tot de feiten en personen vermeld in de informatie die de Raad hun heeft meegedeeld, maar die verplichting tot loyale samenwerking verplicht – in mijn visie – de lidstaten er wel toe op passende wijze te reageren op een verzoek van de Raad om beoordeling van de meegedeelde informatie. Uiteraard moet de Raad in het kader van de halfjaarlijkse evaluatie in dergelijke gevallen voldoende tijd incalculeren om een antwoord van de betrokken lidstaat of lidstaten te vragen en te verkrijgen ter zake van de door hem doorgegeven informatie. Dat lijkt een aanvaardbare prijs voor het waarborgen van de eerbiediging van de grondrechten van verdediging en effectieve rechterlijke bescherming.

105. Indien de Raad zich zou mogen baseren op gronden die op feiten en bewijzen berusten die hij elders dan in beslissingen van bevoegde instanties heeft gevonden, vraag ik mij ook af hoe zo’n regeling in de praktijk zou werken.

106. Laten wij aannemen dat de Raad beschikt over informatie uit een betrouwbare of oorspronkelijke bron (al dan niet openbaar) die een verklaring van de persoon of groep bevat of weergeeft waarin deze betrokkenheid toegeeft bij terroristische daden of activiteiten (die reeds hebben plaatsgevonden of toekomstige) die volgens de Raad onder artikel 1, leden 2 en 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vallen. De Raad zou op basis van die informatie hoogstens tot de voorlopige conclusie kunnen komen dat hij over een voldoende solide feitelijke grondslag beschikt om te beslissen dat er nog steeds gronden zijn om die groep of persoon op de EU-terrorismelijst te handhaven (los van het eventuele bestaan van relevante beslissingen van bevoegde instanties). De Raad zou die informatie en bewijzen vervolgens in de aan de benadeelde partij ter kennis gebrachte motivering moeten opnemen alvorens een volgend besluit in de zin van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vast te stellen.⁸⁰ Is het in de praktijk waarschijnlijk dat die partij de door de Raad aan haar verweten (negatieve) feiten uitdrukkelijk aanvaardt? Toch zou dat de enige basis zijn waarop de Raad met recht hetzij (i) zich op die feiten kan baseren bij gebreke van een (eerdere of nieuwe) beslissing van een bevoegde instantie, hetzij (ii) die feiten kan combineren met een eerdere beslissing van een bevoegde instantie waarop hij zich reeds heeft gebaseerd. Ik heb eerlijk gezegd zo mijn twijfels of de betrokken persoon of groep ervoor zou voelen de Raad van een dergelijke uitdrukkelijke bevestiging te voorzien.

107. Ik kan mij daarom niet vinden in een gedoogregel die de Raad toestaat zich voor de handhaving van een persoon of groep op de EU-terrorismelijst te baseren op algemeen bekende „feiten” en bewijzen daarvoor in berichten in de pers of op het internet. Het openbare karakter van een feit en de algemene beschikbaarheid van daarop betrekking hebbende bewijzen vormen als zodanig geen toereikende grondslag voor het aanvaarden van een uitzondering op de algemene regel dat de Raad

⁸⁰ Arrest Kadi II, punt 113 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

zich op beslissingen van bevoegde instanties moet baseren. Ten slotte wil ik erop wijzen dat mijn standpunt alleen van toepassing is op beslissingen waarbij de Raad een persoon of groep op de EU-terrorismelijst *handhaaft*. De Raad wordt niet door dezelfde beperkingen gebonden bij een besluit om een persoon of entiteit van die lijst te *verwijderen*.

108. Ik verwerp derhalve ook het tweede argument ter ondersteuning van het tweede middel.

Heeft het Gerecht de bestreden handelingen terecht nietig verklaard?

109. Met zijn laatste argument ter ondersteuning van het tweede middel betoogt de Raad in wezen dat, indien hij zich niet op informatie uit open bronnen mocht baseren, de conclusie had moeten zijn dat er geen wijziging in de feitelijke situatie was gekomen en hij de plaatsing van de LTTE op de lijst dus kon handhaven. Indien dat juist is, volgt hieruit dat het Gerecht de bestreden verordeningen niet nietig had mogen verklaren, met name omdat het weigerde het beroep van de Raad op informatie uit open bronnen te aanvaarden.

110. Ik ben het hier niet mee eens.

111. In de eerste plaats heeft het Gerecht de bestreden verordeningen nietig verklaard voor zover zij betrekking hebben op de LTTE, omdat de Raad *zowel* artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 *als* de motiveringsplicht had geschonden.

