



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 juli 2017*

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Strijd tegen het terrorisme – Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten – Bevriezing van tegoeden – Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB – Artikel 1, leden 4 en 6 – Verordening (EG) nr. 2580/2001 – Artikel 2, lid 3 – Handhaving van een organisatie op de lijst van personen, groepen en entiteiten die bij terroristische daden zijn betrokken – Voorwaarden – Feitelijke grondslag van de besluiten tot bevrozing van tegoeden – Beslissing die door een bevoegde instantie is genomen – Motiveringsplicht”

In zaak C-79/15 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 20 februari 2015,

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door B. Driessen, G. Étienne en M. Bishop als gemachtigden,

rekwirant,

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door D. Colas, F. Fize en G. de Bergues als gemachtigden,

interveniënte in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

Hamas, gevestigd te Doha (Qatar), vertegenwoordigd door L. Glock, avocate,

verzoekster in eerste aanleg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, M. Konstantinidis en R. Tricot als gemachtigden,

interveniënte in eerste aanleg,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, L. Bay Larsen, T. von Danwitz (rapporteur), J. L. da Cruz Vilaça en M. Vilaras, kamerpresidenten, J. Malenovský, E. Levits, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Vajda, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 mei 2016,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 september 2016,

het navolgende

Arrest

- 1 De hogere voorziening van de Raad van de Europese Unie strekt tot vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 17 december 2014, Hamas/Raad (T-400/10, EU:T:2014:1095; hierna: „bestreden arrest”), waarbij dit de volgende handelingen nietig heeft verklaard:
 - besluiten 2010/386/GBVB van de Raad van 12 juli 2010 (PB 2010, L 178, blz. 28), 2011/70/GBVB van de Raad van 31 januari 2011 (PB 2011, L 28, blz. 57), 2011/430/GBVB van de Raad van 18 juli 2011 (PB 2011, L 188, blz. 47) inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, besluiten 2011/872/GBVB van de Raad van 22 december 2011 (PB 2011, L 343, blz. 54), 2012/333/GBVB van de Raad van 25 juni 2012 (PB 2012, L 165, blz. 72), 2012/765/GBVB van de Raad van 10 december 2012 (PB 2012, L 337, blz. 50), 2013/395/GBVB van de Raad van 25 juli 2013 (PB 2013, L 201, blz. 57), 2014/72/GBVB van de Raad van 10 februari 2014 (PB 2014, L 40, blz. 56), en 2014/483/GBVB van de Raad van 22 juli 2014 (PB 2014, L 217, blz. 35), houdende actualisering en, in voorkomend geval, wijziging van de lijst van personen, groepen en entiteiten die vallen onder de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, en intrekking van respectievelijk besluiten 2011/430, 2011/872, 2012/333, 2012/765, 2013/395 en 2014/72, alsmede
 - uitvoeringsverordeningen (EU) nr. 610/2010 van de Raad van 12 juli 2010 (PB 2010, L 178, blz. 1), (EU) nr. 83/2011 van de Raad van 31 januari 2011 (PB 2011, L 28, blz. 14), (EU) nr. 687/2011 van de Raad van 18 juli 2011 (PB 2011, L 188, blz. 2), (EU) nr. 1375/2011 van de Raad van 22 december 2011 (PB 2011, L 343, blz. 10), (EU) nr. 542/2012 van de Raad van 25 juni 2012 (PB 2012, L 165, blz. 12), (EU) nr. 1169/2012 van de Raad van 10 december 2012 (PB 2012, L 337, blz. 2), (EU) nr. 714/2013 van de Raad van 25 juli 2013 (PB 2013, L 201, blz. 10), (EU) nr. 125/2014 van de Raad van 10 februari 2014 (PB 2014, L 40, blz. 9), en (EU) nr. 790/2014 van de Raad van 22 juli 2014 (PB 2014, L 217, blz. 1) 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 respectievelijk uitvoeringsverordeningen (EU) nrs. 1285/2009, 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 en 125/2014,

(hierna tezamen: „litigieuze handelingen”), voor zover die handelingen betrekking hadden op Hamas, met inbegrip van Hamas-Izz al-Din al-Qassem (hierna: „Hamas”).

