



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

23 november 2021 \*

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Strijd tegen terrorisme – Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten – Bevriezing van tegoeden – Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB – Verordening (EG) nr. 2580/2001 – Handhaving van de plaatsing van een organisatie op de lijst van personen, groepen en entiteiten die bij terroristische daden betrokken zijn – Individuele motivering die aan de organisatie ter kennis is gebracht en in een ander document dan de handeling met een algemene motivering is opgenomen – Authenticatie van de individuele motivering – Artikel 297, lid 2, VWEU”

In zaak C-833/19 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 14 november 2019,

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door B. Driessen en S. Van Overmeire als gemachtigden,

rekwirant,

andere partij in de procedure:

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

verzoekster in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Prechal, E. Regan, S. Rodin en I. Jarukaitis, kamerpresidenten, T. von Danwitz (rapporteur), M. Safjan, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra en L. S. Rossi, rechters,

advocaat-generaal: A. Rantos,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

\* Procestaal: Frans.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juni 2021,  
het navolgende

### Arrest

- 1 Met zijn hogere voorziening verzoekt de Raad van de Europese Unie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 4 september 2019, Hamas/Raad (T-308/18, EU:T:2019:557; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht de volgende handelingen nietig heeft verklaard:
  - besluit (GBVB) 2018/475 van de Raad van 21 maart 2018 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 en tot intrekking van besluit (GBVB) 2017/1426 (PB 2018, L 79, blz. 26);
  - uitvoeringsverordening (EU) 2018/468 van de Raad van 21 maart 2018 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) 2017/1420 (PB 2018, L 79, blz. 7);
  - besluit (GBVB) 2018/1084 van de Raad van 30 juli 2018 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, en tot intrekking van besluit (GBVB) 2018/475 (PB 2018, L 194, blz. 144), en
  - uitvoeringsverordening (EU) 2018/1071 van de Raad van 30 juli 2018 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) 2018/468 (PB 2018, L 194, blz. 23),(hierna samen: „litigieuze handelingen”), voor zover deze handelingen Hamas, met inbegrip van Hamas-Izz al-Din al-Qassem, betreffen.

### 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 in het bijzonder de financiering ervan, met alle mogelijke middelen te bestrijden. Punt 1, onder c), van deze resolutie bepaalt met name dat alle staten onverwijld de tegoeden en andere financiële activa of economische middelen moeten bevriezen van personen die terroristische daden plegen, proberen te plegen, vergemakkelijken of eraan deelnemen, alsook 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 Die resolutie bevat geen lijst van personen op wie die beperkende maatregelen moeten worden toegepast.

### *Unierecht*

#### *Gemeenschappelijk standpunt 2001/931*

- 4 Ter uitvoering van resolutie 1373 (2001) heeft de Raad op 27 december 2001 gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93) vastgesteld.
- 5 Artikel 1 van dit gemeenschappelijk standpunt bepaalt in de leden 1, 4 en 6:

„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 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 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 gezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.”

- 6 De naam „ Hamas-Izz al-Din al-Qassem (terroristische tak van Hamas)” stond op de „[l]ijst van personen, groepen en entiteiten, als bedoeld in artikel 1” in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

#### *Verordening nr. 2580/2001*

- 7 Om de in gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beschreven maatregelen ten uitvoer te leggen, heeft de Raad verordening (EG) nr. 2580/2001 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) vastgesteld. In artikel 2, lid 3, van deze verordening is met name bepaald dat de Raad de lijst van personen, groepen en entiteiten waarop die verordening van toepassing is, vaststelt en deze evalueert en wijzigt met eenparigheid van stemmen, overeenkomstig de bepalingen van artikel 1, leden 4, 5 en 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931.

- 8 Diezelfde dag heeft de Raad besluit 2001/927/EG tot vaststelling van de lijst, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB 2001, L 344, blz. 83) vastgesteld, op welke lijst, net zoals op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931, de naam „ Hamas-Izz al-Din al-Qassem ” voorkwam.
- 9 De lijsten van personen, groepen en entiteiten in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en besluit 2001/927 zijn regelmatig bijgewerkt overeenkomstig artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001. De naam „ Hamas-Izz al-Din al-Qassem ”, vervolgens „ Hamas (met inbegrip van Hamas-Izz al-Din al-Qassem ) ” (hierna: „ Hamas ”) is blijven staan op de lijsten in de bijlage bij latere handelingen.

#### *Reglement van orde van de Raad*

- 10 De preambule van besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB 2009, L 325, blz. 35) luidt:
  - „(1) Door het Verdrag van Lissabon worden de werking, het voorzitterschap en de structuur van de Raad op verschillende punten gewijzigd, en komen er wijzigingen in het stelsel van rechtshandelingen van de Unie en in het verloop van de vaststellingsprocedure van de besluiten, waarbij met name onderscheid wordt gemaakt tussen wetgevingshandelingen en overige besluiten.
  - (2) Het reglement van orde dat op 15 september 2006 is vastgesteld, dient derhalve te worden vervangen door een reglement van orde dat de wijzigingen bevat die nodig zijn voor de uitvoering van het Verdrag van Lissabon.”
- 11 Artikel 12 („ Gewone schriftelijke procedure en stilzwijgende procedure ”) van het aan dit besluit gehechte reglement van orde van de Raad bepaalt in de leden 1 en 3:
  - „1. De besluiten van de Raad over een dringende aangelegenheid kunnen worden aangenomen door middel van een schriftelijke stemming, indien de Raad of het [Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper)] met eenparigheid van stemmen besluit van deze procedure gebruik te maken. Ook de voorzitter kan, in bijzondere omstandigheden, voorstellen van deze procedure gebruik te maken, in welk geval de schriftelijke stemming kan plaatsvinden indien alle lidstaten deze procedure aanvaarden.

[...]

  3. De voltooiing van de schriftelijke procedures wordt door het secretariaat-generaal geconstateerd.”

- 12 Artikel 15 van het reglement van orde van de Raad, met als opschrift „Ondertekening van de handelingen”, luidt als volgt:

„De tekst van de door het Europees Parlement en de Raad overeenkomstig de gewone wetgevingsprocedure aangenomen handelingen, alsmede van de door de Raad aangenomen handelingen, wordt voorzien van de handtekening van de voorzitter die op het ogenblik van de aanneming ervan in functie is, en van die van de secretaris-generaal. De secretaris-generaal kan zijn tekenbevoegdheid delegeren aan directeurs-generaal van het secretariaat-generaal.”