112. In de tweede plaats aanvaard ik de aan het argument van de Raad ten grondslag liggende logica niet, dat uit het feit dat geen rekening mag worden gehouden met de feiten van recenter datum waarvan in de pers melding is gemaakt, zou voortvloeien dat de feitelijke situatie niet was gewijzigd en de LTTE dus op de EU-terrorismelijst kon worden gehandhaafd. Ik heb reeds uiteengezet waarom er mijns inziens geen basis is om te vermoeden dat er gronden zijn voor de handhaving van een op de lijst geplaatste persoon of groep op de lijst tot de feitelijke situatie zodanig is gewijzigd dat er (positieve) redenen zijn om die persoon of entiteit van de lijst te schrappen. Naarmate de tijd verstrijkt, verandert de feitelijke situatie noodzakelijkerwijze. Zelfs wanneer er geen andere of nieuwere beslissing van een bevoegde instantie (met betrekking tot andere feiten) is, moet de Raad toch bezien of er op basis van de feiten en bewijzen in de beslissing waarop hij zich eerder heeft gebaseerd, nog steeds een risico van betrokkenheid bij terroristische daden bestaat en derhalve een grondslag voor plaatsing op de lijst. Dat impliceert tevens dat de Raad in casu moest uitleggen waarom het Britse verbodsbesluit van 2001 nog steeds een voldoende grondslag voor zijn besluit vormde en het Gerecht dat argument had moeten bespreken. De vaststellingen van het Gerecht met betrekking tot het Britse verbodsbesluit van 2001 zijn het voorwerp van het derde middel van de Raad.

Samenvatting

113. Ik acht het tweede middel derhalve ongegrond.

Derde middel

114. Met het derde middel stelt de Raad dat het Gerecht ten onrechte niet heeft erkend dat het plaatsingsbesluit kon worden gehandhaafd op grond van het Britse verbodsbesluit van 2001. De Raad had voor het Gerecht betoogd dat dat besluit op zich volstond.

115. Met zijn eerste argument in dit verband betoogt de Raad dat het Gerecht reeds in eerdere zaken heeft aanvaard dat dat verbodsbesluit een beslissing van een bevoegde instantie is in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.⁸¹ Dat is correct (en het lijkt ook niet te zijn betwist) en het Gerecht heeft zich inderdaad in punt 120 van het bestreden arrest uitdrukkelijk op die rechtspraak beroepen waar het aanvaardde dat dat besluit een beslissing van een bevoegde instantie was. De punten 205 en 206 van het bestreden arrest waarop de Raad zich voor dit argument beroept, hebben in feite betrekking op het standpunt van het Gerecht met betrekking tot het feit dat de Raad zich voor de motivering van de handhaving van de LTTE op de EU-terrorismelijst, had gebaseerd op daden die *niet* het voorwerp waren geweest van een beslissing van een bevoegde instantie.

116. Met zijn tweede argument stelt de Raad dat het Gerecht in de punten 206 tot en met 208 van het bestreden arrest ten onrechte heeft vastgesteld dat de Raad zich niet op het Britse verbodsbesluit mocht baseren zonder toegang te hebben tot de aan dat besluit ten grondslag liggende feiten en vaststellingen. Mijns inziens heeft het Gerecht dit in het geheel niet vastgesteld. In de aangehaalde punten heeft het Gerecht een argument van de Raad en de Commissie behandeld met betrekking tot de vraag waarom de motiveringen van de bestreden verordeningen niet verwezen naar specifieke beslissingen van bevoegde instanties waarin de daden (dit wil zeggen, in de woorden van het Gerecht, een reeks van gewelddaden die de Raad uit de pers en van het internet had gehaald en aan de LTTE had toegerekend) die de Raad aan het begin van de motivering van zijn beslissingen noemde, waren onderzocht en vastgesteld. De Raad en de Commissie hebben betoogd dat de LTTE de beperkende maatregelen op nationaal niveau had moeten betwisten. Het Gerecht heeft die argumenten afgewezen op grond dat: (i) wanneer de Raad terroristische daden als feitelijke grondslag gebruikt voor zijn eigen besluit, hij in de motivering de beslissingen van de bevoegde nationale instanties moet vermelden waarin die feiten concreet zijn onderzocht en vastgesteld⁸²; (ii) die argumenten bevestigden dat de Raad zich in feite had gebaseerd op informatie die hij uit de pers en van het internet had gehaald⁸³, en (iii) die argumenten de suggestie wekten dat de nationale beslissingen waarop de Raad zich had gebaseerd, niet gebaseerd konden zijn op enige specifieke terroristische daad zolang er niet op nationaal niveau een betwisting door de betrokken partij was geweest.⁸⁴ Anders dan de Raad heeft betoogd, wijst niets in die punten (en al helemaal niet in punt 206) erop dat het Gerecht eiste dat de Raad over alle gegevens beschikte waarop de Home Secretary zich voor zijn verbod van de LTTE had gebaseerd.