Toepasselijke bepalingen

Resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties

- 2 Op 28 september 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties Resolutie 1373 (2001) aangenomen, waarbij strategieën zijn vastgesteld om het terrorisme, en met name de financiering ervan, met alle mogelijke middelen te bestrijden. Punt 1, onder c), van die resolutie bepaalt met name dat alle staten onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen moeten bevriezen van de personen die terroristische daden plegen, proberen te plegen, vergemakkelijken of eraan deelnemen, van de entiteiten die aan die personen toebehoren of door hen worden gecontroleerd, en van de personen en entiteiten die namens of in opdracht van die personen en entiteiten handelen.
- 3 Bedoelde resolutie bevat geen lijst van personen op wie die beperkende maatregelen moeten worden toegepast.

Unierecht

Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB

- 4 Ter uitvoering van genoemde resolutie 1373 (2001) heeft de Raad op 27 december 2001 gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB vastgesteld, betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93).
- 5 Artikel 1 van dit gemeenschappelijk standpunt luidt:

„1. Dit gemeenschappelijk standpunt is overeenkomstig het bepaalde in de onderstaande artikelen van toepassing op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden.

[...]

4. De lijst in de bijlage wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Personen, groepen en entiteiten die de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties 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.

[...]

6. De namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten worden regelmatig en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.”

Verordening (EG) nr. 2580/2001

- 6 De Raad was van mening dat een verordening noodzakelijk was om de in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beschreven maatregelen op gemeenschapsniveau uit te voeren en heeft daarom op 27 december 2001 verordening (EG) nr. 2580/2001 vastgesteld, inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 70).
- 7 In artikel 2 van deze verordening is het volgende bepaald:
- „1. Tenzij toegestaan uit hoofde van de artikelen 5 en 6:
- a) worden alle tegoeden, andere financiële activa en economische middelen die in het bezit zijn van, eigendom zijn van of gehouden worden door een in de lijst in artikel 2, lid 3, bedoelde natuurlijk persoon of rechtspersoon, groep of entiteit, bevroren;
 - b) worden aan of ten behoeve van een in de lijst in artikel 2, lid 3, bedoelde natuurlijke of rechtspersoon, groep of entiteit noch direct noch indirect tegoeden, andere financiële activa en economische middelen ter beschikking gesteld.
2. Tenzij toegestaan uit hoofde van de artikelen 5 en 6, is het verboden financiële diensten te verrichten voor of ten behoeve van een natuurlijke of rechtspersoon, groep of entiteit als vermeld in de lijst als bedoeld in artikel 2, lid 3.
3. De Raad stelt de lijst vast van personen, groepen en entiteiten waarop deze verordening van toepassing is, en evalueert en wijzigt deze met eenparigheid van stemmen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4, 5 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB. Deze lijst behelst:
- i) natuurlijke personen die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken;
 - ii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die een terroristische daad plegen, pogen te plegen, daaraan deelnemen of het plegen van deze daden vergemakkelijken;
 - iii) rechtspersonen, groepen of entiteiten die eigendom zijn van of gecontroleerd worden door een of meer natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten als bedoeld in de punten i) en ii);
 - iv) natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die optreden namens of in opdracht van een of meer natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten als bedoeld in de punten i) en ii).”

Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze handelingen

- 8 Op 27 december 2001 heeft de Raad van de Europese Unie gemeenschappelijk standpunt 2001/931, verordening nr. 2580/2001 en besluit 2001/927/EG tot vaststelling van de lijst als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (hierna: litigieuze lijst) (PB 2001, L 344, blz. 83), vastgesteld. Op de lijsten in de bijlagen bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en besluit 2001/927 kwam de naam Hamas voor.
- 9 Bij latere handelingen van de Raad, met name de litigieuze handelingen, is deze plaatsing gehandhaafd.