## **Litigieuze handelingen**

### ***Besluit 2018/475 en uitvoeringsverordening 2018/468***

- 13 Op 21 maart 2018 heeft de Raad besluit 2018/475 en uitvoeringsverordening 2018/468 vastgesteld. De naam „Hamas” werd gehandhaafd op de lijsten in de bijlage bij deze handelingen.

- 14 De overwegingen 2 tot en met 6 van besluit 2018/475 luiden als volgt:

„(2) Op 4 augustus 2017 heeft de Raad besluit (GBVB) 2017/1426 inzake de actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten bedoeld in de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] („de lijst”) vastgesteld.

(3) Overeenkomstig artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] dienen de namen van de personen, groepen en entiteiten op de lijst regelmatig te worden geëvalueerd om er zeker van te zijn dat er redenen zijn om hen op de lijst te handhaven.

(4) Dit besluit bevat de resultaten van de evaluatie die de Raad heeft verricht ten aanzien van de personen, groepen en entiteiten waarop de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] van toepassing zijn.

(5) De Raad heeft zich ervan vergewist dat de bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] ten aanzien van alle personen, groepen en entiteiten op de lijst besluiten hebben genomen waaruit blijkt dat zij betrokken zijn geweest bij terroristische daden in de zin van artikel 1, leden 2 en 3, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931]. Tevens is de Raad tot de conclusie gekomen dat de personen, groepen en entiteiten waarop de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] van toepassing zijn, onderworpen moeten blijven aan de daarin vastgestelde specifieke beperkende maatregelen.

(6) De lijst moet dienovereenkomstig worden geactualiseerd en besluit (GBVB) 2017/1426 dient te worden ingetrokken.”

- 15 In de overwegingen 1 tot en met 6 van uitvoeringsverordening 2018/468 stond het volgende te lezen:

„(1) De Raad heeft op 4 augustus 2017 uitvoeringsverordening (EU) 2017/1420 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening [nr. 2580/2001] vastgesteld, waarbij een geactualiseerde lijst van personen, groepen en entiteiten waarop verordening [nr. 2580/2001] van toepassing is („de lijst”), wordt vastgesteld.

- (2) De Raad heeft, wanneer dit praktisch mogelijk was, aan alle personen, groepen en entiteiten motiveringen verstrekt, waarin werd toegelicht waarom zij op de litigieuze lijst waren geplaatst.
  - (3) Via een in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakte kennisgeving heeft de Raad aan de op de lijst opgenomen personen, groepen en entiteiten meegedeeld dat hij besloten heeft hen daarop te handhaven. Tevens heeft hij de betrokken personen, groepen en entiteiten laten weten dat zij de Raad kunnen verzoeken de motivering voor hun opname op de lijst mee te delen, voor zover dat nog niet is gebeurd.
  - (4) De Raad heeft de lijst geëvalueerd, zoals vereist op grond van artikel 2, lid 3, van verordening [nr. 2580/2001]. Bij die evaluatie heeft de Raad rekening gehouden met de opmerkingen die hem door de betrokkenen zijn toegezonden en met de geactualiseerde informatie die is ontvangen van de bevoegde nationale autoriteiten over de status van de op de lijst geplaatste personen en entiteiten op nationaal niveau.
  - (5) De Raad heeft zich ervan vergewist dat de bevoegde autoriteiten als bedoeld in artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] ten aanzien van alle personen, groepen en entiteiten op besluiten hebben genomen waaruit blijkt dat zij betrokken zijn geweest bij terroristische daden in de zin van artikel 1, leden 2 en 3, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931]. De Raad is ook tot de conclusie gekomen dat de personen, groepen en entiteiten waarop de artikelen 2, 3 en 4 van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] van toepassing zijn, onderworpen moeten blijven aan de in verordening [nr. 2580/2001] vastgestelde specifieke beperkende maatregelen.
  - (6) De lijst moet dienovereenkomstig worden bijgewerkt en uitvoeringsverordening (EU) 2017/1420 moet worden ingetrokken.”
- 16 Besluit 2018/475, uitvoeringsverordening 2018/468 en de motivering van deze handelingen zijn door de Raad vastgesteld in het kader van een schriftelijke procedure in de zin van artikel 12, lid 1, van het reglement van orde van deze instelling.
- 17 Bij brief van 22 maart 2018 heeft de Raad de advocaat van Hamas de motivering meegedeeld van de handhaving van Hamas op de lijsten in de bijlage bij besluit 2018/475 en uitvoeringsverordening 2018/468.
- 18 Uit deze motivering blijkt dat de Raad zich voor de handhaving van Hamas op deze lijsten heeft gebaseerd op een beslissing van de Secretary of State for the Home Department (minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk) van 29 maart 2001 (hierna: „beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk van 2001”) en op drie beslissingen die door de autoriteiten van de Verenigde Staten van Amerika zijn genomen op 23 januari 1995, 8 oktober 1997 en 31 oktober 2001 (hierna: „beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten”). In het belangrijkste deel van de motivering heeft de Raad, na de informatie in die nationale beslissingen afzonderlijk te hebben onderzocht, verklaard dat elk van deze beslissingen voldoende redenen bevatte om de plaatsing van Hamas op die lijsten te rechtvaardigen. In dit verband heeft de Raad gepreciseerd dat het bij die nationale beslissingen ging om beslissingen van bevoegde instanties in de zin van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en dat zij nog steeds van kracht waren. Vervolgens heeft hij benadrukt dat de redenen om Hamas op die lijsten te plaatsen nog steeds geldig waren en dat haar naam derhalve daarop moest worden gehandhaafd.

- 19 De motivering gaat voorts vergezeld van een bijlage A betreffende de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk van 2001 en een bijlage B betreffende de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten. Elk van deze bijlagen bevat een beschrijving van de nationale wettelijke voorschriften op basis waarvan de beslissingen van de nationale instanties waren vastgesteld, een overzicht van de definities van het begrip „terrorisme” in die voorschriften, een beschrijving van de procedures tot heroverweging van deze beslissingen, een beschrijving van de feiten waar die autoriteiten zich op hebben gebaseerd en de vaststelling dat deze feiten terroristische daden in de zin van artikel 1, lid 3, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vormden.