117. In dit kader moeten ook de argumenten van de Raad worden begrepen met betrekking tot de vraag of een organisatie zoals de LTTE verplicht is de zaak aan de nationale rechter ter toetsing voor te leggen. Die argumenten zijn echter irrelevant voor het derde middel van de Raad, dat in wezen betrekking heeft op het verzuim van het Gerecht om te beslissen dat de bestreden verordeningen niettemin geldig waren omdat zij op het Britse verbodsbesluit van 2001 waren gebaseerd.

118. In het derde middel van de Raad wordt geïmpliceerd dat het Gerecht, aangezien het het eerste middel van de LTTE slechts heeft toegewezen voor zover het betrekking had op de Indiase instanties, en het beroep van de Raad op feiten die niet het voorwerp waren geweest van beslissingen van bevoegde instanties heeft verworpen, niettemin had moeten vaststellen dat het Britse verbodsbesluit van 2001 een toereikende grondslag vormde voor de bestreden verordeningen. Dat zou dan hebben betekend dat gebreken met betrekking tot de andere gronden een nietigverklaring van die verordeningen niet konden rechtvaardigen.

⁸¹ Met name arrest PMOI van het Gerecht, punt 144.

⁸² Punt 206 van het bestreden arrest.

⁸³ Punt 207 van het bestreden arrest.

⁸⁴ Punt 208 van het bestreden arrest.

119. De vaststellingen van het Gerecht inzake de beslissingen van nationale instanties waarnaar de bestreden verordeningen daadwerkelijk verwezen (dus met name het Britse verbodsbesluit van 2001) strekken er in wezen toe antwoord te geven op de vraag of de door de Raad in het eerste en het tweede punt van de motivering van de bestreden verordeningen aan de LTTE verweten feiten – die volgens het Gerecht de feitelijke motivering uitmaakten en een doorslaggevende rol hadden gespeeld bij de beoordeling door de Raad⁸⁵ – het voorwerp van die beslissingen waren. Het is evident dat zij dat niet geweest konden zijn, aangezien de beslissingen dateren van vóór de verweten feiten.⁸⁶

120. Hoewel het Gerecht aanvaardde dat de Raad in de motivering van uitvoeringsverordeningen nrs. 83/2011 tot en met 125/2014 de oorspronkelijke nationale beslissingen (met name het Britse verbodsbesluit van 2001) had aangehaald, stelde het vast dat de Raad alleen had vermeld dat die beslissingen nog steeds van kracht waren.⁸⁷

121. Het Gerecht heeft daaruit geen uitdrukkelijke conclusies getrokken. Hoewel de Raad ten onrechte stelt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het Britse verbodsbesluit van 2001 geen geldige beslissing van een bevoegde instantie vormde of niet meer kon vormen, is het minder duidelijk of het Gerecht in feite heeft verzuimd de vraag te behandelen (die hem duidelijk was voorgelegd, op grond van de argumenten van de LTTE ter ondersteuning van haar vierde tot en met zesde middel, gelezen in samenhang met het tweede middel) of de Raad de bestreden verordeningen niet zozeer op beslissingen van bevoegde instanties had gebaseerd als wel op een lijst van daden die hij direct aan de LTTE toerekende.⁸⁸

122. Het derde middel zou eventueel kunnen worden verworpen op grond dat, aangezien het Gerecht de bestreden verordeningen nietig heeft verklaard, het impliciet moet hebben beslist dat – met voorbijgaan van de Indiase beslissing en de verschillende van na de vaststelling van het initiële besluit daterende handelingen die de Raad aan de LTTE had toegerekend zonder verwijzing naar beslissingen van bevoegde instanties – het Britse verbodsbesluit van 2001 geen zelfstandige en toereikende grondslag kon zijn voor de bestreden verordeningen.