- 10 In de motivering betreffende deze handelingen heeft de Raad Hamas omschreven als een terroristische groepering en een reeks van terroristische daden genoemd die zij vanaf 2005 zou hebben gepleegd. Voorts heeft de Raad onder meer een beslissing genoemd die in de loop van 2001 door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is genomen en twee beslissingen die in datzelfde jaar zijn vastgesteld door de autoriteiten van de Verenigde Staten van Amerika. De beslissing van het Verenigd Koninkrijk is een beslissing van de Secretary of State for the Home Departement (minister van Binnenlandse Zaken) waarbij Hamas, die als een bij terroristische daden betrokken organisatie werd beschouwd, werd verboden. De beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten zijn een regeringsbesluit waarbij Hamas als een buitenlandse terroristische organisatie is aangemerkt op grond van section 219 van de US Immigration and Nationality Act (wet van de Verenigde Staten inzake immigratie en nationaliteit), en een beslissing waarbij Hamas is aangemerkt als specifiek als mondiale terroristische entiteit aangewezen organisatie op grond van presidentieel besluit 13224 (hierna tezamen: „beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten”). Na te hebben vastgesteld dat bovengenoemde beslissing van het Verenigd Koninkrijk op gezette tijden werd getoetst door een intern regeringscomité en dat de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten onderworpen waren aan bestuursrechtelijke en rechterlijke toetsing, heeft de Raad zich op het standpunt gesteld dat deze beslissingen door bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 waren genomen. Tot slot heeft de Raad er nota van genomen dat bedoelde beslissingen nog steeds van kracht waren en zich ervan overtuigd verklaard dat de redenen om Hamas op de litigieuze lijst te plaatsen geldig bleven.

Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

- 11 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 september 2010, heeft Hamas een beroep tot nietigverklaring van besluit 2010/386 en uitvoeringsverordening nr. 610/2010 ingesteld. Omdat deze handelingen waren ingetrokken en vervangen door successievelijk de handelingen van de Raad van januari, juli en december 2011, van juni en december 2012, van juli 2013 en van februari en juli 2014 die in punt 1 van dit arrest zijn vermeld, heeft Hamas haar aanvankelijke conclusies successievelijk aangepast, zodat haar beroep ook zou strekken tot de nietigverklaring van die laatste handelingen, voor zover die op haar betrekking hadden.
- 12 Ter ondersteuning van haar verzoek tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad van juli 2010 en januari 2011 die in punt 1 van dit arrest zijn vermeld, heeft Hamas vier middelen aangevoerd, ontleend aan, respectievelijk, schending van de rechten van de verdediging, een kennelijke beoordelingsfout, schending van het eigendomsrecht en niet-nakoming van de motiveringsplicht. Ter ondersteuning van haar verzoek tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 die in punt 1 van dit arrest zijn vermeld (hierna tezamen: „handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014”), heeft Hamas acht middelen aangevoerd, ontleend aan, respectievelijk, schending van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, onjuiste vaststelling van de materiële feiten, een beoordelingsfout bij de kwalificatie van die entiteit als terroristisch, het feit dat onvoldoende rekening is gehouden met de ontwikkeling van de situatie „wegens het tijdsverloop”, schending van het beginsel van niet-inmenging, niet-nakoming van de motiveringsplicht, schending van de rechten van de verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming en schending van het eigendomsrecht.
- 13 Het Gerecht heeft het vierde en het zesde middel gericht tegen de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 aanvaard en op die grondslag de litigieuze handelingen nietig verklaard voor zover zij Hamas betreffen.

Conclusies van partijen

- 14 De Raad verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
 - een eindarrest te wijzen op de punten waartegen de onderhavige hogere voorziening is gericht, en
 - Hamas te verwijzen in de kosten van de Raad in eerste aanleg en in het kader van de hogere voorziening.
- 15 Hamas verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen. Subsidiair handhaaft zij al de middelen en conclusies die zij voor het Gerecht had voorgedragen, voor het geval dat het Hof einduitspraak zou doen op de punten waartegen de hogere voorziening is gericht. Tevens verzoekt zij het Hof om de Raad te verwijzen in de kosten van Hamas in eerste aanleg en in het kader van de hogere voorziening.
- 16 De Europese Commissie steunt de conclusies van de Raad in hogere voorziening.
- 17 De Franse Republiek verzoekt het Hof het bestreden arrest te vernietigen, einduitspraak te doen op de punten waartegen de hogere voorziening is gericht en het beroep van Hamas te verwerpen.