### ***Besluit 2018/1084 en uitvoeringsverordening 2018/1071***

- 20 Op 30 juli 2018 heeft de Raad besluit 2018/1084 en uitvoeringsverordening 2018/1071 vastgesteld. Hamas bleef op de lijsten in de bijlage bij deze handelingen staan.
- 21 De motivering in de overwegingen 2 tot en met 6 van besluit 2018/1084 en de overwegingen 1 tot en met 6 van uitvoeringsverordening 2018/1071 komt in wezen overeen met respectievelijk die in de overwegingen 2 tot en met 6 van besluit 2018/475 en de overwegingen 1 tot en met 6 van uitvoeringsverordening 2018/468, die in de punten 14 en 15 van het onderhavige arrest zijn weergegeven. Besluit 2018/1084, uitvoeringsverordening 2018/1071 en de motivering van deze handelingen zijn door de Raad eveneens vastgesteld in het kader van een schriftelijke procedure in de zin van artikel 12, lid 1, van het reglement van orde van deze instelling.
- 22 Bij brief van 31 juli 2018 heeft de Raad de advocaat van Hamas in kennis gesteld van de motivering voor de handhaving van deze organisatie op de lijsten in de bijlage bij besluit 2018/1084 en uitvoeringsverordening 2018/1071. Deze motivering was in wezen identiek aan die welke aan Hamas was meegedeeld om haar in de punten 17 tot en met 19 van het onderhavige arrest bedoelde handhaving op de lijsten in de bijlage bij besluit 2018/475 en uitvoeringsverordening 2018/468 te rechtvaardigen.

### **Beroep bij het Gerecht en bestreden arrest**

- 23 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 mei 2018, heeft Hamas beroep tot nietigverklaring van besluit 2018/475 en uitvoeringsverordening 2018/468 ingesteld. Aangezien deze handelingen zijn ingetrokken en vervangen door respectievelijk besluit 2018/1084 en uitvoeringsverordening 2018/1071, heeft Hamas haar aanvankelijke vorderingen zodanig aangepast dat haar beroep ook strekt tot nietigverklaring van de laatste handelingen, voor zover zij haar betreffen.
- 24 Tot staving van haar vorderingen tot nietigverklaring van de litigieuze handelingen heeft Hamas zeven middelen aangevoerd: ten eerste, schending van artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931; ten tweede, vergissingen betreffende de feiten; ten derde, onjuiste beoordeling van het terroristische karakter van deze organisatie; ten vierde, schending van het beginsel van niet-inmenging; ten vijfde, het feit dat er onvoldoende rekening mee is gehouden dat de situatie door het tijdsverloop is geëvolueerd; ten zesde, niet-nakoming van de motiveringsplicht, en, ten zevende, schending van het beginsel van eerbiediging van de rechten van de verdediging en van het recht op daadwerkelijke rechterlijke bescherming. In antwoord op

een vraag die het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang heeft gesteld, heeft Hamas een achtste middel aangevoerd, dat aan het ontbreken van authenticatie van de motivering was ontleend.

- 25 Het Gerecht heeft om te beginnen in de punten 42 tot en met 261 van het bestreden arrest het eerste tot en met het zevende middel onderzocht. In punt 76 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vastgesteld dat de motivering betreffende de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten in casu ontoereikend was, zodat zij niet als grondslag voor de litigieuze handelingen konden dienen. Het Gerecht heeft daar in punt 77 van dat arrest uit afgeleid dat het onderzoek van het beroep diende te worden voortgezet door het te beperken tot de litigieuze handelingen voor zover zij berustten op de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk van 2001. Na afloop van dat onderzoek heeft het Gerecht het eerste tot en met het zevende middel ongegrond verklaard.
- 26 Vervolgens heeft het Gerecht het achtste middel onderzocht, dat het in punt 269 van het bestreden arrest als een middel van openbare orde heeft beschouwd. Nadat het Gerecht in de punten 270 en 271 van het bestreden arrest had verwezen naar artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU en artikel 15 van het reglement van orde van de Raad, heeft het in de punten 272 tot en met 277 van dat arrest geoordeeld dat de regels met betrekking tot handelingen van de Commissie die waren geformuleerd in het arrest van 15 juni 1994, Commissie/BASF e.a., C-137/92 P, EU:C:1994:247 (hierna: „arrest Commissie/BASF”), volgens hetwelk de authenticatie van handelingen van een instelling door de ondertekening ervan tot doel heeft de rechtszekerheid te waarborgen en een wezenlijk vormvoorschrift vormt, moesten worden toegepast op de handelingen van de Raad. Het Gerecht heeft in de punten 278 tot en met 280 van het bestreden arrest verder opgemerkt dat, ten eerste, de aan Hamas toegezonden motivering van de litigieuze handelingen niet was ondertekend en, ten tweede, die door de voorzitter en de secretaris-generaal van de Raad ondertekende handelingen niet de motivering bevatten die de vaststelling ervan rechtvaardigde.
- 27 In de punten 281 en 282 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de door de Raad vastgestelde handelingen ingevolge artikel 296 VWEU en in het licht van de lering uit het arrest Commissie/BASF moeten worden gemotiveerd, en dat het dispositief en de motivering een ondeelbaar geheel vormen, zodat de handeling en de motivering moeten worden geauthenticeerd wanneer zij, zoals in casu, in afzonderlijke documenten zijn opgenomen, zonder dat de ondertekening van het ene document kan leiden tot het vermoeden dat het andere eveneens is geauthenticeerd.
- 28 Ten slotte heeft het Gerecht de door de Raad aangevoerde argumenten afgewezen, waarbij het in de punten 297 en 299 van het bestreden arrest heeft gepreciseerd dat deze ondertekening, als wezenlijk vormvoorschrift, niet kan worden vervangen door de beschrijving van de procedure die binnen de Raad is gevolgd om de betrokken handelingen vast te stellen, en dat alleen al het ontbreken van authenticatie van een handeling schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert.
- 29 Bijgevolg heeft het Gerecht in punt 305 van het bestreden arrest het achtste middel aanvaard en de litigieuze handelingen nietig verklaard voor zover zij Hamas betreffen. Voorts heeft die rechterlijke instantie geoordeeld dat de Raad zijn eigen kosten en die van Hamas moest dragen.