123. Mijns inziens is dat echter een te ruime lezing van het bestreden arrest. Ik ben het met de Raad eens dat het Gerecht, nadat het had vastgesteld dat sommige van de aangevoerde redenen het besluit tot handhaving van de LTTE op de lijst niet konden rechtvaardigen en dat het besluit derhalve nietig moest worden verklaard, vervolgens uitdrukkelijk de andere redenen had moeten onderzoeken en moeten nagaan of een van die redenen op zich een toereikende grondslag voor het besluit vormde.⁸⁹ Alleen wanneer die andere redenen evenmin voldoende nauwkeurig en concreet waren om de grondslag te kunnen vormen voor de plaatsing op de lijst, konden de bestreden verordeningen nietig worden verklaard. Het Gerecht heeft zich in casu echter hierover niet uitgelaten. Zijn redenering was in wezen beperkt tot een feitelijke vaststelling, namelijk dat de Raad de eerdere nationale beslissingen slechts had aangehaald en verklaard dat zij nog steeds van kracht waren. Om die reden moet het derde middel worden toegewezen en de beslissing van het Gerecht worden vernietigd.

124. Gelukkig is de zaak in casu in staat van wijzen en kan het Hof overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie de zaak zelf afdoen. In het kader van het vijfde en het zesde middel heeft de LTTE betoogd dat de motivering van de bestreden verordeningen onvolledig was; die motivering had haar niet in staat gesteld om haar verdediging doeltreffend te organiseren en stelde de rechter niet in staat om zijn toezicht op de verordeningen uit te oefenen.

⁸⁵ Punt 202 van het bestreden arrest.

⁸⁶ Punt 195 van het bestreden arrest.

⁸⁷ Punt 196 van het bestreden arrest.

⁸⁸ Zie punt 155 van het bestreden arrest.

⁸⁹ Arrest Kala Naft, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

125. Ik heb elders in deze conclusie uiteengezet waarom het Gerecht mijns inziens terecht heeft geoordeeld dat de Raad zich bij zijn besluit tot handhaving van de LTTE op de EU-terrorismelijst (in zijn motivering) niet kon baseren op (i) beslissingen van instanties van derde landen zonder te motiveren waarom die beslissingen zijns inziens waren vastgesteld met inachtneming van normen inzake de bescherming van de grondrechten die gelijkwaardig zijn aan die geldend in het Unierecht voor beslissingen van instanties van de lidstaten, en (ii) verschillende nieuwe feiten die niet waren beoordeeld en vastgesteld in beslissingen van bevoegde instanties. Daarmee rest nog de vraag of de Raad kon volstaan met in de motivering van de bestreden verordeningen te vermelden dat de oorspronkelijke beslissingen van de bevoegde instanties, met name het Britse verbodsbesluit van 2001, nog steeds van kracht waren, of dat een beslissing door een bevoegde instantie was genomen.

126. Om de reeds door mij uiteengezette redenen⁹⁰ ben ik van mening dat hij hiermee niet kon volstaan. Ik kom derhalve tot de slotsom dat de bestreden handelingen op deze grond nietig moeten worden verklaard. In deze omstandigheden hoeft het Hof de andere door de LTTE in eerste aanleg voorgedragen middelen niet te onderzoeken.

Conclusie

127. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging:

- de hogere voorziening van de Raad van de Europese Unie toe te wijzen;
- het arrest van het Gerecht in de gevoegde zaken T-208/11 en T-508/11 te vernietigen;
- de uitvoeringsverordeningen van de Raad (EU) 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 de 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, nietig te verklaren voor zover deze handelingen de Liberation Tigers of Tamil Eelam betreffen;
- de Raad overeenkomstig de artikelen 138, lid 3, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verwijzen in de eigen kosten en in twee derde van de kosten van de Liberation Tigers of Tamil Eelam in deze hogere voorziening;
- de Liberation Tigers of Tamil Eelam overeenkomstig de artikelen 138, lid 3, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verwijzen in het resterende deel van zijn kosten in deze hogere voorziening;
- de Raad overeenkomstig de artikelen 138, lid 3, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te verwijzen in de eigen kosten en in die van de Liberation Tigers of Tamil Eelam in de procedure in eerste aanleg, alsmede
- overeenkomstig de artikelen 140, lid 1, en 184, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof de Franse en de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie te verwijzen in de eigen kosten.

⁹⁰ Zie de punten 77-91 hierboven.