Hogere voorziening

Eerste middel

Argumenten van partijen

- 18 Met zijn eerste middel, dat tegen met name de punten 101, 103, 109 tot en met 111, 121, 125 tot en met 127 en 141 van het bestreden arrest is gericht, geeft de Raad te kennen dat dit arrest berust op de onjuiste premisse dat de Raad geregeld nieuwe redenen voor de handhaving van Hamas op de litigieuze lijst moet aandragen. Wanneer de nationale beslissingen die als onderbouwing voor de aanvankelijke plaatsing van Hamas op die lijst hebben gediend, niet nietig zijn verklaard of ingetrokken en er geen andere factoren zijn die voor haar verwijdering van die lijst pleiten, heeft de Raad het recht om Hamas op de litigieuze lijst te handhaven op de enkele grondslag van de nationale beslissingen die als onderbouwing voor haar aanvankelijke plaatsing op diezelfde lijst hebben gediend.
- 19 Daarnaast betoogt de Raad dat het Gerecht ten onrechte het gebruik van informatie uit publiek toegankelijke bronnen voor de periodieke evaluaties van de hand heeft gewezen. De Raad meent dat hij zich daarvoor op andere elementen moet kunnen baseren dan de nationale beslissingen, aangezien er vaak geen andere nationale beslissing komt na de aanvankelijke plaatsing van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst. De redenering van het Gerecht gaat in tegen de doelstelling van terrorismebestrijding die door gemeenschappelijk standpunt 2001/931 wordt nagestreefd.
- 20 De Commissie en de Franse Republiek steunen het betoog van de Raad, waarbij zij met name het in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 gemaakte onderscheid tussen de aanvankelijke plaatsing van een entiteit op de litigieuze lijst, bedoeld in artikel 1, lid 4, van dat gemeenschappelijk standpunt, en de daarop volgende evaluaties, bedoeld in artikel 1, lid 6, daarvan, benadrukken.
- 21 Hamas meent daarentegen dat de Raad ten onrechte beweert dat zij op de enkele grondslag van de nationale beslissingen die als onderbouwing voor haar plaatsing op de litigieuze lijst hebben gediend, op die lijst had mogen worden gehandhaafd. De stelling van de Raad dat het Gerecht ten onrechte het gebruik van informatie uit publiek toegankelijke bronnen van de hand heeft gewezen, is in strijd met

artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 15 november 2012, *Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa* (C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711), dat met het oog op de bescherming van de betrokken personen en entiteiten en gelet op het feit dat de Europese Unie niet over eigen middelen beschikt om onderzoek te verrichten, vereist dat door de Unie opgelegde beperkende maatregelen berusten op concreet onderzochte gegevens die in beslissingen van de bevoegde nationale instanties in aanmerking zijn genomen. Gelet op de ernst van de gevolgen van beperkende maatregelen voor de betrokken personen of entiteiten geldt dit vereiste ook voor de periodieke evaluaties die bij artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn voorgeschreven.

- 22 Het probleem dat er na het verbod van Hamas in het Verenigd Koninkrijk en de bevrozing van haar tegoeden door de autoriteiten van de Verenigde Staten niet over nieuwe beslissingen van bevoegde nationale instanties kon worden beschikt, doet er niet aan af dat de Raad verplicht is om zich uitsluitend te baseren op feiten die door die instanties zijn beoordeeld. Dit probleem zou overigens kunnen worden opgelost door, indien nodig, een bevoegde nationale instantie te vragen om een standpunt in te nemen ten aanzien van een specifiek feit dat een terroristische daad zou kunnen vormen.