## **Conclusies van partijen**

- 30 De Raad verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
  - definitief uitspraak te doen over de punten waarop de hogere voorziening betrekking heeft, en
  - Hamas te verwijzen in de kosten die de Raad in eerste aanleg en in hogere voorziening heeft gemaakt.
- 31 Hamas verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
  - de Raad te verwijzen in de kosten die Hamas in eerste aanleg en in hogere voorziening heeft gemaakt.

## **Hogere voorziening**

- 32 De Raad voert ter ondersteuning van zijn hogere voorziening twee middelen aan. Met zijn eerste middel betoogt hij dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van het achtste middel van het beroep, dat is ontleend aan het ontbreken van authenticatie van de motivering van de litigieuze handelingen. Met zijn tweede middel verwijt de Raad het Gerecht dat het ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten geen toereikende grondslag voor de plaatsing van Hamas op de lijsten in de bijlage bij de litigieuze handelingen (hierna: „litigieuze lijsten”) vormden.

### ***Tweede middel***

#### *Argumenten van partijen*

- 33 Met het tweede middel in hogere voorziening, dat als eerste moet worden onderzocht, voert de Raad aan dat de redenering van het Gerecht waarmee het in de punten 65 tot en met 76 van het bestreden arrest tot de conclusie is gekomen dat de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten niet als grondslag voor de litigieuze handelingen konden dienen, onjuist is.
- 34 De Raad zet in dit verband uiteen dat deze beslissingen zijn bekendgemaakt en dat de motiveringen van de litigieuze handelingen de procedures waarmee zij waren vastgesteld, de procedures tot heroverweging en de beroepswegen waarover Hamas krachtens het Amerikaanse recht beschikt, genoegzaam toelichten. De rechtspraak van het Hof verlangt niet dat de aan een plaatsing op de betrokken lijst ten grondslag liggende nationale beslissing een specifieke rechtsvorm heeft, dan wel dat zij bekendgemaakt of betekend is. Ten slotte zijn in de motiveringen van de litigieuze handelingen een aantal incidenten vermeld waar deze autoriteiten zich op hebben gebaseerd.

35 Hamas acht het tweede middel niet-ontvankelijk en voert daartoe met name op basis van de beschikking van 8 april 2008, *Saint-Gobain Glass Deutschland/Commissie* (C-503/07 P, EU:C:2008:207, punt 48), aan dat het bestaan van procesbelang veronderstelt dat de uitkomst van de hogere voorziening in het voordeel van de rekwirant kan zijn. In casu heeft het Gerecht weliswaar geoordeeld dat de Raad het gebruik van de beslissingen van de autoriteiten van de Verenigde Staten als grondslag voor de litigieuze handelingen ontoereikend had gemotiveerd, maar heeft het zijn onderzoek voortgezet voor zover deze handelingen berustten op de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk van 2001 en heeft het geoordeeld dat de Raad de bepalingen van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet had geschonden, zodat deze instelling geen voordeel kan halen uit deze betwisting van het bestreden arrest. Bovendien is dit middel ongegrond.

#### *Beoordeling door het Hof*

36 Volgens artikel 169, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof strekken de conclusies van een hogere voorziening tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht zoals deze in het dictum van deze beslissing voorkomt.

37 Deze bepaling geeft uitvoering aan het fundamentele beginsel inzake hogere voorzieningen, op grond waarvan een hogere voorziening moet zijn gericht tegen het dictum van de beslissing van het Gerecht en niet uitsluitend ertoe kan strekken dat bepaalde overwegingen van die beslissing worden gewijzigd (zie in de zin arrest van 14 november 2017, *British Airways/Commissie*, C-122/16 P, EU:C:2017:861, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 In casu moet worden vastgesteld dat, aangezien de Raad in het gelijk is gesteld met betrekking tot de eerste zeven middelen die Hamas voor het Gerecht heeft aangevoerd, hij met het tweede middel van zijn hogere voorziening niet de vernietiging, zelfs niet gedeeltelijk, van het dictum van het bestreden arrest beoogt, maar enkel de wijziging van bepaalde rechtsoverwegingen inzake het eerste tot en met het zevende middel, zoals de advocaat-generaal in punt 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt.

39 Zoals blijkt uit punt 77 van het bestreden arrest, waarop de Raad in zijn hogere voorziening geen kritiek heeft geuit, verlangt artikel 1, lid 4, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, volgens hetwelk door een bevoegde instantie een beslissing moet zijn genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen en entiteiten, immers niet dat de handelingen van de Raad gebaseerd worden op meerdere beslissingen van bevoegde instanties. Aangezien de litigieuze handelingen met betrekking tot de plaatsing van Hamas op de litigieuze lijsten naar het oordeel van het Gerecht konden verwijzen naar enkel de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk van 2001, heeft het Gerecht het onderzoek van het beroep voortgezet door het te beperken tot de litigieuze handelingen voor zover zij op deze beslissing waren gebaseerd en heeft het na aanvaarding van de argumenten van de Raad het eerste tot en met het zevende middel van Hamas afgewezen.