Beoordeling door het Hof

- 23 Het eerste middel in hogere voorziening heeft betrekking op de voorwaarden waaronder de Raad een persoon of entiteit op de litigieuze lijst mag handhaven in het kader van de periodieke evaluaties van de plaatsing van die persoon of entiteit op die lijst die hij krachtens artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 moet verrichten. Om te bepalen welke die voorwaarden zijn, moet artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 worden uitgelegd, rekening houdend met onder meer de onderlinge verhouding tussen dat lid 6 en lid 4 van dat artikel, waarin de voorwaarden voor de aanvankelijke plaatsing van de betrokken persoon of entiteit op bedoelde lijst zijn geregeld.
- 24 Wat aanvankelijke besluiten tot bevrozing van tegoeden betreft, heeft het Hof geoordeeld dat de tekst van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 verwijst naar beslissingen van een nationale instantie, door te vereisen dat er welbepaalde inlichtingen of dossier-elementen bestaan die aantonen dat een dergelijke beslissing is genomen. Aangezien de Unie niet over de middelen beschikt om zelf te onderzoeken of een persoon of entiteit betrokken is bij terroristische daden, beoogt dit vereiste te verzekeren dat de Raad zijn beslissing over de aanvankelijke plaatsing van de betrokkene op de litigieuze lijst 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 (zie in die zin arrest van 15 november 2012, *Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa*, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punten 69, 79 en 81).
- 25 Wat daarentegen vervolgbesluiten tot bevrozing van tegoeden betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het bij het onderzoek van de handhaving van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst van belang is te weten of de feitelijke toestand sinds het tijdstip waarop die persoon of entiteit op deze lijst is geplaatst of sinds de vorige evaluatie in die mate is veranderd dat op basis daarvan niet meer dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de betrokkenheid van deze persoon of entiteit bij terroristische activiteiten (arrest van 15 november 2012, *Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa*, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 82).
- 26 In de onderhavige zaak heeft het Gerecht in de punten 101 en 125 van het bestreden arrest geoordeeld dat de lijst van terroristische daden die Hamas vanaf 2005 zou hebben gepleegd, die in de motivering van de litigieuze handelingen voorkomt, een beslissende rol heeft gespeeld bij de handhaving van de bevrozing van de tegoeden van Hamas door de Raad. In de punten 110 en 127 van het bestreden

arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de verwijzing naar elke nieuwe terroristische daad die de Raad bij een evaluatie op grond van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 in zijn motivering opneemt, het voorwerp moet hebben uitgemaakt van een onderzoek en een nationale beslissing van een bevoegde instantie. Na in met name de punten 109 en 131 van het bestreden arrest te hebben vastgesteld dat de Raad zijn bewering ten aanzien van de terroristische daden die Hamas vanaf 2005 zou hebben verricht, niet had gebaseerd op dergelijke beslissingen maar op informatie uit de pers en op internet, heeft het Gerecht de litigieuze handelingen dan ook nietig verklaard.

– *Eerste onderdeel van het eerste middel*

- 27 Met het eerste onderdeel van zijn eerste middel betoogt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met zijn oordeel dat hij geregeld nieuwe redenen moet aandragen voor de handhaving van Hamas op de litigieuze lijst en dat hij, wanneer er geen factoren zijn die voor de verwijdering van die entiteit van die lijst pleiten, haar alleen op genoemde lijst mocht handhaven op grond van de nationale beslissingen die als onderbouwing voor de aanvankelijke plaatsing op die lijst hebben gediend.
- 28 Zoals volgt uit met name punt 119 van het bestreden arrest, heeft het Gerecht, op zijn minst impliciet, geoordeeld dat de beslissing van het Verenigd Koninkrijk en/of de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten als zodanig geen toereikende grondslag vormden voor de handhaving van Hamas op de litigieuze lijst.
- 29 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat uit de in punt 25 van dit arrest aangehaalde rechtspraak volgt dat de Raad de betrokken persoon of entiteit in het kader van een evaluatie op grond van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 op de litigieuze lijst mag handhaven indien hij tot de conclusie komt dat het gevaar van betrokkenheid bij terroristische activiteiten dat reden was voor de aanvankelijke plaatsing op de lijst nog steeds bestaat. De handhaving van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst is daarmee in essentie een verlenging van de aanvankelijke plaatsing op die lijst.
- 30 Bij het onderzoek of het gevaar van betrokkenheid van de persoon of entiteit in kwestie bij terroristische activiteiten nog steeds bestaat, moet naar behoren rekening worden gehouden met het lot dat ten deel is gevallen aan de nationale beslissing die als grondslag voor de aanvankelijke plaatsing van de betrokken persoon of entiteit op de litigieuze lijst heeft gediend, meer in het bijzonder de herroeping of intrekking ervan wegens nieuwe feiten of elementen of een wijziging in de beoordeling van de bevoegde nationale instantie.
- 31 Dit in aanmerking nemend, rijst in de onderhavige zaak de vraag of het van kracht blijven van de nationale beslissing die als grondslag voor de aanvankelijke plaatsing op de litigieuze lijst heeft gediend, als zodanig kan volstaan voor de handhaving van de betrokken persoon of entiteit op die lijst.
- 32 Indien in het licht van de tijd die is verstreken en de wijze waarop de omstandigheden van de zaak zich hebben ontwikkeld, niet langer op basis van alleen het nog steeds van kracht zijn van de nationale beslissing die als grondslag voor de aanvankelijke plaatsing heeft gediend, tot de conclusie kan worden gekomen dat nog steeds het gevaar van betrokkenheid van de persoon of entiteit in kwestie bij terroristische activiteiten bestaat, is de Raad verplicht om de handhaving van die persoon of die entiteit op bedoelde lijst te gronden op een geactualiseerde beoordeling van de situatie, rekening houdend met recentere feitelijke elementen die aantonen dat bedoeld gevaar nog steeds bestaat (zie naar analogie 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, punt 156).

33 In de onderhavige zaak is zeer veel tijd verstreken tussen enerzijds de vaststelling van de nationale beslissingen die als grondslag voor de aanvankelijke plaatsing van Hamas op de litigieuze lijst hebben gediend en die aanvankelijke plaatsing op die lijst, die van 2001 dateren, en anderzijds de vaststelling van de litigieuze handelingen in de loop van de jaren 2010 tot en met 2014. Derhalve was de Raad verplicht om de handhaving van Hamas op die lijst te gronden op recentere elementen die aantonen dat het gevaar van betrokkenheid van die entiteit bij terroristische activiteiten nog steeds bestond. Anders dan de Raad stelt, heeft het Gerecht bijgevolg geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door, op zijn minst impliciet, te oordelen dat de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten en/of de beslissing van het Verenigd Koninkrijk als zodanig geen toereikende grondslag voor de litigieuze handelingen vormden.

34 Bijgevolg moet het eerste onderdeel van het eerste middel in hogere voorziening worden afgewezen.

– *Tweede onderdeel van het eerste middel*

35 Met het tweede onderdeel van het eerste middel in hogere voorziening betoogt de Raad dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting in met name de punten 109, 110, 125 tot en met 127 en 141 van het bestreden arrest, door te oordelen dat de Raad zich uitsluitend mocht baseren op elementen die in de beslissingen van de bevoegde nationale instanties voorkomen om een persoon of entiteit op de litigieuze lijst te handhaven en dat de Raad artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 had geschonden en zijn motiveringsplicht niet was nagekomen door zich in de onderhavige zaak te baseren op informatie uit de pers en op internet.

36 Wat in de eerste plaats artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 betreft, moet er om te beginnen op worden gewezen dat in dat artikel een onderscheid wordt gemaakt tussen de aanvankelijke plaatsing van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst, bedoeld in lid 4, en de handhaving van een reeds op die lijst geplaatste persoon of entiteit op de lijst, bedoeld in lid 6.

37 Overeenkomstig artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 veronderstelt de aanvankelijke plaatsing van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst dat er een nationale beslissing van een bevoegde instantie is, of een beslissing van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties waarbij een sanctie wordt gelast.

38 Een dergelijke voorwaarde komt echter niet voor in artikel 1, lid 6, van dat gemeenschappelijk standpunt, dat luidt dat „[d]e namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten [...] regelmatig en ten minste om de zes maanden [worden] bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is”.

39 Dit onderscheid wordt verklaard door het feit dat de handhaving van een persoon of entiteit op de lijst van bevrozing van tegoeden in essentie de verlenging van de aanvankelijke plaatsing op de lijst is, zoals is opgemerkt in punt 29 van dit arrest, zodat dit veronderstelt dat het gevaar van betrokkenheid van de persoon of entiteit in kwestie bij terroristische activiteiten, zoals aanvankelijk door de Raad is vastgesteld op basis van de nationale beslissing die als grondslag voor de aanvankelijke plaatsing op de lijst heeft gediend, nog steeds bestaat.