40 Hieruit volgt dat het tweede middel in hogere voorziening niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

## *Eerste middel*

### *Argumenten van partijen*

- 41 Met het eerste middel in hogere voorziening voert de Raad aan dat de litigieuze handelingen naar behoren zijn geauthenticeerd en dat de door het Gerecht in de punten 270 tot en met 305 van het bestreden arrest verrichte analyse blijkt geeft van verschillende onjuiste rechtsopvattingen.
- 42 Dienaangaande zet de Raad om te beginnen uiteen dat noch artikel 297 VWEU, noch artikel 15 van het reglement van orde van de Raad bepaalt dat het document met de motivering van een handeling moet worden ondertekend. Vervolgens wijst de Raad erop dat het bij de uitvoering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 zijn praktijk is om de betrokken handelingen te scheiden van de motivering ervan, overeenkomstig de rechtspraak van het Gerecht die voortvloeit uit het arrest van 12 december 2006, *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Raad* (T-228/02, EU:T:2006:384, punt 147).
- 43 De Raad is ook van mening dat het Gerecht de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest *Commissie/BASF* ten onrechte heeft toegepast op de onderhavige zaak. Terwijl in de zaak die tot dat arrest heeft geleid verschillende wijzigingen in de motivering van de betrokken beschikking waren vastgesteld ten opzichte van de tekst die aan het college van commissarissen was voorgelegd en door deze was besproken en aangenomen, staat in de onderhavige zaak namelijk vast dat de litigieuze handelingen, met inbegrip van de motivering ervan, door de Raad op hetzelfde tijdstip en volgens dezelfde besluitvormingsprocedure zijn vastgesteld, welke motivering onlosmakelijk is verbonden met die handelingen, en dat die handelingen overeenkomen met de wil van de Raad. Voorts is de aan Hamas ter kennis gebrachte motivering, anders dan in de situatie die aanleiding heeft gegeven tot het arrest *Commissie/BASF*, in dezelfde bewoordingen gesteld als de door de Raad vastgestelde motivering.
- 44 Voor het overige maakten de systemen voor de verwerking van de gebruikte documenten, die voorzien waren van een elektronische handtekening alsmede een elektronisch stempel en tijdstempel, het onmogelijk de documenten na de vaststelling ervan te wijzigen en had de handtekening van de voorzitter van de Raad en de secretaris-generaal ervan onderaan de litigieuze handelingen tot gevolg dat die motiveringen authentiek waren. Ingevolge deze systemen zijn de litigieuze handelingen, met inbegrip van de aan Hamas ter kennis gebrachte motiveringen, stabiel en onveranderlijk, in het bijzonder wat betreft de auteur en de inhoud ervan in alle betrokken talen. Overigens heeft Hamas niet gesteld dat de tekst van de haar toegezonden motiveringen verschilde van die welke door de Raad was aangenomen. De Raad voegt in dit verband daaraan toe dat de aan Hamas gerichte kennisgevingsbrieven bij deze motiveringen waren afgestempeld door het secretariaat-generaal van deze instelling.
- 45 Hamas is van mening dat het eerste middel niet-ontvankelijk moet worden verklaard en in elk geval ongegrond is.
- 46 In dit verband stelt Hamas dat het betoog van de Raad dat de uit het arrest *Commissie/BASF* voortvloeiende rechtspraak in casu niet kan worden toegepast wegens zijn praktijk bij de uitvoering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, de verschillen met de zaak die heeft geleid tot dat arrest en het gebruik van geïntegreerde systemen voor het beheer van de documenten, niet-ontvankelijk is. De Raad geeft immers niet nauwkeurig aan welke onderdelen van het bestreden arrest hij bekritiseert en maakt niet duidelijk in welk opzicht zijn betoog in tegenspraak is met de motivering van dat arrest.

- 47 Ten gronde voert Hamas aan dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat, aangezien de motivering van een handeling onlosmakelijk verbonden is met het dispositief ervan, de authenticatie niet alleen betrekking moet hebben op het dispositief, maar ook op de motivering ervan. De Raad gaat niet alleen voorbij aan de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Commissie/BASF, maar spreekt zichzelf tegen voor zover hij zelf dat onlosmakelijke karakter erkent. Hamas voegt daaraan toe dat, aangezien artikel 297 VWEU en artikel 15 van het reglement van orde van de Raad niet voorzien in een afwijking van de regels inzake authenticatie, het aan de Raad staat om procedures in te voeren waarmee in het kader van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 aan deze regels kan worden voldaan.
- 48 Voorts heeft het Gerecht terecht in herinnering gebracht, ten eerste, dat de ondertekening waarin die bepalingen voorzien, er met name toe strekt derden in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de aan hen ter kennis gebrachte handelingen wel degelijk door de betrokken instelling zijn vastgesteld en, ten tweede, dat alleen al het ontbreken van authenticatie van een handeling schending van een wezenlijk vormvoorschrift oplevert. Vanuit het oogpunt van derden is het verloop van de procedure binnen de Raad irrelevant, omdat het alleen van belang is dat zowel de motivering als het dispositief van de hen betreffende handeling wordt geauthenticeerd. In casu zijn de aan Hamas meegedeelde motiveringen van de litigieuze handelingen niet ondertekend en vermelden zij zelfs geen datum, aan de hand waarvan zij kunnen worden herkend als handelingen van de Raad en het tijdstip kan worden bepaald waarop zij zijn vastgesteld. Verder heeft de Raad niet aangevoerd dat het voor hem onmogelijk was om de betrokken motiveringen te authenticeren. Zijn argumenten met betrekking tot het verloop van deze procedure zijn dan ook niet ter zake dienend en ongegrond, en ook het feit dat de aan Hamas meegedeelde motiveringen overeenstemmen met die welke door de Raad zijn vastgesteld, is irrelevant.
- 49 Hamas voert ook aan dat in artikel 297 VWEU of artikel 15 van het reglement van orde van de Raad niet is voorzien in de elektronische handtekening en het elektronische stempel en tijdstempel en dat de Raad zich niet kan beroepen op een elektronische handtekening, aangezien hij de motiveringen niet alleen per e-mail, maar ook per post meedeelt. Ten slotte zet Hamas uiteen dat zij geen zekerheid heeft dat de haar toegezonden motiveringen authentiek waren.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 50 Vooraf zij erop gewezen dat uit artikel 256, lid 1, tweede alinea, VWEU en artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie alsmede uit artikel 168, lid 1, onder d), en artikel 169, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof volgt dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven tegen welke punten van het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek staven, op straffe van niet-ontvankelijkheid van de hogere voorziening of van het betrokken middel (zie in de zin arrest van 10 september 2020, Hamas/Raad, C-122/19 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:690, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 51 Anders dan Hamas stelt, geeft de hogere voorziening in casu duidelijk aan tegen welke punten van het bestreden arrest zij in het kader van het eerste middel is gericht en vermeldt zij de redenen waarom die punten volgens de Raad blijken te geven van een onjuiste rechtsopvatting, zodat het Hof zijn wettigheidstoetsing kan verrichten.
- 52 Voor zover Hamas de Raad verwijt dat hij zich beperkt tot het herhalen van de argumenten die hij voor het Gerecht heeft aangevoerd en dus alleen verzoekt om deze argumenten opnieuw te onderzoeken, moet voorts worden opgemerkt dat de Raad met zijn eerste middel in hogere

voorziening opkomt tegen de uitlegging en de toepassing van het Unierecht door het Gerecht, op grond waarvan het – ondanks het door de Raad voor hem gevoerde betoog – heeft vastgesteld dat er bij de vaststelling van de litigieuze handelingen een wezenlijk vormvoorschrift is geschonden.

- 53 De in eerste aanleg onderzochte rechtspunten kunnen in hogere voorziening opnieuw worden behandeld wanneer een rekwirant de uitlegging of de toepassing van het Unierecht door het Gerecht betwist. Indien een rekwirant zijn hogere voorziening niet aldus kon baseren op middelen en argumenten die al voor het Gerecht zijn aangevoerd, zou de procedure in hogere voorziening immers ten dele aan betekenis verliezen (arrest van 31 januari 2019, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad*, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Hieruit volgt dat het eerste middel in hogere voorziening ontvankelijk is.
- 55 Wat de gegrondheid van dit middel betreft, moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat het rechtszekerheidsbeginsel verlangt dat elke handeling van de administratie die rechtsgevolgen sorteert, zeker is, met name wat de auteur en de inhoud ervan betreft. Het toezicht op de inachtneming van de authenticatieformaliteit, en dus op de zekerheid van de handeling, dient vooraf te gaan aan elke andere toetsing, zoals die van de bevoegdheid van de auteur van de handeling, de inachtneming van het collegialiteitsbeginsel of de naleving van de motiveringsplicht (arrest van 6 april 2000, *Commissie/ICI*, C-286/95 P, EU:C:2000:188, punten 45 en 46).
- 56 Aangezien de authenticatie een wezenlijk vormvoorschrift is, kan de schending daarvan leiden tot nietigverklaring van de betrokken handeling en ambtshalve door de rechter worden opgeworpen (zie in die zin arrest van 15 juli 2021, *Commissie/Landesbank Baden-Württemberg en GAR*, C-584/20 P en C-621/20 P, EU:C:2021:601, punt 152 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 57 Bovendien blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de handgeschreven ondertekening van een handeling, met name door de voorzitter van de instelling waardoor zij is vastgesteld, een middel is om die handeling te authenticeren, dat tot doel heeft de rechtszekerheid te waarborgen door de door deze instelling vastgestelde tekst vast te leggen in de talen waarin deze authentiek is. Dankzij die authenticatie kan in geval van betwisting worden nagegaan of de ter kennis gebrachte of bekendgemaakte teksten exact overeenstemmen met de tekst zoals die is vastgesteld, en dus weergeven wat hun auteur heeft gewild (zie in die zin arrest *Commissie/BASF*, punten 74 en 75).
- 58 In de zaak die heeft geleid tot het arrest van 15 juli 2021, *Commissie/Landesbank Baden-Württemberg en GAR* (C-584/20 P en C-621/20 P, EU:C:2021:601, punten 66 en 163), heeft het Hof niettemin geoordeeld dat de authenticatie van handelingen van een orgaan van de Unie kon afhangen van de toepassing van specifieke interne procedures die daartoe door dat orgaan zijn ingesteld, en dat de door de voorzitter van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) op een routing slip geplaatste handgeschreven ondertekening, die met name verwees naar een bijlage bij het besluit van dat orgaan dat in die zaak aan de orde was, in het licht van de aan het Hof ter kennis gebrachte gegevens in die zaak volstond om de authenticatie van die bijlage te waarborgen.
- 59 Wat in de tweede plaats het arrest *Commissie/BASF* betreft, is het juist dat het Hof in punt 67 van dat arrest in herinnering heeft gebracht dat het dispositief en de motivering van een besluit een ondeelbaar geheel vormen, en in punt 77 van voornoemd arrest heeft vastgesteld dat het betrokken besluit inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EEG-Verdrag niet was geauthenticeerd volgens de voorwaarden van artikel 12, eerste alinea, van het destijds geldende

reglement van orde van de Commissie – volgens hetwelk „[d]e [...] door de Commissie genomen besluiten worden [gewaarmerkt] in de taal of talen, waarin zij authentiek zijn, door de ondertekening van de Voorzitter en van de Algemeen Secretaris [...]” – wegens het gebrek aan overeenstemming tussen de tekst van het door het college van commissarissen vastgestelde besluit enerzijds en de tekst van datzelfde besluit zoals dat bekend was gemaakt en aan de adressaten ervan ter kennis was gebracht anderzijds alsmede het bestaan van verschillen tussen de taalversies van de door dit college aangenomen tekst.

- 60 Het staat ten eerste evenwel vast, zoals het Gerecht in punt 279 van het bestreden arrest in wezen heeft vastgesteld, dat de litigieuze handelingen, anders dan het besluit dat aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/BASF, zijn voorzien van de handtekening van de voorzitter van de instelling waardoor ze zijn vastgesteld, te weten de Raad, en van de secretaris-generaal van die instelling. Die handelingen, zoals zij zijn bekendgemaakt, bevatten een algemene motivering die de vaststelling ervan rechtvaardigt en volgens welke de Raad, zoals blijkt uit de punten 14, 15 en 21 van het onderhavige arrest, na heroverweging tot de slotsom is gekomen dat de personen, groepen en entiteiten op de litigieuze lijsten onderworpen moesten blijven aan beperkende maatregelen.
- 61 Ten tweede werd in het arrest Commissie/BASF, zoals de advocaat-generaal in punt 73 van zijn conclusie heeft opgemerkt, niet de vraag aan de orde gesteld of de volledige motivering van een handeling moet worden geauthenticeerd door middel van een handgeschreven handtekening wanneer een deel van deze motivering is opgenomen in een afzonderlijk document waarmee die handeling verband houdt, maar wel de kwestie van een gebrek aan overeenstemming tussen de tekst van een door het college van commissarissen vastgesteld besluit enerzijds en de tekst van datzelfde besluit zoals dat bekend was gemaakt en aan bepaalde adressaten ter kennis was gebracht anderzijds, en of er sprake was van verschillen tussen de taalversies van de door dit college vastgestelde tekst.
- 62 Gelet op deze verschillende elementen kunnen de overwegingen van het Hof in het arrest Commissie/BASF niet gelden in de onderhavige zaak. Bijgevolg heeft het Gerecht het in punt 298 van het bestreden arrest bedoelde argument van de Raad dat de feitelijke context verschilt van die van het arrest Commissie/BASF, ten onrechte afgewezen.
- 63 Derhalve moet in de derde plaats worden vastgesteld of artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU en artikel 15 van het reglement van orde van de Raad met betrekking tot handelingen als de litigieuze handelingen verlangen dat niet alleen de bekendgemaakte handeling zelf met een algemene motivering is ondertekend, maar ook de motivering waarin de individuele redenen voor de jegens de betrokken persoon of entiteit vastgestelde maatregel tot bevrozing van tegoeden, die in een afzonderlijk document aan deze laatste ter kennis is gebracht, nader worden toegelicht.
- 64 Volgens artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU worden niet-wetgevingshandelingen, vastgesteld in de vorm van verordeningen, richtlijnen en besluiten, wanneer deze geen adressaat vermelden, ondertekend door de voorzitter van de instelling waardoor zij zijn vastgesteld. Voorts bepaalt artikel 297, lid 2, tweede alinea, VWEU onder meer dat verordeningen en besluiten, wanneer zij geen adressaat vermelden, worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Ten slotte geldt voor besluiten die de adressaten vermelden, overeenkomstig artikel 297, lid 2, derde alinea, VWEU slechts een kennisgevingsplicht.

- 65 Met betrekking tot het bijzondere geval van handelingen die voorzien in beperkende maatregelen als de litigieuze handelingen, heeft het Hof reeds geoordeeld dat dergelijke handelingen een bijzonder karakter hebben voor zover zij zowel verwantschap vertonen met handelingen van algemene strekking, aangezien zij het een categorie van bepaalde adressaten algemeen en abstract verbieden om met name activa en financiële middelen ter beschikking te stellen van personen en entiteiten waarvan de namen op de lijsten in de bijlagen daarbij staan, als met een bundel van individuele besluiten ten aanzien van deze personen en entiteiten (zie in die zin arresten van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 241-244, en 23 april 2013, Gbagbo e.a./Raad, C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 56).
- 66 Zoals de advocaat-generaal in punt 55 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt uit de in artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU geformuleerde regel dat handelingen als de litigieuze handelingen, waarbij het gaat om niet-wetgevingshandelingen die zijn vastgesteld in de vorm van verordeningen of besluiten die geen adressaat vermelden, moeten worden ondertekend door de voorzitter van de Raad, voor zover zij gelijk te stellen zijn met handelingen van algemene strekking in de zin van de in het vorige punt in herinnering gebrachte rechtspraak.
- 67 Zoals reeds is opgemerkt in punt 60 van het onderhavige arrest, zijn de litigieuze handelingen, zoals bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, in casu wel degelijk ondertekend door de voorzitter van de Raad, alsook, zoals vereist in artikel 15 van het reglement van orde van deze instelling, door de secretaris-generaal van die instelling.
- 68 Voor zover de litigieuze handelingen verwantschap vertonen met een bundel van individuele besluiten, zijn zij daarentegen niet onderworpen aan de uit artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU voortvloeiende verplichting tot ondertekening door de voorzitter van de Raad, maar enkel aan de kennisgevingsplicht uit hoofde van artikel 297, lid 2, derde alinea, VWEU, die betrekking heeft op besluiten die een adressaat vermelden en dus een individueel karakter hebben, zoals in punt 64 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.
- 69 Zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zien de motiveringen voor de plaatsing van een persoon, groep of entiteit op de lijsten van personen, groepen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, op de individuele redenen die een dergelijke plaatsing rechtvaardigen. Bijgevolg betreffen deze motiveringen, zoals de aan Hamas ter kennis gebrachte motiveringen van de litigieuze handelingen, niet de algemene aard van deze handelingen, maar het aspect daarvan waardoor zij verwantschap vertonen met een bundel van individuele beslissingen.
- 70 Uit de voorgaande analyse volgt dat artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU ten aanzien van handelingen tot vaststelling of handhaving van beperkende maatregelen als de litigieuze handelingen, anders dan het Gerecht in punt 288 van het bestreden arrest heeft overwogen, de voorzitter van de Raad geen verplichting oplegt om niet alleen de handeling met een algemene motivering van deze beperkende maatregelen te ondertekenen, maar ook de uiteenzetting van de individuele redenen ter rechtvaardiging van de plaatsing van een persoon, groep of entiteit op de lijsten van personen, groepen en entiteiten waarop die beperkende maatregelen van toepassing zijn. Het volstaat dat deze motivering met andere middelen naar behoren wordt geauthenticeerd.
- 71 Hetzelfde geldt voor artikel 15 van het reglement van orde van de Raad.

- 72 Door enkel te bepalen dat de „tekst” van de door de Raad aangenomen handelingen moet worden voorzien van de handtekening van de voorzitter en van die van de secretaris-generaal van deze instelling, preciseert dit artikel niet wat dit begrip omvat.
- 73 Uit de preambule van besluit 2009/937 volgt in wezen dat het reglement van orde van de Raad is vastgesteld om rekening te houden met de bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde aanpassingen van de bepalingen van primair Unierecht inzake de werking van de Raad, het voorzitterschap ervan en het verloop van de procedure tot vaststelling van handelingen door de Raad en de voorzitter ervan. Hieruit volgt dat artikel 15 van dat reglement, dat met name betrekking heeft op de ondertekening van de handelingen van de Raad, moet worden uitgelegd in het licht van de relevante bepalingen van de Verdragen betreffende die werking en die procedure, waaronder artikel 297 VWEU. Voornoemd artikel 15 kan dan ook niet aldus worden uitgelegd dat het de voorzitter en de secretaris-generaal van deze instelling een strengere verplichting tot ondertekening dan die van artikel 297, lid 2, eerste alinea, VWEU oplegt.
- 74 Hieraan moet worden toegevoegd dat, anders dan het Gerecht in de punten 281 tot en met 283 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, een dergelijke formele verplichting tot ondertekening van de individuele motivering ook niet kan worden afgeleid uit de motiveringsplicht van artikel 296 VWEU. Deze bepaling verlangt immers dat de motivering de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doet komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen, waarbij deze motivering moet beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin deze is vastgesteld (arrest van 31 januari 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punten 68 en 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zoals uit de in punt 55 van het onderhavige arrest in herinnering geroepen rechtspraak volgt, mogen deze vereisten niet worden verward met die betreffende de authenticatie van een handeling van de Unie, aangezien het toezicht op de inachtneming van deze laatste formaliteit dient vooraf te gaan aan elke andere toetsing van die handeling.
- 75 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 283 en 305 van het bestreden arrest te oordelen dat, aangezien de motiveringen voor de handhaving van Hamas op de lijsten in de bijlage bij de litigieuze handelingen niet waren ondertekend door de voorzitter en de secretaris-generaal van de Raad, het achtste voor hem aangevoerde middel moest worden toegewezen en de litigieuze handelingen nietig moesten worden verklaard voor zover zij betrekking hadden op deze organisatie.
- 76 Bijgevolg is het eerste middel in hogere voorziening gegrond en moet het bestreden arrest worden vernietigd voor zover daarin het achtste in eerste aanleg aangevoerde middel is toegewezen, de litigieuze handelingen dientengevolge nietig zijn verklaard en uitspraak is gedaan over de kosten.

### **Beroep bij het Gerecht**

- 77 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.



- 78 In casu is het door Hamas in eerste aanleg ingestelde beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handelingen in staat van wijzen, zodat het Hof de zaak zelf dient af te doen binnen de grenzen van het geding waarover het nog dient te beslissen (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punt 108).
- 79 Hamas heeft in dat beroep acht middelen aangevoerd, die in punt 24 van het onderhavige arrest zijn vermeld.
- 80 Het Gerecht heeft de eerste zeven middelen afgewezen en blijkens de punten 36 tot en met 40 van het onderhavige arrest is het tweede middel van deze hogere voorziening, dat strekt tot wijziging van bepaalde overwegingen in het bestreden arrest met betrekking tot die middelen, niet-ontvankelijk.
- 81 Voorts staat vast dat Hamas de gegrondheid van dat deel van het bestreden arrest niet heeft betwist in het kader van een incidentele hogere voorziening, zodat de vernietiging van dat arrest door het Hof niet afdoet aan dit laatste arrest voor zover het Gerecht deze middelen heeft afgewezen (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punt 109).
- 82 Hamas had immers een incidentele hogere voorziening kunnen instellen om de afwijzing door het Gerecht van die zeven in eerste aanleg aangevoerde middelen te betwisten, aangezien artikel 178, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering – anders dan artikel 169, lid 1, van dit Reglement met betrekking tot de conclusies van de hogere voorziening – bepaalt dat de conclusies van de incidentele hogere voorziening strekken tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de beslissing van het Gerecht, zonder de draagwijdte van die conclusies te beperken tot de beslissing van het Gerecht in het dictum van die beslissing. Nu een dergelijke incidentele hogere voorziening niet is ingesteld, heeft het bestreden arrest gezag van gewijsde voor zover het Gerecht de eerste zeven middelen heeft afgewezen (zie in die zin arrest van 4 maart 2021, Commissie/Fútbol Club Barcelona, C-362/19 P, EU:C:2021:169, punt 110).
- 83 Met betrekking tot het achtste middel, dat aan het ontbreken van authenticatie van de motiveringen van de litigieuze handelingen is ontleend, moet worden opgemerkt dat de Raad afschriften heeft overgelegd van de verschillende documenten die gezamenlijk langs elektronische weg zijn toegezonden aan de delegaties van de lidstaten die daarover moesten stemmen, alsmede zowel screenshots met de elektronische handtekening en het elektronische stempel van het secretariaat-generaal van de Raad als een tijdstempel ter bevestiging van de datum en het uur van deze ondertekening, waaruit blijkt dat deze motiveringen in het kader van de schriftelijke procedure van artikel 12, lid 1, van het reglement van orde van de Raad op hetzelfde tijdstip waren vastgesteld als de door de voorzitter en de secretaris-generaal van de Raad ondertekende litigieuze handelingen, waaraan zij, zoals de advocaat-generaal in punt 63 van zijn conclusie heeft opgemerkt, onlosmakelijk waren vastgehecht.
- 84 Voorts voert Hamas geen precieze aanwijzingen of gegevens aan op grond waarvan kan worden betwijfeld dat de tekst van de haar ter kennis gebrachte motiveringen en de door de Raad aangenomen tekst exact overeenstemmen. In die omstandigheden en mede gelet op de overwegingen in de punten 63 tot en met 74 van het onderhavige arrest, moet worden geoordeeld dat de authenticiteit van deze motiveringen niet op goede gronden ter discussie is gesteld en moet het achtste middel derhalve ongegrond worden verklaard.
- 85 Hieruit volgt dat het door Hamas ingestelde beroep in zijn geheel moet worden verworpen.

## Kosten

- 86 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de proceskosten wanneer de hogere voorziening gegrond is en het Hof de zaak zelf afdoet. Artikel 138 van dit Reglement, dat krachtens artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, bepaalt in lid 1 dat de in het ongelijk gestelde partij in de kosten wordt verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- 87 Aangezien Hamas in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in haar eigen kosten en in de kosten die de Raad heeft gemaakt in het kader van de onderhavige hogere voorziening en in eerste aanleg.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 4 september 2019, Hamas/Raad (T-308/18, EU:T:2019:557), wordt vernietigd voor zover daarin het in eerste aanleg aangevoerde achtste middel is toegewezen en besluit (GBVB) 2018/475 van de Raad van 21 maart 2018 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 en tot intrekking van besluit (GBVB) 2017/1426, uitvoeringsverordening (EU) 2018/468 van de Raad van 21 maart 2018 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) 2017/1420, besluit (GBVB) 2018/1084 van de Raad van 30 juli 2018 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, en tot intrekking van besluit (GBVB) 2018/475, en uitvoeringsverordening (EU) 2018/1071 van de Raad van 30 juli 2018 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) 2018/468, nietig zijn verklaard voor zover die handelingen Hamas, met inbegrip van Hamas-Izz al-Din al-Qassem, betreffen.**
- 2) **Het door Hamas in zaak T-308/18 ingestelde beroep wordt verworpen.**
- 3) **Hamas wordt verwezen in haar eigen kosten en in de kosten die de Raad van de Europese Unie in het kader van de onderhavige hogere voorziening en in eerste aanleg heeft gemaakt.**

ondertekeningen