40 Hoewel artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voorschrijft dat de Raad ten minste om de zes maanden de plaatsing op de lijst „bezieet”, om er zeker van te zijn dat de plaatsing van een reeds op basis van een nationale beslissing van een bevoegde instantie op de lijst geplaatste persoon of entiteit op die lijst „nog steeds” gerechtvaardigd is, vereist het dus niet dat elk nieuw element waarop de Raad steunt ter rechtvaardiging van de handhaving van de betrokken persoon of entiteit op de litigieuze lijst, voorwerp is geweest van een nationale beslissing die door een bevoegde instantie is vastgesteld na de beslissing die als grondslag voor de aanvankelijke plaatsing op de lijst heeft gediend. Door een dergelijke eis te stellen, heeft het Gerecht de voorwaarden inzake het bestaan van een

dergelijke beslissing, die in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 uitsluitend is voorgeschreven met het oog op de aanvankelijke plaatsing van een persoon of entiteit op genoemde lijst, getransponeerd naar de evaluaties die de Raad op grond van artikel 1, lid 6, van dat gemeenschappelijk standpunt moet verrichten. Het Gerecht is daarmee voorbijgegaan aan het onderscheid tussen de beslissing tot aanvankelijke plaatsing van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst en de daarop volgende beslissing om de betrokken persoon of entiteit op die lijst te handhaven.

- 41 Vervolgens moet worden vastgesteld dat de uitlegging van artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 waarvan het Gerecht is uitgegaan, op zijn minst impliciet berust op de overweging dat ofwel de bevoegde nationale instanties regelmatig beslissingen nemen die als grondslag kunnen dienen voor de evaluaties die de Raad op grond van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 moet verrichten, ofwel de Raad over een mogelijkheid beschikt om die autoriteiten zo nodig om de vaststelling van dergelijke beslissingen te verzoeken.
- 42 Voor die laatste overweging is er geen enkele grondslag in het Unierecht.
- 43 In dat verband moet als eerste worden verduidelijkt dat het feit dat de lidstaten de Raad in kennis stellen van de beslissingen die door hun bevoegde instanties zijn vastgesteld en hem die beslissingen toezenden, niet betekent dat die autoriteiten verplicht zijn om regelmatig, althans zo nodig, beslissingen vast te stellen die als grondslag voor die evaluaties kunnen dienen.
- 44 Vervolgens moet erop worden gewezen dat de Raad, bij ontbreken van een specifieke grondslag in het systeem van beperkende maatregelen dat bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 is ingevoerd, de bevoegde instanties van de lidstaten niet op basis van het beginsel van loyale samenwerking in artikel 4, lid 3, VEU kan verplichten om zo nodig nationale beslissingen vast te stellen die als grondslag kunnen dienen voor de evaluaties die de Raad op grond van artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 moet verrichten.
- 45 Binnen dat systeem is juist niet voorzien in een mechanisme op grond waarvan de Raad indien nodig kan beschikken over nationale beslissingen die na de aanvankelijke plaatsing van een persoon of entiteit op de litigieuze lijst zijn vastgesteld, voor de evaluaties die hij op grond van artikel 1, lid 6, van dat gemeenschappelijk standpunt moet verrichten en in het kader waarvan hij moet nagaan of nog steeds het gevaar van betrokkenheid van die persoon of entiteit bij terroristische activiteiten bestaat. Aangezien er geen dergelijk mechanisme is, kan niet worden geoordeeld dat dit systeem van de Raad verlangt dat hij die evaluaties uitsluitend op basis van dergelijke nationale beslissingen verricht, omdat de Raad anders op ongeoorloofde wijze in zijn mogelijkheden om die evaluaties te verrichten zou worden beperkt.
- 46 Tot slot moet worden vastgesteld dat de uitlegging die het Gerecht aan artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 heeft gegeven, anders dan het Gerecht in met name punt 110 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, evenmin wordt gerechtvaardigd door de noodzaak om de betrokken personen of entiteiten te beschermen.
- 47 In dat verband moet erop worden gewezen dat de betrokken persoon of entiteit bij de aanvankelijke plaatsing op de litigieuze lijst wordt beschermd door met name de mogelijkheid om bij de nationale rechter in verzet te komen tegen de nationale beslissingen die als grondslag voor die plaatsing hebben gediend, of tegen die plaatsing zelf bij de Unierechter.
- 48 Bij de daarop volgende besluiten tot bevrozing van tegoeden wordt de betrokken persoon of entiteit met name beschermd door de mogelijkheid om daar beroep tegen in te stellen bij de Unierechter. Laatstgenoemde is in het bijzonder verplicht om na te gaan of de motiveringsplicht als voorzien in artikel 296 VWEU is nagekomen en derhalve of de aangevoerde redenen voldoende nauwkeurig en

concreet zijn, en of die redenen zijn gestaafd (zie naar analogie arresten 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, punten 118 en 119, en van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 64).

- 49 In die context moet worden verduidelijkt dat de betrokken persoon of entiteit in het kader van een beroep tegen zijn handhaving op de litigieuze lijst alle elementen kan bestrijden waarop de Raad heeft gesteund om aan te tonen dat het gevaar van betrokkenheid bij terroristische activiteiten nog steeds bestaat, los van de vraag of die elementen uit een nationale beslissing van een bevoegde instantie of uit andere bron komen. In geval van betwisting staat het aan de Raad om aan te tonen dat de aangevoerde feiten gegrond zijn en aan de Unierechter om na te gaan of die feiten materieel juist zijn (zie naar analogie arresten 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, punten 121 en 124, en van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punten 66 en 69).
- 50 Daaruit volgt dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 had geschonden door in de motivering van de litigieuze handelingen te steunen op elementen uit andere bron dan de nationale beslissingen van de bevoegde autoriteiten.
- 51 Wat in de tweede plaats de door het Gerecht vastgestelde niet-nakoming van de motiveringsplicht betreft, moet eraan worden herinnerd dat de beoordeling van het Gerecht of de motivering toereikend is, door het Hof kan worden getoetst in het kader van een hogere voorziening (zie 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, punt 140 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 52 In de onderhavige zaak volgt uit met name punt 141 van het bestreden arrest dat het Gerecht zich voor de vaststelling van de niet-nakoming van de motiveringsplicht uitsluitend heeft gebaseerd op het feit dat in de lijst van terroristische daden die Hamas vanaf 2005 zou hebben verricht, die voorkomt in de motivering van de litigieuze handelingen, niet was verwezen naar nationale beslissingen die van bevoegde instanties afkomstig zijn. De vaststelling van het Gerecht dat niet aan de motiveringsplicht was voldaan, is dus het rechtstreekse gevolg van de vaststelling dat artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 was geschonden, waarvan reeds is vastgesteld dat daarmee blijkt was gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 53 De onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijkt heeft gegeven in het kader van zijn uitlegging van dat artikel 1, leidt er bijgevolg toe dat het ook met zijn vaststelling dat de Raad de motiveringsplicht niet was nagekomen, blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.
- 54 Aangezien het tweede onderdeel van het eerste middel dus slaagt, moet het bestreden arrest op die grondslag in zijn geheel worden vernietigd, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over het tweede en derde middel in hogere voorziening.

Beroep voor het Gerecht

- 55 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening verwijzen naar het Gerecht.
- 56 Aangezien het Gerecht zich alleen heeft uitgesproken over het vierde en zesde middel ter ondersteuning van Hamas' verzoek tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad van juli 2011 tot en met juli 2014 en aangezien in het kader van de overige middelen die voor het Gerecht zijn

aangevoerd, ook kwesties aan de orde worden gesteld die betrekking hebben op feitelijke beoordelingen, is het Hof van oordeel dat de zaak niet in staat van wijzen is en naar het Gerecht moet worden terugverwezen, met aanhouding van de beslissing over de kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 17 december 2014, Hamas/Raad (T-400/10, EU:T:2014:1095), wordt vernietigd.**
- 2) De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie.**
- 3) De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen