

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

3 september 2008^{*}

In de gevoegde zaken C-402/05 P en C-415/05 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 17 en 21 november 2005,

Yassin Abdullah Kadi, wonende te Jeddah (Saoedi-Arabië), vertegenwoordigd door I. Brownlie en D. Anderson, QC, en P. Saini, barrister, geïnstrueerd door G. Martin, solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Al Barakaat International Foundation, gevestigd te Spånga (Zweden), vertegenwoordigd door L. Silbersky en T. Olsson, advokater,

rekwiranten,

^{*} Procestaten: Engels en Zweeds.

andere partijen bij de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Bishop, E. Finnegan en E. Karlsson als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

ondersteund door:

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door J. Rodríguez Cárcamo als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, E. Belliard en S. Gasri als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en M. de Mol als gemachtigden,

intervenienten in de hogere voorzieningen,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Brown, J. Enegren en P. J. Kuijper als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues, E. Belliard en S. Gasri als gemachtigden,

interveniente in de hogere voorzieningen,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door R. Caudwell, E. Jenkinson en S. Behzadi-Spencer als gemachtigden, bijgestaan door C. Greenwood, QC, en A. Dashwood, barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

intervenient in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, C. W. A. Timmermans (rapporteur), A. Rosas en K. Lenaerts, kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann, J. Makarczyk, P. Kūris, P. Lindh, J.-C. Bonichot, T. von Danwitz en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: J. Swedenborg, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 oktober 2007,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 januari 2008 (C-402/05 P) en 23 januari 2008 (C-415/05 P),

het navolgende

Arrest

- ¹ Kadi (C-402/05 P) en Al Barakaat International Foundation (hierna: „Al Barakaat”) (C-415/05 P) vorderen vernietiging van de arresten van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 21 september 2005, Kadi/Raad en Commissie (T-315/01, Jurispr. blz. II-3649) en Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (T-306/01, Jurispr. blz. II-3533) (hierna respectievelijk: „bestreden arrest Kadi” en „bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat” en, tezamen, „bestreden arresten”).
- ² Bij deze arresten heeft het Gerecht de beroepen tot nietigverklaring verworpen die Kadi en Al Barakaat hadden ingesteld tegen verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin

Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 139, blz. 9; hierna: „litigieuze verordening”), voor zover deze verordening op hen betrekking heeft.

Toepasselijke bepalingen

³ Volgens artikel 1, leden 1 en 3, van het op 26 juni 1945 te San Francisco (Verenigde Staten) ondertekende Handvest van de Verenigde Naties zijn de doelstellingen van de Verenigde Naties onder meer „[d]e internationale vrede en veiligheid te handhaven” en „[i]nternationale samenwerking tot stand te brengen bij het oplossen van internationale vraagstukken van economische, sociale, culturele of humanitaire aard, alsmede bij het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens en voor fundamentele vrijheden voor allen, zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst”.

⁴ Artikel 24, leden 1 en 2, van het Handvest van de Verenigde Naties luidt als volgt:

„1. Teneinde een snel en doeltreffend optreden van de Verenigde Naties [VN] te verzekeren, dragen de leden de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid in de eerste plaats op aan de Veiligheidsraad [van de Verenigde Naties (hierna: „Veiligheidsraad”)], en stemmen zij er in toe dat de Veiligheidsraad, bij de uitvoering van de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende taken, in hun naam handelt.

2. Bij de uitvoering van deze taken handelt de Veiligheidsraad overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. De bijzondere bevoegdheden

die de Veiligheidsraad voor de uitvoering van deze taken worden verleend, zijn omschreven in de hoofdstukken VI, VII, VIII en XII.”

5 Artikel 25 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt dat „[d]e leden van de [VN overeenkomen] de besluiten van de Veiligheidsraad overeenkomstig dit Handvest te aanvaarden en uit te voeren”.

6 De artikelen 39, 41 en 48 van het Handvest van de Verenigde Naties maken deel uit van hoofdstuk VII ervan, met als titel „Optreden met betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie”.

7 Artikel 39 van het Handvest van de Verenigde Naties luidt als volgt:

„De Veiligheidsraad stelt vast of er sprake is van een bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede of daad van agressie, en doet aanbevelingen, of beslist welke maatregelen zullen worden genomen overeenkomstig de artikelen 41 en 42 tot handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.”

8 Artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties bepaalt:

„De Veiligheidsraad kan besluiten welke maatregelen waaraan geen wapengeweld te pas komt, dienen te worden genomen om zijn besluiten ten uitvoer te brengen en kan de leden van de Verenigde Naties oproepen om deze maatregelen toe te passen. Deze kunnen omvatten het volledig of gedeeltelijk verbreken van de economische betrekkingen, alsmede van de spoor-, zee-, lucht-, post-, telegraaf- en radioverbindingen en van andere verbindingen, en het afbreken van diplomatieke betrekkingen.”

- 9 Krachtens artikel 48, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties worden de besluiten van de Veiligheidsraad voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid „door de leden van de Verenigde Naties rechtstreeks uitgevoerd of door middel van hun optreden in de daarvoor in aanmerking komende internationale instellingen waarvan zij lid zijn”.
- 10 Volgens artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties „[hebben] in geval van strijdigheid tussen de verplichtingen van de leden van de Verenigde Naties krachtens dit Handvest en hun verplichtingen krachtens andere internationale overeenkomsten, [...] hun verplichtingen krachtens dit Handvest voorrang”.

Voorgeschiedenis van het geding

- 11 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 10 tot en met 36 van het bestreden arrest Kadi en de punten 10 tot en met 41 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat.
- 12 De feiten kunnen in het kader van het onderhavige arrest worden samengevat als volgt.
- 13 Op 15 oktober 1999 nam de Veiligheidsraad resolutie 1267 (1999) aan, waarbij hij met name het feit veroordeelde dat Afghaans grondgebied nog steeds werd gebruikt om terroristen onderdak te verlenen en op te leiden en om terroristische daden voor te bereiden, zijn overtuiging bevestigde dat de bestrijding van het internationale terrorisme van wezenlijk belang is voor de handhaving van de internationale vrede en de veiligheid, en betreurde dat de Taliban toevlucht blijven verschaffen aan Usama bin Laden en hem alsook zijn bondgenoten blijven toestaan een netwerk van terroristische opleidingskampen vanaf het door hen gecontroleerde grondgebied te leiden, en Afghanistan te gebruiken als uitvalsbasis voor internationale terroristische activiteiten.

- 14 In paragraaf 2 van deze resolutie verlangde de Veiligheidsraad dat de Taliban Usama bin Laden onverwijld hetzij — rechtstreeks of indirect — aan de bevoegde autoriteiten van een lidstaat waar hij in beschuldiging is gesteld, hetzij aan de bevoegde autoriteiten van een lidstaat waar hij zal worden aangehouden en berecht, zouden uitleveren. Om de nakoming van deze verplichting te verzekeren, wordt in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999) bepaald dat alle staten onder meer „moeten bevriezen de tegoeden en andere financiële middelen, verkregen uit goederen toebehorende aan de Taliban of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, dan wel toebehorende aan of gecontroleerd door ondernemingen toebehorende aan of gecontroleerd door de Taliban, zoals aangewezen door het ter uitvoering van paragraaf 6 hierna ingestelde comité, en erop moeten toezien dat noch de bedoelde tegoeden en andere financiële middelen noch andere aangewezen tegoeden en financiële middelen ter beschikking worden gesteld aan of worden gebruikt ten behoeve van de Taliban of van enige onderneming toebehorende aan de Taliban of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, hetzij door hun eigen staatsburgers hetzij door andere personen die op hun grondgebied verblijven, behoudens in individuele gevallen en om humanitaire redenen door het comité verleende toelating”.
- 15 In paragraaf 6 van deze resolutie besloot de Veiligheidsraad overeenkomstig artikel 28 van zijn voorlopig reglement een comité bestaand uit alle leden van de Veiligheidsraad in te stellen (hierna: „sanctiecomité”), dat met name belast is met het toezicht op de uitvoering van de bij paragraaf 4 van de resolutie voorgeschreven maatregelen door de staten, het aanwijzen van de in paragraaf 4 bedoelde tegoeden en andere financiële middelen en het onderzoek van de verzoeken om afwijking van de bij paragraaf 4 opgelegde maatregelen.
- 16 Aangezien de Raad van de Europese Unie van mening was dat voor de uitvoering van resolutie 1267 (1999) een optreden van de Europese Gemeenschap noodzakelijk was, stelde hij op 15 november 1999 een gemeenschappelijk standpunt vast (1999/727/GBVB) betreffende beperkende maatregelen tegen de Taliban (PB L 294, blz. 1).
- 17 Artikel 2 van dit gemeenschappelijk standpunt schrijft de bevriezing voor van de tegoeden en andere financiële middelen van de Taliban in het buitenland, op de wijze als voorzien in deze resolutie.

- 18 Op 14 februari 2000 stelde de Raad op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG verordening (EG) nr. 337/2000 vast, betreffende een verbod op vluchten en een bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan (PB L 43, blz. 1).
- 19 Op 19 december 2000 nam de Veiligheidsraad resolutie 1333 (2000) aan, waarin hij met name verlangde dat de Taliban resolutie 1267 (1999) zouden nakomen, in het bijzonder door internationale terroristen en hun organisaties niet langer toevlucht en opleiding te verschaffen en door Usama bin Laden voor berechting over te dragen aan de bevoegde autoriteiten. De Veiligheidsraad besloot in het bijzonder het verbod van vluchten en de bevrozing van tegoeden overeenkomstig resolutie 1267 (1999) te versterken.
- 20 Zo bepaalt paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) met name dat alle staten „onverwijld de tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals aangewezen door het [sanctiecomité], daaronder begrepen de organisatie Al-Qa’ida, moeten bevrozen, alsook de tegoeden verkregen uit goederen toebehorende aan Usama bin Laden en aan de met hem verband houdende personen en entiteiten of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, en erop moeten toezien dat noch de bedoelde tegoeden en andere financiële middelen noch andere tegoeden en financiële middelen ter beschikking worden gesteld van of al dan niet rechtstreeks worden gebruikt ten behoeve van Usama bin Laden, de met hem verband houdende personen of enige andere aan hen toebehorende entiteit of al dan niet rechtstreeks door hen gecontroleerd, daaronder begrepen de organisatie Al-Qa’ida, hetzij door hun eigen staatsburgers hetzij door andere personen die op hun grondgebied verblijven”.
- 21 In dezelfde bepaling droeg de Veiligheidsraad het sanctiecomité op, op basis van de door de staten en de regionale organisaties verstrekte inlichtingen een lijst bij te houden van de personen en entiteiten waarvan dat comité had vastgesteld dat zij banden onderhielden met Usama bin Laden, daaronder begrepen de organisatie Al-Qa’ida.

22 In paragraaf 23 van resolutie 1333 (2000) besloot de Veiligheidsraad dat de bij paragraaf 8 van deze resolutie voorgeschreven maatregelen gedurende twaalf maanden van toepassing zouden zijn en dat hij aan het einde van die periode zou beslissen of zij voor een nieuwe periode in dezelfde vorm dienden te worden verlengd.

23 Aangezien de Raad van mening was dat voor de uitvoering van deze resolutie een optreden van de Europese Gemeenschap noodzakelijk was, stelde hij op 26 februari 2001 een gemeenschappelijk standpunt vast (2001/154/GBVB) betreffende aanvullende beperkende maatregelen tegen de Taliban en tot wijziging van gemeenschappelijk standpunt 96/746/GBVB (PB L 57, blz. 1).

24 Artikel 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/154 bepaalt:

„Alle tegoeden en andere financiële middelen van Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals bepaald door het [sanctiecomité], worden bevroren; er mogen geen tegoeden en andere financiële middelen meer aan Usama bin Laden en met hem verband houdende personen en entiteiten, zoals bepaald door het [sanctiecomité], ter beschikking worden gesteld, overeenkomstig de voorwaarden van [resolutie 1333 (2000)].”

25 Op 6 maart 2001 stelde de Raad op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG verordening (EG) nr. 467/2001 vast, tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan en tot intrekking van verordening (EG) nr. 337/2000 (PB L 67, blz. 1).

26 Volgens punt 3 van de considerans van deze verordening vallen de bij resolutie 1333 (2000) bedoelde maatregelen „onder het toepassingsgebied van het Verdrag en is derhalve, met name met het oog op de voorkoming van concurrentievervalsing,

communautaire wetgeving nodig om de betrokken besluiten van de Veiligheidsraad uit te voeren voor zover er sprake is van het grondgebied van de Gemeenschap”.

27 Artikel 1 van verordening nr. 467/2001 omschrijft wat onder „middelen” en „bevriezing van middelen” moet worden verstaan.

28 Artikel 2 van de verordening bepaalt:

„1. Alle tegoeden en andere financiële middelen die eigendom zijn van een door het [sanctiecomité] aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersoon, entiteit of lichaam worden bevroren.

2. Er mogen geen tegoeden of andere financiële middelen direct of indirect ter beschikking worden gesteld van of ten behoeve van door het [sanctiecomité] aangewezen en in bijlage I genoemde personen, entiteiten of lichamen.

3. De leden 1 en 2 gelden niet voor tegoeden en financiële middelen waarvoor het [sanctiecomité] een vrijstelling heeft toegekend. Dergelijke vrijstellingen worden verkregen via de in bijlage II opgesomde bevoegde autoriteiten van de lidstaten.”

29 Bijlage I bij verordening nr. 467/2001 bevat de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden ingevolge artikel 2 bevroren moeten worden. Volgens artikel 10, lid 1, van de verordening is de Commissie van de Europese Gemeenschappen bevoegd deze bijlage I op basis van besluiten van de Veiligheidsraad of het sanctiecomité te wijzigen of aan te vullen.

30 Op 8 maart 2001 publiceerde het sanctiecomité een eerste geconsolideerde lijst van personen en entiteiten wier tegoeden ingevolge de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) moesten worden bevroren (zie communiqué AFG/131 SC/7028 van dit comité van 8 maart 2001; hierna: „geconsolideerde lijst”). Deze lijst is herhaaldelijk gewijzigd en aangevuld. De Commissie heeft bijgevolg krachtens artikel 10 van verordening nr. 467/2001 verscheidene verordeningen vastgesteld met wijzigingen of aanvullingen van bijlage I bij deze verordening.

31 Op 17 oktober en 9 november 2001 heeft het sanctiecomité twee nieuwe addenda bij de geconsolideerde lijst gepubliceerd, met respectievelijk de naam van de volgende entiteit en de volgende persoon:

— „Al-Qadi, Yasin (ook bekend als Kadi, Shaykh Yassin Abdullah; ook bekend als Kahdi, Yasin), Jeddah, Saoedi-Arabië”, en

— „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Zweden; Rinkebytorget 1, 04 Spånga, Zweden”.

32 Bij verordening (EG) nr. 2062/2001 van de Commissie van 19 oktober 2001 houdende de derde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 277, blz. 25), is de naam van Kadi samen met andere aan bijlage I bij deze verordening toegevoegd.

33 Bij verordening (EG) nr. 2199/2001 van de Commissie van 12 november 2001 houdende de vierde wijziging van verordening nr. 467/2001 (PB L 295, blz. 16), is de naam van Al Barakaat samen met andere toegevoegd aan deze bijlage I.

- 34 Op 16 januari 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1390 (2002) aan, die voorziet in beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten. De paragrafen 1 en 2 van deze resolutie voorzien met name in wezen in de handhaving van de maatregelen tot bevrozing van de tegoeden die in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999) en in paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) zijn voorgeschreven. Volgens paragraaf 3 van resolutie 1390 (2002) diende de Veiligheidsraad deze maatregelen twaalf maanden na de aanneming van de resolutie opnieuw te bezien en zou hij aan het eind van deze periode beslissen om de maatregelen te handhaven dan wel aan te passen.
- 35 Aangezien de Raad van mening was dat voor de uitvoering van deze resolutie een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde hij op 27 mei 2002 gemeenschappelijk standpunt 2002/402/GBVB vast, betreffende beperkende maatregelen tegen Usama bin Laden, de leden van de Al-Qa'ida-organisatie, de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten, en tot intrekking van de gemeenschappelijke standpunten 96/746/GBVB, 1999/727/GBVB, 2001/154/GBVB en 2001/771/GBVB (PB L 139, blz. 4). Artikel 3 van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 bepaalt met name dat de bevrozing van de tegoeden en andere financiële activa en economische middelen van de personen, groepen, ondernemingen en entiteiten op de door het sanctiecomité uit hoofde van de resoluties 1267 (1999) en 1333 (2000) opgestelde lijst dient te worden gehandhaafd.
- 36 Op 27 mei 2002 stelde de Raad op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG de litigieuze verordening vast.
- 37 Volgens punt 4 van de considerans van deze verordening vallen onder meer de bij resolutie 1390 (2002) vastgestelde maatregelen „binnen de werkingssfeer van het Verdrag en [is] bijgevolg [...], met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies, communautaire wetgeving noodzakelijk voor de toepassing van de relevante besluiten van de Veiligheidsraad voor zover het gaat om het grondgebied van de Gemeenschap”.
- 38 Artikel 1 van de litigieuze verordening omschrijft de „tegoeden” en de „bevrozing van tegoeden” in wezen in dezelfde bewoordingen als artikel 1 van verordening nr. 467/2001.

39 Artikel 2 van de litigieuze verordening luidt als volgt:

„1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van of in het bezit zijn van natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten die door het sanctiecomité zijn aangewezen en in bijlage I zijn genoemd, worden bevroren.

2. Er worden geen tegoeden direct of indirect aan of ten behoeve van de door het sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld.

3. Er worden geen economische middelen direct of indirect aan of ten behoeve van door het sanctiecomité aangewezen en in bijlage I genoemde natuurlijke of rechtspersonen, groepen of entiteiten ter beschikking gesteld waardoor die personen, groepen of entiteiten tegoeden, goederen of diensten kunnen verwerven.”

40 Bijlage I bij de litigieuze verordening bevat de lijst van personen, entiteiten en lichamen wier tegoeden ingevolge artikel 2 van deze verordening moeten worden bevroren. Deze lijst bevat onder meer de namen van de volgende entiteit en de volgende persoon:

— „Barakaat International Foundation, Box 4036, Spånga, Stockholm, Zweden; Rinkebytorget 1, 04, Spånga, Zweden”, en

— „Al-Qadi, Yasin (ook bekend als KADI, Shaykh Yassin Abdullah; ook bekend als KAHDI, Yasin), Jeddah, Saoedi-Arabië”.

- 41 Op 20 december 2002 nam de Veiligheidsraad resolutie 1452 (2002) aan, die bedoeld was om de nakoming van de verplichtingen op het gebied van de terreurbestrijding te vergemakkelijken. Paragraaf 1 van deze resolutie voorziet in een aantal afwijkingen van en uitzonderingen op de bevrozing van tegoeden en economische middelen als voorgeschreven bij de resoluties 1267 (1999) en 1390 (2002), die om humanitaire redenen door de staten kunnen worden toegepast, behoudens goedkeuring door het sanctiecomité.
- 42 Op 17 januari 2003 nam de Veiligheidsraad resolutie 1455 (2003) aan, met het oog op een betere uitvoering van de maatregelen als voorgeschreven in paragraaf 4, sub b, van resolutie 1267 (1999), paragraaf 8, sub c, van resolutie 1333 (2000) en de paragrafen 1 en 2 van resolutie 1390 (2002). Volgens paragraaf 2 van resolutie 1455 (2003) zouden deze maatregelen na het verstrijken van een termijn van twaalf maanden of zo nodig eerder, opnieuw worden verbeterd.
- 43 Aangezien de Raad van mening was dat voor de uitvoering van resolutie 1452 (2002) een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk was, stelde hij op 27 februari 2003 gemeenschappelijk standpunt 2003/140/GBVB vast, betreffende uitzonderingen op de beperkende maatregelen, opgelegd bij gemeenschappelijk standpunt 2002/402 (PB L 53, blz. 62). Artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2003/140 bepaalt dat de Gemeenschap bij de uitvoering van de maatregelen van artikel 3 van gemeenschappelijk standpunt 2002/402 ervoor zorgt dat wordt voorzien in de krachtens deze resolutie toegestane uitzonderingen.
- 44 Op 27 maart 2003 stelde de Raad verordening (EG) nr. 561/2003 vast, tot wijziging van verordening nr. 881/2002 met betrekking tot uitzonderingen op de bevrozing van tegoeden en economische middelen (PB L 82, blz. 1). In punt 4 van de considerans van deze verordening geeft de Raad te kennen dat, gelet op resolutie 1452 (2002), de door de Gemeenschap opgelegde maatregelen moeten worden bijgesteld.

Ingevolge artikel 1 van verordening nr. 561/2003 wordt het volgende artikel in de litigieuze verordening ingevoegd:

„Artikel 2 bis

1. Artikel 2, lid 2, is niet van toepassing op tegoeden of andere economische middelen waarvoor geldt dat:

a) een bevoegde autoriteit van de lidstaten, zoals vermeld in bijlage II, op verzoek van een belanghebbende natuurlijke persoon of rechtspersoon heeft vastgesteld dat die tegoeden of andere economische middelen:

i) noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen;

ii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria en vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten;

iii) uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van kosten voor alleen het houden of beheren van bevroren tegoeden of andere economische middelen; of

iv) noodzakelijk zijn voor het dekken van buitengewone uitgaven; en

- b) dit voornemen ter kennis is gebracht van het sanctiecomité; en
- c) i) in geval van een voornemen als bedoeld sub a-i, ii of iii, het sanctiecomité binnen 48 uur na de kennisgeving geen bezwaar heeft gemaakt tegen het voornemen; of
- ii) in geval van een voornemen als bedoeld sub a-iv, het sanctiecomité het voornemen heeft goedgekeurd.

2. Eenieder die in aanmerking wil komen voor de toepassing van lid 1, richt zijn verzoek tot de bevoegde autoriteit van de lidstaat als vermeld in bijlage II.

De bevoegde autoriteit als vermeld in bijlage II deelt de persoon die het verzoek heeft ingediend en alle andere personen, groepen en entiteiten waarvan de rechtstreekse betrokkenheid bekend is, onmiddellijk schriftelijk mee of het verzoek is ingewilligd.

De bevoegde autoriteit deelt ook de andere lidstaten mee of het verzoek om een dergelijke uitzondering is ingewilligd.

3. Tegen tegoeden die binnen de Gemeenschap zijn vrijgemaakt en overgedragen om uitgaven te dekken, of die op grond van dit artikel zijn erkend, worden geen verdere beperkende maatregelen uit hoofde van artikel 2 genomen.

[...]"

Beroepen bij het Gerecht en bestreden arresten

- ⁴⁶ Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht, hebben Kadi en Al Barakaat beroep ingesteld tot nietigverklaring van verordening nr. 467/2001. Kadi heeft tevens verzocht om nietigverklaring van verordening nr. 2062/2001 en Al Barakaat om nietigverklaring van verordening nr. 2199/2001, voor zover deze verordeningen op hen betrekking hebben. Tijdens de procedure voor het Gerecht hebben rekwiranten hun conclusies en middelen in dier voege gewijzigd dat zij opkomen tegen de litigieuze verordening, voor zover deze op hen betrekking heeft.
- ⁴⁷ Bij beschikkingen van de president van de Eerste kamer van het Gerecht is het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van verweerders in eerste aanleg.
- ⁴⁸ In de bestreden arresten heeft het Gerecht om te beginnen vastgesteld dat ervan moest worden uitgegaan dat elk van de beroepen thans gericht was tegen de Raad alleen, ondersteund door de Commissie en het Verenigd Koninkrijk, en uitsluitend strekte tot nietigverklaring van de litigieuze verordening, voor zover deze verordening betrekking heeft op de respectieve rekwiranten (bestreden arresten Kadi, punt 58, en Yusuf en Al Barakaat, punt 77).
- ⁴⁹ Tot staving van zijn conclusies heeft Kadi in zijn verzoekschrift voor het Gerecht drie middelen tot nietigverklaring aangevoerd, die in wezen zijn gebaseerd op de schending van zijn grondrechten. Het eerste middel betrof schending van het recht om te worden gehoord, het tweede middel betrof schending van het recht op eerbiediging

van de eigendom en van het evenredigheidsbeginsel, en het derde middel betrof schending van het recht op een effectieve rechterlijke controle.

- 50 Al Barakaat voerde tot staving van haar vordering tot nietigverklaring drie middelen aan: ten eerste, onbevoegdheid van de Raad om de litigieuze verordening vast te stellen, ten tweede, schending van artikel 249 EG en, ten derde, schending van haar grondrechten.

Bevoegdheid van de Raad tot vaststelling van de litigieuze verordening

- 51 In de bestreden arresten heeft het Gerecht om te beginnen onderzocht of de Raad bevoegd was om de litigieuze verordening vast te stellen op de rechtsgrondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG. Dienaangaande overwoog het in punt 61 van het bestreden arrest Kadi dat het ging om een middel van openbare orde, dat dus ambtshalve door de gemeenschapsrechter kon worden onderzocht.
- 52 In het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht om te beginnen de grief van rekwiranten verworpen dat verordening nr. 467/2001 een rechtsgrondslag ontbeert.
- 53 In punt 107 van dat arrest heeft het Gerecht deze aanpak passend geacht, ook al was deze grief zonder voorwerp geraakt wegens de intrekking van deze verordening bij de litigieuze verordening, omdat de redenen voor deze verwerping een van de uitgangspunten van zijn redenering met betrekking tot de rechtsgrondslag van deze laatste verordening vormden, die nog het enige voorwerp van het beroep tot nietigverklaring uitmaakte.

54 Dienaangaande heeft het om te beginnen in de punten 112 tot en met 116 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat het argument van verzoekers verworpen dat de betrokken maatregelen particulieren treffen die daarenboven onderdanen van een lidstaat waren, terwijl de artikelen 60 EG en 301 EG de Raad uitsluitend machtigen om maatregelen tegen derde landen te nemen.

55 In punt 115 van dat arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat de economische en financiële sancties, net zoals zij de leiders van een derde land specifiek mogen treffen in plaats van dat land als zodanig, ook moeten kunnen gelden voor de personen en entiteiten die banden met deze leiders onderhouden, dan wel direct of indirect door hen worden gecontroleerd, en dit ongeacht waar zij zich bevinden.

56 Volgens punt 116 van dat arrest wordt deze uitlegging, die niet in strijd is met de bewoordingen van de artikelen 60 EG en 301 EG, zowel door doelmatigheidsoverwegingen als door humanitaire redenen gerechtvaardigd.

57 In de punten 117 tot en met 121 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht verder het argument verworpen dat de betrokken maatregelen niet beoogden de economische betrekkingen met een derde land te onderbreken of te beperken, maar het internationale terrorisme, en meer in het bijzonder Usama bin Laden, te bestrijden.

58 Ten slotte heeft het in de punten 122 en 123 van dat arrest het argument verworpen dat deze maatregelen niet evenredig waren aan het door de artikelen 60 EG en 301 EG nagestreefde doel.

59 Wat vervolgens de grieven betreffende de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening betreft, heeft het Gerecht in de eerste plaats geoordeeld dat de artikelen 60 EG en 301 EG, zoals de Raad en de Commissie hebben gesteld, op zich

geen toereikende rechtsgrondslag voor deze verordening vormen (bestreden arresten Kadi, punten 92-97, en Yusuf en Al Barakaat, punten 128-133).

- 60 Het heeft in het bijzonder vastgesteld dat deze verordening beoogt, een nieuw soort „intelligente” sancties („smart sanctions”) in te voeren dat wordt gekenmerkt door het ontbreken van enige band tussen deze sancties en het grondgebied van een derde land of het heersende regime aldaar, aangezien de betrokken maatregelen, zoals vastgesteld in resolutie 1390 (2002), na de val van het regime van de Taliban rechtstreeks tegen Usama bin Laden, het Al-Qa’ida-netwerk en de daarmee verbonden personen en entiteiten zijn gericht.
- 61 Volgens het Gerecht kunnen de artikelen 60 EG en 301 EG, gelet op de formulering ervan en in het bijzonder op de daarin vervatte uitdrukkingen „ten aanzien van de betrokken derde landen” en „met één of meer derde landen”, niet de basis vormen voor het opleggen van dit nieuw soort sancties. Op basis van deze artikelen kunnen immers enkel maatregelen worden vastgesteld tegen een derde land, daaronder begrepen maatregelen tegen de leiders van dit land en tegen de personen en entiteiten die banden met deze leiders onderhouden of door hen direct of indirect worden gecontroleerd. Wanneer evenwel het regime waartegen deze maatregelen gericht zijn, is verdwenen, bestaat er geen toereikende band meer tussen deze personen of entiteiten en het betrokken derde land.
- 62 In de tweede plaats heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat artikel 308 EG op zich ook geen passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van de litigieuze verordening vormt (bestreden arresten Kadi, punten 98-121, en Yusuf en Al Barakaat, punten 134-157).
- 63 Dienaangaande heeft het vastgesteld dat de strijd tegen het internationale terrorisme, meer in het bijzonder door het opleggen van economische en financiële sancties — zoals de bevrozing van tegoeden — aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, niet in verband kan

worden gebracht met een van de door de artikelen 2 EG en 3 EG uitdrukkelijk aan de Gemeenschap toegewezen doelstellingen (bestreden arresten Kadi, punt 116, en Yusuf en Al Barakaat, punt 152).

64 Volgens het Gerecht kunnen de bij de litigieuze verordening voorgeschreven maatregelen immers niet worden gerechtvaardigd door het doel om een gemeenschappelijke handelspolitiek in te stellen (artikel 3, lid 1, sub b, EG), aangezien de handelsbetrekkingen van de Gemeenschap met een derde land in de context van de bij het Gerecht aanhangige zaken niet in geding zijn, en evenmin door het doel, een regime in te stellen dat verzekert dat de mededinging binnen de interne markt niet wordt vervalst (artikel 3, lid 1, sub g, EG), aangezien het Gerecht er met name hoe dan ook op grond van de voorgelegde beoordelingsgegevens niet van kan uitgaan dat deze verordening er daadwerkelijk toe bijdraagt om een risico van belemmeringen van het vrije kapitaalverkeer of van merkbare verstoringen van de mededinging te voorkomen.

65 In de derde plaats heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad niettemin bevoegd was om de litigieuze verordening, die in de Gemeenschap uitvoering geeft aan de in gemeenschappelijk standpunt 2002/402 voorgeschreven economische en financiële sancties, vast te stellen op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG (bestreden arresten Kadi, punt 135, en Yusuf en Al Barakaat, punt 170).

66 Dienaangaande heeft het Gerecht geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de brug die bij de herziening bij het Verdrag van Maastricht specifiek is geslagen tussen de optredens van de Gemeenschap waarbij economische sancties worden opgelegd uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van externe betrekkingen (bestreden arresten Kadi, punt 123, en Yusuf en Al Barakaat, punt 159).

67 Volgens het Gerecht zijn de artikelen 60 EG en 301 EG zeer bijzondere bepalingen van het EG-Verdrag, aangezien zij uitdrukkelijk zien op de mogelijkheid dat een optreden van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt te zijn, niet om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, zoals zij bij het EG-Verdrag zijn

vastgesteld, maar een van de doelstellingen die bij artikel 2 EU-Verdrag specifiek aan de Unie zijn toegewezen, te weten het voeren van een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”) (bestreden arresten Kadi, punt 124, en Yusuf en Al Barakaat, punt 160).

- 68 In het kader van de artikelen 60 EG en 301 EG vormt het optreden van de Gemeenschap dus volgens het Gerecht in werkelijkheid de uitvoering van een maatregel van de Unie op de grondslag van de communautaire pijler na de vaststelling door de Raad van een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden uit hoofde van het GBVB (bestreden arresten Kadi, punt 125, en Yusuf en Al Barakaat, punt 161).

Inachtneming van artikel 249 EG

- 69 In het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht vervolgens een middel onderzocht dat uitsluitend is aangevoerd in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, namelijk dat de litigieuze verordening, voor zover zij rechtstreeks inbreuk maakt op de rechten van particulieren en de toepassing van individuele sancties voorschrijft, geen algemene strekking heeft en dus in strijd is met artikel 249 EG. Deze verordening dient bijgevolg niet als een verordening, maar als een bundel individuele beschikkingen te worden beschouwd.
- 70 In de punten 184 tot en met 188 van zijn arrest heeft het Gerecht dit middel verworpen.
- 71 In punt 186 van het arrest heeft het geoordeeld dat de litigieuze verordening ontegenzeggelijk een algemene strekking heeft in de zin artikel 249, tweede alinea, EG, aangezien daarbij aan eenieder wordt verboden tegoeden of economische middelen ter beschikking van bepaalde personen te stellen.

72 Het Gerecht heeft daaraan toegevoegd dat de omstandigheid dat deze personen in bijlage I bij deze verordening met name worden genoemd, zodat zij daardoor rechtstreeks en individueel lijken te worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, niet afdoet aan het algemene karakter van dit verbod, dat erga omnes geldt, zoals in het bijzonder blijkt uit artikel 11 van deze verordening.

Eerbiediging van bepaalde grondrechten

73 Wat ten slotte het in beide zaken aangevoerde middel inzake schending van de grondrechten van rekwiranten betreft, heeft het Gerecht het wenselijk geacht in de eerste plaats het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale rechtsorden of de communautaire rechtsorde te onderzoeken, alsmede de mate waarin de bevoegdheden van de Gemeenschap en haar lidstaten gebonden zijn aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad. Dit onderzoek zou namelijk bepalend zijn voor beoordeling van de omvang van de wettigheidscontrole, met name met betrekking tot de eerbiediging van de grondrechten, die het Gerecht moet uitoefenen op gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan deze resoluties. Slechts voor zover zou worden vastgesteld dat de gestelde schendingen van deze grondrechten binnen de sfeer van zijn rechterlijke controle vallen en tot de nietigverklaring van de litigieuze verordening kunnen leiden, zou het Gerecht zich over deze schendingen dienen uit te spreken (bestreden arresten Kadi, punten 178-180, en Yusuf en Al Barakaat, punten 228-230).

74 Het Gerecht heeft aldus in de eerste plaats het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale rechtsorden of de communautaire rechtsorde onderzocht en geoordeeld dat, vanuit het oogpunt van het volkenrecht, de lidstaten als leden van de VN het beginsel van de voorrang van hun verplichtingen „krachtens het Handvest” van de Verenigde Naties in acht dienen te nemen, dat in artikel 103 van dit Handvest is vastgesteld en met name inhoudt dat de bij artikel 25 van dit Handvest opgelegde verplichting om de besluiten van de Veiligheidsraad uit te voeren primeert boven elke andere verplichting die zij bij overeenkomst zouden zijn aangegaan (bestreden arresten Kadi, punten 181-184, en Yusuf en Al Barakaat, punten 231-234).

- 75 Volgens het Gerecht wordt deze verplichting van de lidstaten om het beginsel van voorrang van krachtens het Handvest van de Verenigde Naties aangegane verplichtingen in acht te nemen, niet door het EG-Verdrag aangetast, aangezien het gaat om een verplichting die voortvloeit uit een overeenkomst die dateert van vóór dit Verdrag en die dus valt onder artikel 307 EG. Meer nog, artikel 297 EG zou de eerbiediging van dit beginsel beogen te verzekeren (bestreden arresten Kadi, punten 185-188, en Yusuf en Al Barakaat, punten 235-238).
- 76 Het Gerecht heeft hieruit afgeleid dat resoluties die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties heeft vastgesteld, bindende werking voor de lidstaten hebben, die in die hoedanigheid dus alle noodzakelijke maatregelen moeten treffen om de uitvoering ervan te verzekeren en een bepaling van gemeenschapsrecht buiten toepassing kunnen en zelfs moeten laten, ongeacht of het een bepaling van primair recht dan wel een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht is, wanneer deze in de weg staat aan de juiste nakoming van de krachtens dit Handvest aangegane verplichtingen (bestreden arresten Kadi, punten 189 en 190, en Yusuf en Al Barakaat, punten 239 en 240).
- 77 Volgens het Gerecht geldt deze uit een internationaalrechtelijke verbintenis voortvloeiende bindende werking van deze resoluties evenwel niet voor de Gemeenschap, aangezien deze als zodanig niet rechtstreeks gebonden is aan het Handvest van de Verenigde Naties, omdat zij noch lid van de VN, noch adressaat van de resoluties van de Veiligheidsraad, noch opvolger in de rechten en plichten van haar lidstaten in de zin van het internationaal publiekrecht is (bestreden arresten Kadi, punt 192, en Yusuf en Al Barakaat, punt 242).
- 78 Een dergelijke bindende werking voor de Gemeenschap vloeit daarentegen wel voort uit het gemeenschapsrecht (bestreden arresten Kadi, punt 193, en Yusuf en Al Barakaat, punt 243).
- 79 Dienaangaande heeft het Gerecht naar analogie verwezen naar onder meer punt 18 van het arrest van 12 december 1972, *International Fruit Company e.a.* (21/72-24/72, Jurispr. blz. 1219), en geoordeeld dat voor zover de Gemeenschap krachtens het EG-Verdrag voorheen door de lidstaten uitgeoefende bevoegdheden ter zake van

de toepassing van het Handvest van de Verenigde Naties heeft overgenomen, de bepalingen van dit Handvest de Gemeenschap verbinden (bestreden arresten Kadi, punt 203, en Yusuf en Al Barakaat, punt 253).

- 80 In het volgende punt van deze arresten heeft het Gerecht hieruit afgeleid dat de Gemeenschap de krachtens het Handvest van de Verenigde Naties op haar lidstaten rustende verplichtingen niet mag schenden noch de uitvoering daarvan mag belemmeren, en dat zij krachtens het Verdrag waarbij zij is opgericht, verplicht is in de uitoefening van haar bevoegdheden alle noodzakelijke bepalingen vast te stellen om haar lidstaten in staat te stellen deze verplichtingen na te komen.
- 81 Het Gerecht heeft aldus in de tweede plaats de omvang bepaald van de controle die het moet uitoefenen op de wettigheid van gemeenschapshandelingen die uitvoering geven aan resoluties van de Verenigde Naties, zoals de litigieuze verordening, met name vanuit het oogpunt van de grondrechten, en heeft er dienaangaande in punt 209 van het bestreden arrest Kadi en punt 260 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat om te beginnen aan herinnerd dat de Europese Gemeenschap volgens de rechtspraak een rechtsgemeenschap is in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele basishandvest dat in het EG-Verdrag is belichaamd, en dat dit Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof is opgedragen.
- 82 In punt 212 van het bestreden arrest Kadi en punt 263 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht evenwel geoordeeld dat in de betrokken zaken de vraag rees of het algemeen volkenrecht dan wel het EG-Verdrag zelf structurele grenzen stelt aan deze rechterlijke controle.
- 83 Dienaangaande heeft het Gerecht er in punt 213 van het bestreden arrest Kadi en punt 264 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat aan herinnerd dat de bestreden verordening, die is vastgesteld in het licht van gemeenschappelijk standpunt 2002/402, in het kader van de Gemeenschap de uitvoering vormt van de op

haar lidstaten als leden van de VN rustende verplichting om in voorkomend geval door middel van een gemeenschapshandeling uitwerking te verlenen aan de sancties tegen Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban en andere daarmee verbonden personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die de Veiligheidsraad heeft afgekondigd en vervolgens versterkt bij verschillende krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties.

84 In die context heeft de Gemeenschap volgens het Gerecht gehandeld uit hoofde van een gebonden bevoegdheid en beschikte zij niet over een autonome beoordelingsmarge bij de uitoefening hiervan, zodat zij met name niet rechtstreeks de inhoud van de betrokken resoluties kon wijzigen en ook geen mechanisme kon invoeren dat tot een dergelijke wijziging kon leiden (bestreden arresten Kadi, punt 214, en Yusuf en Al Barakaat, punt 265).

85 Het Gerecht heeft hieruit afgeleid dat de betwisting door rekwiranten van de materiële wettigheid van de litigieuze verordening neerkomt op een verzoek aan het Gerecht om indirect of incidenteel de wettigheid van de bij deze verordening uitgevoerde resoluties te toetsen aan de grondrechten zoals deze door de communautaire rechtsorde worden beschermd (bestreden arresten Kadi, punten 215 en 216, en Yusuf en Al Barakaat, punten 266 en 267).

86 In de punten 217 tot en met 225 van het bestreden arrest Kadi, die op dezelfde wijze zijn geformuleerd als de punten 268 tot en met 276 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, heeft het Gerecht het volgende geoordeeld:

„217 De instellingen en het Verenigd Koninkrijk verzoeken het Gerecht uit principe alle bevoegdheid af te wijzen om een dergelijke indirecte wettigheidscontrole te verrichten van die resoluties, die als regels van internationaal recht welke de lidstaten van de Gemeenschap binden, voor hem evenals voor alle instellingen van de Gemeenschap golden. Die partijen zijn in wezen van mening dat het Gerecht bij zijn controle enkel dient na te gaan of de vorm, procedure en bevoegdheidsvoorschriften die in casu voor de gemeenschapsinstellingen

golden, in acht zijn genomen, en of de betrokken gemeenschapsmaatregelen passend en evenredig zijn ten opzichte van de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan zij uitvoering geven.

- 218 Erkend moet worden dat een dergelijke beperking van de bevoegdheid als uitvloeisel van de hierboven uiteengezette beginselen geboden is in het kader van het onderzoek van het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde.
- 219 Zoals reeds is uiteengezet, zijn de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad aangenomen krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. In die context is het de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Veiligheidsraad om uit te maken wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt, en welke maatregelen noodzakelijk zijn voor de handhaving of het herstel daarvan, en behoort dit als zodanig niet tot de bevoegdheid van de nationale of communautaire autoriteiten en rechterlijke instanties, onder het enkele voorbehoud van het in artikel 51 van dat handvest bedoelde natuurlijke recht tot individuele of collectieve zelfverdediging.
- 220 Wanneer de Veiligheidsraad, optredend krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, via zijn sanctiecomité besluit dat de tegoeden van bepaalde personen of entiteiten moeten worden bevroren, geldt zijn besluit voor alle leden van de Verenigde Naties, ingevolge artikel 48 van het Handvest.
- 221 In het licht van de overwegingen in de punten 193 tot en met 204 hierboven kan derhalve niet op grond van het volkenrecht of op grond van het gemeenschapsrecht worden gesteld dat het Gerecht bevoegd is om incidenteel de wettigheid van een dergelijk besluit te toetsen aan de bescherming van de fundamentele rechten zoals deze in de communautaire rechtsorde worden erkend.

- 222 Die bevoegdheid is om te beginnen onverenigbaar met de verbintenissen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties, in het bijzonder met de artikelen 25, 48 en 103, evenals met artikel 27 van het [op 23 mei 1969 te Wenen gesloten] Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht.
- 223 Verder is die bevoegdheid in strijd met zowel de bepalingen van het EG-Verdrag, in het bijzonder de artikelen 5 EG, 10 EG, 297 EG en 307, eerste alinea, EG, als met de bepalingen van het EU-Verdrag, in het bijzonder artikel 5 EU, volgens hetwelk de gemeenschapsrechter zijn bevoegdheden uitoefent onder de voorwaarden en ter verwezenlijking van de doelstellingen die zijn vastgesteld in de bepalingen van het EG-Verdrag en het EU-Verdrag. Bovendien is zij onverenigbaar met het beginsel dat de bevoegdheden van de Gemeenschap, en dus die van het Gerecht, moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht (arresten [van 24 november 1992], Poulsen en Diva Navigation, [C-286/90, Jurispr. blz. I-6019,] punt 9, en [16 juni 1998,] Racke, [C-162/96, Jurispr. blz. I-3655,] punt 45).
- 224 Gelet met name op artikel 307 EG en artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties, kunnen bovendien beweerde inbreuken op fundamentele rechten zoals die door de communautaire rechtsorde worden beschermd, of op de beginselen van die rechtsorde, niet afdoen aan de rechtsgeldigheid van een resolutie van de Veiligheidsraad of aan de werking daarvan op het grondgebied van de Gemeenschap (zie naar analogie arresten Hof van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Jurispr. blz. 1125, punt 3; 8 oktober 1986, Keller, 234/85, Jurispr. blz. 2897, punt 7, en 17 oktober 1989, Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie, 97/87-99/87, Jurispr. blz. 3165, punt 38).
- 225 Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad in beginsel ontsnappen aan de rechterlijke controle van het Gerecht, en dat dit niet bevoegd is, ook al zij het incidenteel, de rechtmatigheid daarvan uit het oogpunt van het gemeenschapsrecht te onderzoeken. Het Gerecht is integendeel verplicht dit recht zoveel mogelijk in overeenstemming met de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het Handvest van de Verenigde Naties uit te leggen en toe te passen.”

87 In punt 226 van het bestreden arrest Kadi en punt 277 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht geoordeeld dat het echter wél bevoegd is om incidenteel de wettigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan het jus cogens, waaronder dient te worden begrepen een internationale publiekrechtelijke rechtsorde die geldt voor alle internationale rechtssubjecten, waaronder de organen van de Verenigde Naties, en waarvan niet kan worden afgeweken.

88 Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 227 tot en met 231 van het bestreden arrest Kadi, die op dezelfde wijze zijn geformuleerd als de punten 278 tot en met 282 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, het volgende geoordeeld:

„227 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat het internationale gewoonterecht codificeert (en waarvan artikel 5 bepaalt dat het van toepassing is ‚op elk verdrag dat de oprichtingsakte van een internationale organisatie vormt en op elk verdrag, aangenomen binnen een internationale organisatie’), in artikel 53 voorziet in de nietigheid van verdragen strijdig met een dwingende norm van algemeen volkenrecht (jus cogens), die wordt omschreven als ‚een norm die aanvaard en erkend is door de internationale gemeenschap van staten in haar geheel als een norm, waarvan geen afwijking is toegestaan en die slechts kan worden gewijzigd door een latere norm van algemeen volkenrecht van dezelfde aard’. Evenzo bepaalt artikel 64 van het verdrag van Wenen: ‚In geval van een nieuwe dwingende norm van algemeen volkenrecht, wordt elk bestaand verdrag dat in strijd is met deze norm, nietig en eindigt het.’

228 Overigens gaat het Handvest van de Verenigde Naties zelf uit van het bestaan van dwingende beginselen van volkenrecht en met name de bescherming van de fundamentele rechten van de mens. In de preambule van het Handvest verklaren de volken van de Verenigde Naties zich vastbesloten [hun] vertrouwen te bevestigen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de menselijke persoon. Bovendien blijkt uit het eerste hoofdstuk van het Handvest, ‚Doelstellingen en beginselen’, dat de Verenigde Naties met name tot doel hebben, de eerbied voor de rechten van de mens en voor de fundamentele vrijheden te stimuleren.

- 229 Die beginselen gelden zowel voor de leden van de VN als voor haar organen. Zo moet de Veiligheidsraad volgens artikel 24, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties bij de uitvoering van de uit de in de eerste plaats aan hem opgedragen verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid voortvloeiende taken handelen overeenkomstig de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. De sanctiebevoegdheden die de Veiligheidsraad bij de uitoefening van die verantwoordelijkheid bezit, moeten dus worden gebruikt in overeenstemming met het volkenrecht en in het bijzonder met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.
- 230 Op grond van het volkenrecht kan dus worden aangenomen dat een grens is gesteld aan het beginsel van de bindende werking van de resoluties van de Veiligheidsraad: zij moeten de fundamentele dwingende bepalingen van het jus cogens in acht nemen. Anders, hoe onwaarschijnlijk een dergelijk geval ook moge zijn, zouden zij de Leden van de VN en dus ook de Gemeenschap niet binden.
- 231 De rechterlijke controle die het Gerecht incidenteel uitoefent in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een gemeenschapshandeling die zonder uitoefening van enige beoordelingsmarge is vastgesteld om uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad, kan dus bij hoge uitzondering ook een controle omvatten van de naleving van de hogere regels van volkenrecht die deel uitmaken van het jus cogens, en met name van de dwingende normen inzake de universele bescherming van de rechten van de mens, waarvan noch de lidstaten noch de organen van de VN kunnen afwijken omdat zij niet te overtreden beginselen van het internationaal gewoonterecht zijn (advies Internationaal Gerechtshof van 8 juli 1996, *Rechtmatigheid van de dreiging met en het gebruik van kernwapens*, Recueil des arrêts 1996, blz. 226, punt 79; zie in dezelfde zin [punt 65 van de] conclusie van advocaat-generaal Jacobs [in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 30 juli 1996,] *Bosphorus*, [(C-84/95, Jurispr. blz. I-3953))].”

Wat in de eerste plaats de gestelde schending van het grondrecht op eerbiediging van de eigendom betreft, heeft het Gerecht in punt 237 van het bestreden arrest Kadi en punt 288 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat met name overwogen dat moet worden beoordeeld of de bevrozing van de tegoeden als bedoeld in de litigieuze

verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003 en — indirect — bij de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan deze verordeningen uitvoering geven, de grondrechten van rekwiranten schendt.

90 In punt 238 van het bestreden arrest Kadi en punt 289 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht vastgesteld dat dit niet het geval is volgens het criterium van de universele bescherming van de grondrechten van de mens die deel uitmaken van het *jus cogens*.

91 Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 239 en 240 van het bestreden arrest Kadi en de punten 290 en 291 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat geoordeeld dat de afwijkingen en de vrijstellingen van de verplichting tot bevroezing van de tegoeden waarin de litigieuze verordening voorziet sinds de wijziging hiervan bij verordening nr. 561/2003, die zelf uitvoering geeft aan resolutie 1452 (2002), aantonen dat deze maatregel niet tot doel en ook niet tot gevolg heeft dat de personen die op de geconsolideerde lijst vermeld staan, onmenselijk of mensonwaardig worden behandeld.

92 In de punten 243 tot en met 251 van het bestreden arrest Kadi en de punten 294 tot en met 302 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht bovendien geoordeeld dat de bevroezing van tegoeden geen willekeurige, ongepaste of onevenredige inbreuk op het recht op privé-eigendom van de belanghebbenden vormt en dus niet strijdig met het *jus cogens* kan worden geacht, gelet op de volgende omstandigheden:

— de betrokken maatregelen streven een doel van fundamenteel algemeen belang voor de internationale gemeenschap na, namelijk de bestrijding van het internationale terrorisme, en de VN zijn gerechtigd om beschermingsmaatregelen tegen de handelingen van terroristische organisaties te nemen;

- de bevrozing van tegoeden is een conservatoire maatregel die, anders dan de verbeurdverklaring, het wezen zelf van het recht van eigendom van de belanghebbenden op hun financiële activa niet aantast, maar enkel het gebruik daarvan;
- de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad behelzen een mechanisme voor een periodieke herziening van de algemene sanctieregeling;
- deze resoluties voeren een procedure in volgens welke de belanghebbenden te allen tijde via de staat van hun nationaliteit of hun woonplaats hun geval voor herziening aan het sanctiecomité kunnen voorleggen.

93

Wat in de tweede plaats de gestelde schending van het recht om te worden gehoord betreft, in het bijzonder het recht van rekwiranten om vóór de vaststelling van de litigieuze verordening door de gemeenschapsinstellingen te worden gehoord, heeft het Gerecht in punt 258 van het bestreden arrest Kadi, waarmee punt 328 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat mutatis mutandis overeenstemt, het volgende geoordeeld:

„Zoals blijkt uit de hierboven geformuleerde inleidende opmerkingen over het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde, waren de gemeenschapsinstellingen verplicht tot omzetting in de communautaire rechtsorde van de resoluties van de Veiligheidsraad en de besluiten van het sanctiecomité, die hen in de fase van de concrete uitvoering daarvan niet de mogelijkheid lieten te voorzien in een of ander communautair mechanisme tot onderzoek of herziening van de individuele situaties, aangezien zowel de inhoud van de betrokken maatregelen als de herzieningsmechanismen (zie punten 262 e.v. [...]) volledig tot de bevoegdheid van de Veiligheidsraad en zijn sanctiecomité behoorden. Derhalve beschikten de gemeenschapsinstellingen niet over enige onderzoeksbevoegdheid, waren zij niet in staat de door de Veiligheidsraad en het sanctiecomité in aanmerking genomen feiten te controleren, hadden zij geen beoordelingsmarge met betrekking tot die feiten en

geen beoordelingsvrijheid met betrekking tot de vraag of de vaststelling van sancties ten aanzien van verzoeker wenselijk was. Het gemeenschapsrechtelijke beginsel van het recht om te worden gehoord, kan geen toepassing vinden in dergelijke omstandigheden, waarin het horen van de belanghebbende de instelling in geen geval kan nopen haar standpunt te herzien.”

94 Het Gerecht heeft hier in punt 259 van het bestreden arrest Kadi uit afgeleid dat de Raad niet verplicht was, in het kader van de vaststelling en uitvoering van de litigieuze verordening rekwirant te horen over het feit dat hij op de lijst van door de sancties getroffen personen en entiteiten bleef staan, en in punt 329 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, dat de Raad niet verplicht was, vóór de vaststelling van de litigieuze verordening eerst rekwiranten te horen.

95 Wat verder de schending betreft van het vermeende recht van rekwiranten om in het kader van hun plaatsing op de geconsolideerde lijst door het sanctiecomité te worden gehoord, heeft het Gerecht in punt 261 van het bestreden arrest Kadi en punt 306 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat vastgesteld dat de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet in een dergelijk recht voorzien.

96 Het heeft bovendien in punt 307 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat geoordeeld dat geen enkele onder het internationaal publiekrecht vallende dwingende norm verlangt dat de belanghebbenden vooraf worden gehoord in omstandigheden als die van de onderhavige zaak.

97 Verder heeft het Gerecht opgemerkt dat, hoewel de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad niet voorzien in een recht om persoonlijk te worden gehoord, deze resoluties en de opeenvolgende verordeningen die daaraan in de Gemeenschap uitvoering geven, een mechanisme voor heronderzoek van de individuele situaties invoeren, voor zover zij bepalen dat de belanghebbenden zich via hun nationale autoriteiten tot het sanctiecomité kunnen wenden om hun naam te laten verwijderen van de geconsolideerde lijst, dan wel een vrijstelling van de bevrozing van de tegoeden te verkrijgen (bestreden arresten Kadi, punt 262, en Yusuf en Al Barakaat, punt 309).

- 98 In punt 264 van het bestreden arrest Kadi en punt 311 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht verwezen naar de „richtsnoeren voor het verloop van de werkzaamheden van het [sanctiecomité]”, zoals vastgesteld door dit comité op 7 november 2002 en gewijzigd op 10 april 2003 (hierna: „richtsnoeren van het sanctiecomité”). In punt 266 van het bestreden arrest Kadi en punt 313 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het verwezen naar verschillende resoluties van de Veiligheidsraad. In dat verband heeft het in dezelfde punten vastgesteld dat de Veiligheidsraad zoveel mogelijk belang hecht aan de grondrechten van de op de geconsolideerde lijst geplaatste personen en met name aan de rechten van de verdediging.
- 99 In punt 268 van het bestreden arrest Kadi en punt 315 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht geoordeeld dat het in het vorige punt van deze arresten aangehaalde feit dat de herzieningsprocedure niet rechtstreeks aan de belanghebbenden zelf het recht verleent om te worden gehoord door het sanctiecomité, dat bij uitsluiting bevoegd is om op verzoek van een staat uitspraak te doen over de herziening van hun geval, zodat zij voornamelijk afhankelijk zijn van de diplomatieke bescherming die de staten aan hun onderdanen verlenen, niet ontoelaatbaar kan worden geacht uit het oogpunt van de dwingende normen van internationaal publiekrecht.
- 100 Het Gerecht heeft hieraan toegevoegd dat de belanghebbenden de mogelijkheid hebben om op grond van het nationale recht, en zelfs rechtstreeks op grond van de litigieuze verordening en van de relevante resoluties van de Veiligheidsraad waaraan deze uitvoering geeft, een beroep in rechte in te stellen tegen een eventuele onterechte weigering van de bevoegde nationale autoriteit om hun geval voor herziening aan het sanctiecomité voor te leggen (bestreden arresten Kadi, punt 270, en Yusuf en Al Barakaat, punt 317).
- 101 Het Gerecht heeft bovendien geoordeeld dat in omstandigheden als die van de betrokken zaken, waarin het gaat om een conservatoire maatregel die de beschikbaarheid van de tegoeden van de belanghebbenden beperkt, de eerbiediging van hun grondrechten niet verlangt dat de tegen hen in aanmerking genomen feiten en bewijzen aan hen worden meegedeeld, nu de Veiligheidsraad of het sanctiecomité van mening is dat redenen betreffende de veiligheid van de internationale gemeenschap zich daartegen verzetten (bestreden arresten Kadi, punt 274, en Yusuf en Al Barakaat, punt 320).

102 Gelet op het voorgaande heeft het Gerecht in punt 276 van het bestreden arrest Kadi en punt 330 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat geconcludeerd dat het door rekwiranten aangevoerde middel inzake schending van het recht om te worden gehoord, diende te worden verworpen.

103 Wat ten slotte het middel inzake schending van het recht op effectieve rechterlijke controle betreft, heeft het Gerecht in de punten 278 tot en met 285 van het bestreden arrest Kadi, die in wezen overeenstemmen met de punten 333 tot en met 340 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, het volgende geoordeeld:

„278 In casu heeft verzoeker bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG kunnen instellen.

279 In het kader van dat beroep verricht het Gerecht een volledige toetsing van de wettigheid van de [litigieuze] verordening met betrekking tot de naleving door de gemeenschapsinstellingen van de bevoegdheidsregels alsmede van de formele wettigheidsregels en van de wezenlijke voorschriften die voor hun optreden gelden.

280 Het Gerecht controleert ook de wettigheid van de [litigieuze] verordening in het licht van de resoluties van de Veiligheidsraad, waaraan die verordening uitvoering dient te geven, met name vanuit het oogpunt van de formele en materiële geschiktheid, de innerlijke samenhang en de evenredigheid van de verordening ten opzichte van de resoluties.

281 Uit hoofde van die controle stelt het Gerecht vast dat niet wordt betwist dat verzoeker inderdaad een van de natuurlijke personen is, die op 19 oktober 2001 op de [geconsolideerde] lijst van het sanctiecomité is geplaatst [...].

- 282 In het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring heeft het Gerecht zich bovendien bevoegd verklaard om de wettigheid van de [litigieuze] verordening en indirect de wettigheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen aan de hogere normen van het volkenrecht die tot het jus cogens behoren, met name de dwingende normen die strekken tot de universele bescherming van de rechten van de mens.
- 283 Zoals in punt 225 hierboven reeds is aangegeven, staat het daarentegen niet aan het Gerecht om indirect te controleren of de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad zelf verenigbaar zijn met de fundamentele rechten zoals zij door de communautaire rechtsorde worden beschermd.
- 284 Het staat ook niet aan het Gerecht om te controleren of er geen sprake is van een onjuiste beoordeling van de feiten en bewijzen die de Veiligheidsraad in aanmerking heeft genomen tot staving van de door hem getroffen maatregelen, en evenmin, behoudens het in punt 282 hierboven omschreven beperkte kader, om indirect de wenselijkheid en de evenredigheid van die maatregelen te controleren. Een dergelijke controle kan niet worden uitgeoefend zonder inbreuk te maken op de bevoegdheid van de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties om uit te maken, ten eerste, of sprake is van een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid, en ten tweede, welke maatregelen passend zijn om daaraan het hoofd te bieden of dit te verhelpen. De vraag of een persoon of een organisatie een bedreiging voor de internationale vrede en veiligheid vormt, evenals de vraag welke maatregelen met betrekking tot de betrokkenen moeten worden genomen om die bedreiging af te wenden, houdt voor het overige een politieke beoordeling en waardeoordelen in waarvoor in beginsel enkel de autoriteit bevoegd is die door de internationale gemeenschap in de eerste plaats met de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid is belast.
- 285 Derhalve moet worden vastgesteld dat verzoeker, zoals in punt 284 hierboven is gepreciseerd, over geen enkele mogelijkheid van beroep in rechte beschikt, daar de Veiligheidsraad het niet wenselijk heeft geacht om een onafhankelijke internationale rechterlijke instantie in te stellen die ermee belast is om zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de individuele besluiten van het sanctiecomité.”

104 In punt 286 van het bestreden arrest Kadi en punt 341 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft het Gerecht geoordeeld dat deze leemte in de rechterlijke bescherming van rekwiranten evenwel op zich niet in strijd is met het jus cogens.

105 Dienaangaande heeft het Gerecht in de punten 288 tot en met 290 van het bestreden arrest Kadi, die in wezen overeenstemmen met de punten 343 tot en met 345 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, het volgende geoordeeld:

„288 In casu is het Gerecht van oordeel dat de beperking van verzoekers recht van toegang tot de rechter als gevolg van de immuniteit van jurisdictie die in beginsel in de nationale rechtsorde van de leden van de Verenigde Naties aan de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties aangenomen resoluties toekomt, overeenkomstig de desbetreffende beginselen van het volkenrecht (met name de artikelen 25 en 103 van het Handvest), besloten ligt in dit recht, zoals het door het jus cogens wordt gewaarborgd.

289 Een dergelijke beperking vindt haar rechtvaardiging zowel in de aard van de besluiten die de Veiligheidsraad moet nemen in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties als in het rechtmatige doel dat wordt nagestreefd. In de onderhavige omstandigheden is verzoekers belang dat zijn zaak ten gronde door een rechter wordt onderzocht, niet zo groot dat het zwaarder weegt dan het wezenlijke algemene belang bij de handhaving van de internationale vrede en veiligheid met betrekking tot een bedreiging die door de Veiligheidsraad duidelijk is vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van het Handvest van de Verenigde Naties. In dit verband moet een aanzienlijk belang worden toegekend aan de omstandigheid dat de achtereenvolgens door de Veiligheidsraad aangenomen resoluties niet voorzien in maatregelen van een onbeperkte of onbepaalde geldingsduur, maar integendeel steeds hebben voorzien in een mechanisme voor heronderzoek van de wenselijkheid van de handhaving van die maatregelen na 12 tot maximaal 18 maanden [...].

290 Bij ontbreken van een bevoegde internationale rechterlijke instantie om de wettigheid van de handelingen van de Veiligheidsraad te controleren, is het Gerecht ten slotte van oordeel dat de instelling van een orgaan als het sanctiecomité en de in uitdrukkelijke bewoordingen voorgeschreven mogelijkheid om zich te allen tijde tot hem te wenden voor heronderzoek van elk individueel geval door middel van een geformaliseerd mechanisme waarbij zowel de geadieerde regering als de voorstellende regering [...] is betrokken, een ander redelijk middel vormt voor een passende bescherming van verzoekers fundamentele rechten, zoals zij door het jus cogens worden erkend.”

106 Bijgevolg heeft het Gerecht de middelen inzake schending van het recht op een effectieve rechterlijke controle en derhalve ook de beroepen in hun geheel verworpen.

Conclusies van partijen in hogere voorziening

107 Met zijn hogere voorziening verzoekt Kadi het Hof:

- het bestreden arrest Kadi in zijn geheel te vernietigen;
- de litigieuze verordening nietig te verklaren, en
- de Raad en/of de Commissie te verwijzen in de kosten van de onderhavige hogere voorziening en van de procedure voor het Gerecht.

108 Met zijn hogere voorziening verzoekt Al Barakaat het Hof:

- het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat te vernietigen;
- de litigieuze verordening nietig te verklaren, en
- de Raad en de Commissie te verwijzen in de kosten van de onderhavige hogere voorziening en van de procedure voor het Gerecht.

109 De Raad concludeert in de twee zaken tot afwijzing van de hogere voorziening en tot verwijzing van rekwiranten in de kosten.

110 In zaak C-402/05 P verzoekt de Commissie het Hof:

- vast te stellen dat geen enkel middel van rekwirant kan afdoen aan het dictum van het bestreden arrest Kadi, en tegelijkertijd de motivering hiervan te vervangen zoals voorgesteld in haar memorie van antwoord;
- diensgevolge de hogere voorziening af te wijzen, en
- rekwirant te verwijzen in de kosten.

111 In zaak C-415/05 P verzoekt de Commissie het Hof:

— het beroep in zijn geheel te verwerpen, en

— rekwirante te verwijzen in de kosten.

112 Het Verenigd Koninkrijk stelt incidenteel hogere voorziening in en verzoekt het Hof:

— de hogere voorzieningen af te wijzen, en

— het deel van de bestreden arresten dat betrekking heeft op het jus cogens, namelijk de punten 226 tot en met 231 van het bestreden arrest Kadi en de punten 277 tot en met 281 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, te vernietigen.

113 Het Koninkrijk Spanje, dat bij beschikkingen van de president van het Hof van 27 april 2006 (zaak C-402/05 P) en 15 mei 2006 (zaak C-415/05 P) is toegelaten als interveniënt aan de zijde van de Raad, verzoekt het Hof:

— de hogere voorzieningen van rekwiranten in hun geheel af te wijzen en de bestreden arresten in hun geheel te bevestigen;

- rekwiranten te verwijzen in de kosten;
- de vordering van de Commissie met betrekking tot het eerste middel van elk van de hogere voorzieningen te verwerpen en de bestreden arresten te bevestigen, en
- de Commissie te verwijzen in de kosten;
- subsidiair, voor het geval dat het Hof de bestreden arresten zou vernietigen en de litigieuze verordening dientengevolge nietig zou verklaren, de gevolgen van deze verordening krachtens artikel 231 EG te handhaven tot deze door een nieuwe verordening zal zijn vervangen.

¹¹⁴ De Franse Republiek, die bij beschikkingen van de president van het Hof van 27 april 2006 (zaak C-402/05 P) en 15 mei 2006 (zaak C-415/05 P) is toegelaten als interveniënte aan de zijde van de Raad en de Commissie, verzoekt het Hof:

- de hogere voorzieningen van rekwiranten af te wijzen, de incidentele hogere voorzieningen van het Verenigd Koninkrijk toe te wijzen en de motivering van het deel van de bestreden arresten dat betrekking heeft op het jus cogens te vervangen, en
- rekwiranten te verwijzen in de kosten.

- 115 Het Koninkrijk der Nederlanden, dat bij beschikkingen van de president van het Hof van 27 april 2006 (zaak C-402/05 P) en 15 mei 2006 (zaak C-415/05 P) is toegelaten als interveniënt aan de zijde van de Raad, concludeert in beide zaken tot afwijzing van de hogere voorziening, mits het Hof de motivering betreffende de omvang van de wettigheidscontrole en, subsidiair, betreffende de vraag of de regels van het jus cogens zijn geschonden, vervangt.

Middelen tot vernietiging van de bestreden arresten

- 116 Kadi voert twee middelen aan: ten eerste, het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening en, ten tweede, schending van verschillende volkenrechtelijke regels door het Gerecht, wat gevolgen heeft gehad voor de beoordeling van de middelen inzake schending van bepaalde van zijn grondrechten die hij voor het Gerecht heeft aangevoerd.
- 117 Al Barakaat voert drie middelen aan: ten eerste, het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening, ten tweede, schending van artikel 249 EG en, ten derde, schending van bepaalde van haar grondrechten.
- 118 In het kader van zijn incidentele hogere voorziening voert het Verenigd Koninkrijk één middel aan: het Gerecht zou blijk hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich in de bestreden arresten bevoegd te verklaren om de verenigbaarheid van de betrokken resoluties van de Veiligheidsraad met de regels van het jus cogens te onderzoeken.

Hogere voorzieningen

- 119 Bij beschikking van 13 november 2007 heeft de president van het Hof de doorhaling van de naam van Ahmed Ali Yusuf in het register van het Hof gelast, omdat deze de hogere voorziening had ingetrokken die hij samen met Al Barakaat in zaak C-415/05 P had ingesteld.
- 120 Partijen en de advocaat-generaal op dit punt gehoord, dienen de onderhavige zaken wegens verknochtheid te worden gevoegd voor het arrest overeenkomstig artikel 43 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

Middelen betreffende de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening

Argumenten van partijen

- 121 Met zijn eerste middel stelt Kadi dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 135 van het bestreden arrest Kadi te oordelen dat de litigieuze verordening kon worden vastgesteld op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG.
- 122 Dit middel omvat drie onderdelen.

- 123 Met het eerste onderdeel stelt Kadi dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de artikelen 60 EG en 301 EG kunnen worden beschouwd als een gedeeltelijke rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening. Verder legt het Gerecht niet uit hoe deze bepalingen, die slechts de grondslag kunnen vormen voor maatregelen tegen derde landen, samen met artikel 308 EG kunnen worden beschouwd als rechtsgrondslag voor deze verordening, hoewel deze slechts maatregelen tegen personen en niet-statelijke entiteiten omvat.
- 124 Met het tweede onderdeel stelt Kadi dat, indien de artikelen 60 EG en 301 EG toch als gedeeltelijke rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening dienen te worden aanvaard, het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door artikel 301 EG en de „brug” die deze slaat onjuist uit te leggen, aangezien dit artikel in geen geval de bevoegdheid inhoudt om maatregelen te nemen ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het EU-Verdrag.
- 125 Met het derde onderdeel verwijt Kadi het Gerecht blijkt te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door artikel 308 EG aldus uit te leggen dat deze bepaling een rechtsgrondslag kan vormen voor een regeling waarvoor het Verdrag niet in de noodzakelijke handelingsbevoegdheden voorziet en die niet noodzakelijk is ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van de Gemeenschap. In de punten 122 tot en met 134 van het bestreden arrest Kadi heeft het Gerecht ten onrechte de doelstellingen van de geïntegreerde, maar afzonderlijke rechtsorden die de Unie en de Gemeenschap vormen, gelijkgesteld. Aldus heeft het de grenzen van artikel 308 EG niet in acht genomen.
- 126 Een dergelijke opvatting is bovendien onverenigbaar met het beginsel van de toewijzing van bevoegdheden van artikel 5 EG. Dienaangaande blijkt uit de punten 28 tot en met 35 van advies 2/94 van 28 maart 1996 (Jurispr. blz. I-1759) dat de vermelding van een doel in het EU-Verdrag niet kan verhelpen dat dit doel geen deel uitmaakt van de opsomming van doelstellingen van het EG-Verdrag.

- 127 De Raad en de Franse Republiek voeren ter betwisting van het eerste onderdeel van het eerste middel van Kadi met name aan dat de vermelding van de artikelen 60 EG en 301 EG in de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening wordt gerechtvaardigd door het feit dat deze bepalingen voorzien in restrictieve maatregelen waarvan de werkingssfeer via een beroep op artikel 308 EG diende te worden uitgebreid tot personen of niet-statelijke entiteiten, die niet onder de twee eerstgenoemde artikelen vallen.
- 128 Het Verenigd Koninkrijk stelt dat artikel 308 EG is gebruikt als middel ter aanvulling van de instrumentele bevoegdheden waarin de artikelen 60 EG en 301 EG voorzien, die dus geen gedeeltelijke rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening vormen. Het Koninkrijk Spanje voert in wezen hetzelfde argument aan.
- 129 Met betrekking tot het tweede onderdeel van het eerste middel stelt de Raad dat de bestaansreden van de door artikel 301 EG geslagen brug juist is om hem de bevoegdheid te verlenen om maatregelen ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het EU-Verdrag te nemen.
- 130 Het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk stellen dat artikel 308 EG, en niet de artikelen 60 EG en 301 EG, de vaststelling van restrictieve maatregelen tegen personen en niet-statelijke entiteiten mogelijk heeft gemaakt en aldus de werkingssfeer van de twee laatstgenoemde artikelen heeft aangevuld.
- 131 Met betrekking tot het derde onderdeel van het eerste middel van Kadi stelt de Raad dat de bestaansreden van de door artikel 301 EG geslagen brug juist is om de aan de Gemeenschap verleende bevoegdheden om economische en financiële sancties op te leggen in uitzonderlijke gevallen te gebruiken ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van het GBVB en dus van de Unie, en niet om een van de doelstellingen van de Gemeenschap te bereiken.

- 132 Het Verenigd Koninkrijk en de lidstaten die interveniëren in het kader van de hogere voorziening, zijn in wezen dezelfde mening toegedaan.
- 133 Het Verenigd Koninkrijk stelt meer in het bijzonder dat het optreden waarin de litigieuze verordening voorziet, kan worden geacht bij te dragen tot de verwezenlijking van een van de doelstellingen, niet van de Unie, maar van de Gemeenschap, namelijk het impliciete, zuiver instrumentele, onderliggende doel van de artikelen 60 EG en 301 EG dat erin bestaat, doeltreffende middelen ter beschikking te stellen om uitsluitend met economische dwangmaatregelen uitvoering te geven aan besluiten die zijn vastgesteld krachtens de bij titel V van het EU-Verdrag aan de Unie verleende bevoegdheid.
- 134 Wanneer ter verwezenlijking van dit instrumentele doel economische dwangmaatregelen nodig zijn die de specifiek bij de artikelen 60 EG en 301 EG aan de Raad verleende bevoegdheden overschrijden, is het volgens deze lidstaat passend om ter aanvulling van deze bevoegdheden een beroep te doen op artikel 308 EG.
- 135 De Commissie verklaart om te beginnen dat zij terugkomt op haar standpunt en stelt primair dat de artikelen 60 EG en 301 EG, gelet op de formulering ervan en de context waarin zij zijn vastgesteld, op zich een passende en toereikende rechtsgrondslag vormen voor de vaststelling van de litigieuze verordening.
- 136 Dienaangaande voert de Commissie in wezen de volgende argumenten aan:
- artikel 301 EG is voldoende ruim geformuleerd om economische sancties tegen particulieren te omvatten voor zover deze zich in derde landen bevinden of daar anderszins banden mee hebben. De uitdrukking „economische betrekkingen” omvat een ruime waaier aan activiteiten. Economische sancties, zelfs die welke gericht zijn tegen een derde land, zoals een embargo, hebben rechtstreekse

gevolgen voor de betrokken particulieren en slechts indirecte gevolgen voor dit land. De tekst van artikel 301 EG, met name de term „gedeeltelijk”, vereist niet dat een partiële maatregel geldt voor een specifiek segment van de betrokken landen, zoals de regering ervan. Aangezien deze bepaling de Gemeenschap de mogelijkheid biedt om de economische betrekkingen met alle landen volledig te onderbreken, moet zij haar ook de mogelijkheid bieden om de economische betrekkingen met een beperkt aantal particulieren in een beperkt aantal landen te onderbreken;

- de terminologische overeenstemming tussen artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties en artikel 301 EG wijst op de duidelijke intentie van de opstellers van deze laatste bepaling om te voorzien in een platform voor de uitvoering door de Gemeenschap van elke maatregel van de Veiligheidsraad die een communautair optreden vereist;
- artikel 301 EG slaat een procedurele brug tussen de Gemeenschap en de Unie, maar beoogt niet de communautaire bevoegdheid uit te breiden of te beperken. Deze bepaling dient dus even ruim te worden uitgelegd als de relevante communautaire bevoegdheden.

¹³⁷ De Commissie stelt dat de betrokken maatregelen ressorteren onder de gemeenschappelijke handelspolitiek, gelet op de invloed op de handel van maatregelen waarbij het verkeer van economische middelen wordt verboden. Volgens haar hebben deze maatregelen zelfs betrekking op het vrije kapitaalverkeer, aangezien zij het verbod omvatten om economische middelen over te maken aan particulieren in derde landen.

¹³⁸ De Commissie stelt eveneens dat uit artikel 56, leden 1 en 2, EG volgt dat het kapitaal- en het betalingsverkeer tussen de Gemeenschap en derde landen onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen en dat de lidstaten slechts in het kader van

artikel 60, lid 2, EG en niet in het kader van artikel 58, lid 1, sub b, EG sanctiemaatregelen op dit gebied kunnen nemen.

- 139 De Commissie is bijgevolg van mening dat voor de vaststelling van de litigieuze verordening geen beroep kon worden gedaan op artikel 308 EG, aangezien de artikelen 60 EG en 301 EG in een handelingsbevoegdheid voorzien. Deze laatste artikelen leveren de grondslag voor het hoofddoel of de voornaamste component van deze verordening, ten opzichte waarvan andere componenten, zoals de bevrozing van tegoeden van personen die tegelijkertijd onderdaan zijn van lidstaten van de Unie en banden hebben met een buitenlandse terroristische groep, louter ondergeschikt zijn. De Commissie verwijst dienaangaande met name naar het arrest van 10 januari 2006, Commissie/Raad (C-94/03, Jurispr. blz. I-1, punt 35).
- 140 Subsidiair stelt de Commissie dat de toepasselijkheid van de artikelen van het EG-Verdrag betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek en het vrije kapitaal- en betalingsverkeer dient te worden onderzocht, voordat een beroep wordt gedaan op artikel 308 EG.
- 141 Nog meer subsidiair stelt zij dat, indien artikel 308 EG als rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening zou moeten worden aanvaard, het de enige rechtsgrondslag zou moeten vormen, aangezien het beroep op deze bepaling gebaseerd moet zijn op de overweging dat het optreden van de Gemeenschap noodzakelijk is ter verwezenlijking van een van de doelstellingen van deze laatste en niet, zoals het Gerecht heeft geoordeeld, ter verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-Verdrag, in casu die van het GBVB.
- 142 Het gaat in casu om het communautaire doel, een gemeenschappelijke handelspolitiek te verwezenlijken, zoals bedoeld in artikel 3, lid 1, sub b, EG en het vrije kapitaalverkeer te verzekeren, zoals impliciet bedoeld in artikel 3, lid 1, sub c, EG, gelezen in samenhang met de relevante bepalingen van het EG-Verdrag, namelijk artikel 56 EG, betreffende het vrije kapitaalverkeer met derde landen. Aangezien de betrokken maatregelen gevolgen hebben voor het handelsverkeer, los van het feit dat zij ter

verwezenlijking van doelstellingen van buitenlands beleid zijn vastgesteld, vallen zij onder deze communautaire doelstellingen.

¹⁴³ Kadi, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en het Verenigd Koninkrijk brengen tegen de primaire stelling van de Commissie het volgende in:

- het gaat om een ruime uitlegging van de artikelen 60 EG en 301 EG die voorbijgaat aan het feit dat de betrokken „intelligente” sancties volkomen anders en nieuw van aard zijn, aangezien zij geen enkel verband met een derde land meer vertonen; deze uitlegging is bovendien niet correct, aangezien deze artikelen zijn ingevoerd in een periode waarin de sancties een dergelijk verband vertoonden;
- anders dan de betrokken intelligente maatregelen is een totaal embargo voornamelijk gericht tegen de leiders van een derde land waarop deze maatregel druk beoogt uit te oefenen, en slechts indirect tegen de ondernemingen van het betrokken land, zodat niet kan worden gesteld dat elke sanctie, daaronder begrepen een embargo, in de eerste plaats is gericht tegen particulieren;
- anders dan artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties ziet artikel 301 EG specifiek op het onderbreken van de economische betrekkingen „met een of meer derde landen”, zodat geen enkel argument kan worden ontleend aan het feit dat beide bepalingen op soortgelijke wijze zijn geformuleerd;
- artikel 301 EG is geen louter procedurele bepaling. Het stelt een rechtsgrondslag en een specifieke procedure in en verleent duidelijk een materiële bevoegdheid aan de Gemeenschap;

- de bij de litigieuze verordening voorgeschreven maatregelen betreffen niet de handelsbetrekkingen tussen de Gemeenschap en derde landen en kunnen dus niet worden gerechtvaardigd uit hoofde van de gemeenschappelijke handelspolitiek;
- het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat deze maatregelen er niet toe bijdragen om een risico van belemmeringen van het vrije verkeer van kapitaal te voorkomen en dat artikel 60, lid 2, EG geen beperkende maatregelen tegen individuen of entiteiten kan rechtvaardigen. Aangezien deze bepaling slechts ziet op maatregelen tegen derde landen, konden de betrokken maatregelen slechts in het kader van artikel 58, lid 1, sub b, EG worden vastgesteld.

¹⁴⁴ De subsidiaire stelling van de Commissie wordt eveneens door Kadi, alsook door het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek betwist.

¹⁴⁵ Een beroep op artikel 133 EG of artikel 57, lid 2, EG is uitgesloten, aangezien de maatregelen waarin de litigieuze verordening voorziet, geen betrekking hebben op de handelsbetrekkingen met derde landen en geen betrekking hebben op het kapitaalverkeer, zoals bedoeld in artikel 57, lid 2, EG.

¹⁴⁶ Verder kan niet worden gesteld dat de litigieuze verordening beoogt bepaalde doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken in de zin van artikel 308 EG. Van het nastreven van vrij kapitaalverkeer kan immers geen sprake zijn, aangezien de toepassing van de maatregel tot bevrozing van tegoeden waarin deze verordening voorziet geen aannemelijk en ernstig risico van divergenties tussen de lidstaten kan meebrengen. Het doel van de gemeenschappelijke handelspolitiek is evenmin relevant, aangezien de bevrozing van de tegoeden van een persoon die geen banden heeft met de regering van een derde land, geen betrekking heeft op het handelsverkeer met dat land en geen handelspolitiek doel nastreeft.

- 147 Voor het geval dat haar primaire stelling zou worden aanvaard, verzoekt de Commissie het Hof om redenen van rechtszekerheid en met het oog op de behoorlijke nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties aangegane verplichtingen, om krachtens artikel 231 EG de gevolgen van de litigieuze verordening in haar geheel te handhaven.
- 148 Het Koninkrijk Spanje en de Franse Republiek hebben voor hetzelfde geval eveneens een verzoek in die zin geformuleerd.
- 149 Kadi verzet zich daarentegen tegen deze verzoeken en werpt dienaangaande op dat de litigieuze verordening een ernstige schending van grondrechten inhoudt. Hoe dan ook dient een uitzondering te worden gemaakt voor personen die, zoals rekwirant, reeds een beroep tegen deze verordening hebben ingesteld.
- 150 Met zijn eerste middel verwijt Al Barakaat het Gerecht in de eerste plaats dat het in de punten 158 tot en met 170 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening kon worden vastgesteld op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG.
- 151 Het Gerecht heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 160 en 164 van het arrest te oordelen dat de artikelen 60 EG en 301 EG niet uitsluitend betrekking hebben op het doorvoeren van een maatregel van de Gemeenschap, maar ook betrekking kunnen hebben op een van de doelstellingen die bij artikel 2 EU specifiek aan de Unie zijn toegewezen, te weten het voeren van een GBVB.
- 152 In de tweede plaats verwijt Al Barakaat het Gerecht dat het in de punten 112, 113, 115 en 116 van het arrest heeft geoordeeld dat sancties die worden opgelegd aan derden met als doel invloed uit te oefenen op de economische betrekkingen met een

of meer derde landen, onder de artikelen 60 EG en 301 EG vallen en dat deze uitlegging zowel door doelmatigheidsoverwegingen als door humanitaire redenen wordt gerechtvaardigd.

- 153 De Raad brengt hiertegen in dat het Gerecht in punt 161 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat terecht heeft geoordeeld dat, gelet op de brugfunctie van de artikelen 60 EG en 301 EG, de sancties die op grond van deze bepalingen worden opgelegd na de vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt of een gemeenschappelijk optreden uit hoofde van het GBVB waarbij wordt voorzien in de onderbreking of de beperking van de economische beperkingen van de Gemeenschap met een of meer derde landen, het doel van het GBVB beogen te verwezenlijken dat door deze maatregelen van de Unie wordt nagestreefd.
- 154 De Raad stelt eveneens dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat een beroep op artikel 308 EG als aanvullende rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening gerechtvaardigd was, aangezien dit artikel uitsluitend dient om economische en financiële sancties waarin de artikelen 60 EG en 301 EG reeds voorzien, te kunnen uitbreiden tot personen of entiteiten die geen toereikende band met een bepaald derde land hebben.
- 155 Ten slotte is de Raad van mening dat de kritiek van rekwirante betreffende de doeltreffendheid en de evenredigheid van de in deze verordening vastgestelde sancties niet relevant is voor de beoordeling van het passende karakter van de rechtsgrondslag van deze verordening.
- 156 Het Verenigd Koninkrijk is eveneens van mening dat deze tweede grief niet relevant is in het kader van de door Al Barakaat ingestelde hogere voorziening, aangezien het Gerecht luidens punt 1 van het dictum van het bestreden arrest heeft geoordeeld dat geen uitspraak meer behoefde te worden gedaan over de wettigheid van verordening nr. 467/2001.

157 Voor het overige zijn de argumenten van het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie in wezen dezelfde als die welke deze partijen in het kader van de hogere voorziening van Kadi hebben aangevoerd.

Beoordeling door het Hof

158 Wat in de eerste plaats de grieven van Al Barakaat tegen de punten 112, 113, 115 en 116 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat betreft, dient te worden vastgesteld dat deze punten betrekking hebben op de rechtsgrondslag van verordening nr. 467/2001.

159 Deze verordening is evenwel ingetrokken en vervangen door de litigieuze verordening. Zoals het Gerecht in punt 77 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft opgemerkt, zonder door Al Barakaat in haar hogere voorziening te zijn tegengesproken, strekte het beroep van deze laatste voor het Gerecht, nadat zij haar conclusies en middelen op de litigieuze verordening had afgestemd, bovendien uitsluitend tot nietigverklaring van deze verordening, voor zover deze betrekking had op haar.

160 In deze omstandigheden kunnen bovengenoemde grieven in geen geval leiden tot de vernietiging van dit arrest en dienen zij dus als niet ter zake dienend te worden beschouwd.

161 Hoe dan ook zijn de overwegingen van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat waarop deze grieven betrekking hebben en die door het Gerecht worden aangemerkt als uitgangspunten van zijn redenering betreffende de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening, herhaald in de volgende punten van dit arrest alsook in het bestreden arrest Kadi, en zullen zij worden onderzocht in het kader van de beoordeling van de tegen deze punten aangevoerde middelen.

- 162 Deze grieven hoeven dus niet te worden onderzocht voor zover zij betrekking hebben op de rechtsgrondslag van verordening nr. 467/2001.
- 163 In de tweede plaats dient uitspraak te worden gedaan over de gegrondheid van de primaire stelling van de Commissie dat de artikelen 60 EG en 301 EG, gelet op hun formulering en de context waarin zij zijn vastgesteld, op zich een passende en toereikende rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening vormen.
- 164 Deze stelling is gericht tegen de punten 92 tot en met 97 van het bestreden arrest Kadi en tegen de punten 128 tot en met 133 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat, waarin het Gerecht zich in tegenovergestelde zin heeft uitgesproken.
- 165 Deze stelling dient te worden verworpen.
- 166 Het Gerecht heeft namelijk terecht geoordeeld dat de artikelen 60 EG en 301 EG, gelet op de formulering ervan, met name op de daarin vervatte uitdrukking „ten aanzien van de betrokken derde landen” en „met een of meer derde landen”, betrekking hebben op de vaststelling van maatregelen tegen derde landen, waarbij dit laatste begrip ook de leiders van een dergelijk land kan omvatten, alsook personen en entiteiten die banden met hen onderhouden of door hen direct of indirect worden gecontroleerd.
- 167 De bij resolutie 1390 (2002) vastgestelde beperkende maatregelen, waaraan de litigieuze verordening uitvoering beoogt te geven, worden evenwel gekenmerkt door het ontbreken van enige band met het heersende regime van een derde land. Deze maatregelen zijn immers na de val van het regime van de Taliban rechtstreeks gericht tegen Usama bin Laden, het Al-Qa’ida-netwerk en de daarmee verbonden personen en entiteiten, die vermeld zijn op de geconsolideerde lijst. Zij vallen dus als zodanig niet binnen de werkingssfeer van de artikelen 60 EG en 301 EG.

168 Indien de door de Commissie voorgestelde uitlegging van de artikelen 60 EG en 301 EG werd aanvaard, volgens welke het volstaat dat de betrokken beperkende maatregelen zijn gericht tegen personen of entiteiten die zich in een derde land bevinden of daar anderszins een band mee hebben, zouden deze bepalingen een veel te ruime draagwijdte hebben en zou geenszins rekening worden gehouden met het uit de formulering ervan voortvloeiende vereiste dat de op basis van deze bepalingen vastgestelde maatregelen worden genomen tegen derde landen.

169 Bovendien is het voornaamste doel van de litigieuze verordening, het internationale terrorisme te bestrijden en het in het bijzonder zijn financiële middelen te ontnemen door de tegoeden en economische middelen van de personen of entiteiten die ervan worden verdacht betrokken te zijn bij daarmee verband houdende activiteiten, te bevriezen, en niet om de economische betrekkingen aan te tasten tussen de Gemeenschap en elk van de derde landen waar deze personen of entiteiten zich bevinden, zo hun woonplaats al bekend zou zijn.

170 De beperkende maatregelen waarin resolutie 1390 (2002) voorziet en waaraan uitvoering wordt gegeven door de litigieuze verordening, kunnen immers niet worden beschouwd als maatregelen die ertoe strekken de economische betrekkingen met elk van deze derde landen te beperken, evenmin overigens als die met bepaalde lidstaten van de Gemeenschap waar zich personen of entiteiten bevinden waarvan de naam is opgenomen in de geconsolideerde lijst in bijlage I bij deze verordening.

171 De stelling van de Commissie vindt evenmin steun in de term „gedeeltelijk” in artikel 301 EG.

172 Deze term verwijst immers naar de eventuele beperking van de materiële of persoonlijke draagwijdte van de maatregelen die veronderstellenderwijs in het kader van deze bepaling kunnen worden genomen. Hij heeft evenwel geen invloed op de vereiste hoedanigheid van de potentiële adressaten van deze maatregelen en kan dus niet rechtvaardigen dat de toepassing van deze maatregelen wordt uitgebreid tot adressaten die geen enkele band met het heersende regime van een derde land hebben en die om die reden niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling vallen.

- 173 Het argument van de Commissie betreffende de terminologische overeenstemming tussen artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties en artikel 301 EG, waaruit zij afleidt dat deze laatste bepaling een platform vormt voor de uitvoering door de Gemeenschap van elke maatregel van de Veiligheidsraad die een communautair optreden vereist, kan evenmin worden aanvaard.
- 174 Artikel 301 EG heeft immers uitdrukkelijk betrekking op de onderbreking van de economische betrekkingen „met een of meer derde landen”, terwijl artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties deze uitdrukking niet bevat.
- 175 Bovendien stemt de werkingssfeer van artikel 41 van het Handvest van de Verenigde Naties ook op andere punten niet overeen met die van artikel 301 EG, aangezien op grond van eerstgenoemde bepaling een reeks andere maatregelen kan worden vastgesteld dan op grond van laatstgenoemde bepaling, waaronder maatregelen van wezenlijk andere aard dan die welke ertoe strekken economische betrekkingen met derde landen te onderbreken of te beperken, zoals het afbreken van diplomatieke betrekkingen.
- 176 Het argument van de Commissie dat artikel 301 EG een procedurele brug tussen de Gemeenschap en de Europese Unie slaat, zodat deze bepaling even ruim dient te worden uitgelegd als de relevante communautaire bevoegdheden, waaronder die betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek en het vrije kapitaalverkeer, dient eveneens te worden verworpen.
- 177 Deze uitlegging van artikel 301 EG kan immers de werkingssfeer en dus de nuttige werking van deze bepaling beperken, aangezien deze blijkens de formulering ervan ziet op de vaststelling van potentieel zeer verschillende maatregelen die de economische betrekkingen met derde landen aantasten en dus a priori niet mogen worden beperkt tot gebieden die onder andere materiële communautaire bevoegdheden vallen, zoals die betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek of het vrije kapitaalverkeer.

178 Bovengenoemde uitlegging vindt voor het overige geen steun in de formulering van artikel 301 EG, dat de Gemeenschap een materiële bevoegdheid verleent waarvan de draagwijdte in beginsel autonoom is ten opzichte van die van andere communautaire bevoegdheden.

179 In de derde plaats dient de subsidiaire stelling van de Commissie te worden onderzocht dat, indien de litigieuze verordening niet louter op de grondslag van de artikelen 60 EG en 301 EG kon worden vastgesteld, een beroep op artikel 308 EG niet gerechtvaardigd zou zijn, aangezien deze laatste bepaling met name slechts van toepassing is indien geen enkele andere bepaling van het EG-Verdrag de noodzakelijke bevoegdheid voor de vaststelling van de betrokken handeling verleent. Volgens de Commissie vallen de bij de litigieuze verordening opgelegde beperkende maatregelen evenwel onder de handelingsbevoegdheden van de Gemeenschap, met name onder die betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek en het kapitaal- en betalingsverkeer.

180 Dienaangaande heeft het Gerecht in punt 100 van het bestreden arrest Kadi en punt 136 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat geoordeeld dat geen enkele bepaling van het EG-Verdrag voorziet in de vaststelling van maatregelen zoals die welke in de bestreden verordening zijn bedoeld, die gericht zijn op de bestrijding van het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, op het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevrozing van tegoeden, aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen en die geen enkele band hebben met het heersende regime van een derde land, zodat de eerste toepassingsvoorwaarde van artikel 308 EG in casu is vervuld.

181 Met deze conclusie dient te worden ingestemd.

182 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet de keuze van de rechtsgrondslag van een gemeenschapshandeling immers berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Tot deze gegevens behoren met name het doel en de inhoud van de handeling (zie met name arrest van 23 oktober 2007, Commissie/Raad, C-440/05, Jurispr. blz. I-9097, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 183 Een gemeenschapshandeling valt slechts onder de in artikel 133 EG vastgestelde bevoegdheid inzake gemeenschappelijke handelspolitiek indien zij specifiek ziet op het internationale handelsverkeer in die zin dat zij hoofdzakelijk tot doel heeft de handel te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen en een rechtstreeks en onmiddellijk effect op de handel in de betrokken producten heeft (zie met name arrest van 12 mei 2005, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia en ERSa, C-347/03, Jurispr. blz. I-3785, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 184 Wat het voornaamste doel en het voorwerp van de litigieuze verordening betreft, deze strekt ertoe, zoals in punt 169 van het onderhavige arrest is uiteengezet, om het internationale terrorisme te bestrijden, en voorziet daartoe in de vaststelling van een reeks beperkende maatregelen van economische en financiële aard, zoals de bevriezing van tegoeden en economische middelen, tegen personen en entiteiten die ervan worden verdacht bij te dragen aan de financiering van het internationale terrorisme.
- 185 Gelet op dit doel en dit voorwerp, kan er niet van worden uitgegaan dat deze verordening specifiek ziet op het internationale handelsverkeer in die zin dat zij hoofdzakelijk tot doel zou hebben de handel te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen.
- 186 Bovendien kan deze verordening weliswaar invloed uitoefenen op het internationale handelsverkeer, maar zij heeft duidelijk niet tot doel om rechtstreekse en onmiddellijke gevolgen van die aard te sorteren.
- 187 De litigieuze verordening kon dus niet haar grondslag vinden in de bevoegdheid van de Gemeenschap op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.
- 188 Verder is de Commissie van mening dat de litigieuze verordening valt binnen de werkingssfeer van de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende het vrije kapi-

taal- en betalingsverkeer, omdat zij de overmaking van economische middelen aan particulieren in derde landen verbiedt.

189 Deze stelling dient eveneens te worden verworpen.

190 Wat om te beginnen artikel 57, lid 2, EG betreft, dient te worden vastgesteld dat de bij de litigieuze verordening opgelegde beperkende maatregelen niet vallen onder een van de in deze bepaling genoemde categorieën van maatregelen.

191 Wat verder artikel 60, lid 1, EG betreft, deze bepaling kan evenmin dienen als grondslag voor de litigieuze verordening, aangezien de werkingssfeer ervan wordt bepaald door die van artikel 301 EG.

192 Zoals reeds is geoordeeld in punt 167 van het onderhavige arrest, ziet deze laatste bepaling niet op de vaststelling van beperkende maatregelen zoals die welke in casu aan de orde zijn, die worden gekenmerkt door het ontbreken van enige band met het heersende regime van een derde land.

193 Wat ten slotte artikel 60, lid 2, EG betreft, dient te worden vastgesteld dat deze bepaling niet voorziet in enige communautaire bevoegdheid op dit gebied, aangezien zij de lidstaten louter de mogelijkheid biedt, om bepaalde uitzonderlijke redenen eenzijdige maatregelen met betrekking tot het kapitaalverkeer en het betalingsverkeer tegen een derde land te nemen, onverminderd de bevoegdheid van de Raad om een lidstaat te gebieden deze maatregelen te wijzigen of in te trekken.

- 194 In de vierde plaats dienen de grieven te worden onderzocht die Kadi in het kader van het tweede en het derde onderdeel van zijn eerste middel heeft opgeworpen tegen de punten 122 tot en met 135 van het bestreden arrest Kadi, alsook de grieven van Al Barakaat tegen de punten 158 tot en met 170 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat en de kritiek van de Commissie tegen dezelfde punten van de bestreden arresten.
- 195 In deze punten heeft het Gerecht geoordeeld dat de litigieuze verordening kon worden vastgesteld op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG. Gelet op de brug die specifiek is geslagen tussen de optredens van de Gemeenschap waarbij economische sancties worden opgelegd uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG, en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van de externe betrekkingen, achtte het Gerecht een beroep op artikel 308 EG in de door de twee eerstgenoemde artikelen bedoelde bijzondere context namelijk gerechtvaardigd ter bereiking van dergelijke doelstellingen en in casu van het in de litigieuze verordening bedoelde doel van het GBVB, het internationale terrorisme en de financiering ervan te bestrijden.
- 196 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de bestreden arresten daadwerkelijk op een onjuiste rechtsopvatting berusten.
- 197 Het Gerecht heeft immers weliswaar terecht overwogen dat een brug is geslagen tussen de optredens van de Gemeenschap waarbij economische maatregelen worden vastgesteld uit hoofde van de artikelen 60 EG en 301 EG en de doelstellingen van het EU-Verdrag op het gebied van de externe betrekkingen, waaronder het GBVB, maar noch de formulering van de bepalingen van het EG-Verdrag, noch de structuur van dit Verdrag verleent steun aan de opvatting dat deze brug ook wordt geslagen door andere bepalingen van het EG-Verdrag, zoals met name artikel 308 EG.
- 198 Wat specifiek artikel 308 EG betreft, dient te worden vastgesteld dat indien het standpunt van het Gerecht werd aanvaard, deze bepaling de mogelijkheid zou bieden om in de bijzondere context van de artikelen 60 EG en 301 EG gemeenschapshandelingen

vast te stellen die er niet toe strekken een van de doelstellingen van de Gemeenschap te verwezenlijken, maar een van de doelstellingen van het EU-Verdrag inzake externe betrekkingen, waaronder het GBVB.

199 Een dergelijke opvatting valt evenwel niet te rijmen met de formulering van artikel 308 EG.

200 Een beroep op deze bepaling vereist immers dat het beoogde optreden betrekking heeft op de „[werking van] de gemeenschappelijke markt” en „een der doelstellingen van de Gemeenschap” beoogt te verwezenlijken.

201 Dit laatste begrip kan, gelet op de duidelijk en nauwkeurige formulering ervan, geenszins aldus worden opgevat dat het mede de doelstellingen van het GBVB omvat.

202 Het naast elkaar bestaan van de Unie en de Gemeenschap als geïntegreerde maar afzonderlijke rechtsorden, alsmede de constitutionele structuur van de pijlers, zoals die door de auteurs van de thans geldende verdragen is gewild en waarnaar het Gerecht in punt 120 van het bestreden arrest Kadi en punt 156 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat terecht heeft verwezen, vormen bovendien overwegingen van institutionele aard die pleiten tegen een uitbreiding van deze brug tot andere artikelen van het EG-Verdrag dan die waarmee zij uitdrukkelijk verbonden is.

203 Verder kan artikel 308 EG als bestanddeel van een op het beginsel van attributie van bevoegdheid berustend institutioneel bestel geen grondslag zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Gemeenschap tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het Verdrag, en in het bijzonder door die waarin de taken en het optreden van de Gemeenschap worden omschreven (advies 2/94, reeds aangehaald, punt 30).

- 204 Artikel 3 EU, waarnaar het Gerecht in de punten 126 tot en met 128 van het bestreden arrest Kadi en in de punten 162 tot en met 164 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat verwijst, met name de tweede alinea ervan, kan evenmin dienen als basis voor de uitbreiding van de bevoegdheden van de Gemeenschap tot andere doelstellingen dan die van de Gemeenschap.
- 205 De invloed van deze onjuiste rechtsopvatting op de geldigheid van de bestreden arresten zal hierna worden onderzocht, na de beoordeling van de andere grieven tegen de overwegingen van deze arresten betreffende de mogelijkheid om artikel 308 EG, in combinatie met de artikelen 60 EG en 301 EG, te gebruiken als rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening.
- 206 Deze andere grieven kunnen in twee categorieën worden ingedeeld.
- 207 De eerste categorie omvat met name het eerste onderdeel van het eerste middel van Kadi, waarin deze het Gerecht verwijt dat het blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te aanvaarden dat artikel 308 EG de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening, namelijk de artikelen 60 EG en 301 EG, kon aanvullen. Volgens Kadi kunnen deze twee laatste artikelen zelfs niet een gedeeltelijke rechtsgrondslag van de litigieuze verordening vormen, aangezien maatregelen tegen personen of entiteiten die geen enkele band met het heersende regime van een derde land hebben en die de enige adressaat van de litigieuze verordening vormen, volgens de uitlegging van het Gerecht zelf niet binnen de werkingssfeer van deze artikelen vallen.
- 208 Deze kritiek vertoont gelijkenis met die van de Commissie, dat indien zou moeten worden geoordeeld dat een beroep op artikel 308 EG is toegestaan, deze bepaling de enige rechtsgrondslag, en niet samen met de artikelen 60 EG en 301 EG een gecombineerde rechtsgrondslag, zou moeten vormen.

- 209 De tweede categorie omvat de kritiek van de Commissie op de vaststelling van het Gerecht in de punten 116 en 121 van het bestreden arrest Kadi en in de punten 152 en 157 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat dat het doel van de litigieuze verordening, namelijk, aldus het Gerecht, de strijd tegen het internationale terrorisme en, meer in het bijzonder, het opleggen van economische en financiële sancties, zoals de bevrozing van tegoeden, aan personen en entiteiten die ervan worden verdacht aan de financiering daarvan bij te dragen, niet met het oog op de toepassing van artikel 308 EG in verband kan worden gebracht met een van de door het EG-Verdrag aan de Gemeenschap toegewezen doelstellingen.
- 210 De Commissie stelt dienaangaande dat de bij de litigieuze verordening voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen waarbij economische en financiële sancties worden opgelegd, naar hun aard onder de doelstellingen van de Gemeenschap vallen, namelijk de gemeenschappelijke handelspolitiek en het vrije verkeer van kapitaal.
- 211 Wat de eerste categorie van bovengenoemde grieven betreft, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 308 EG ertoe strekt, leemten als gevolg van het ontbreken van uitdrukkelijk of impliciet door specifieke bepalingen van het EG-Verdrag aan de gemeenschapsinstellingen verleende handelingsbevoegdheden aan te vullen, voor zover dergelijke bevoegdheden niettemin noodzakelijk blijken om de Gemeenschap in staat te stellen haar taak te vervullen teneinde een van de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken (advies 2/94, reeds aangehaald, punt 29).
- 212 Het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat artikel 308 EG samen met de artikelen 60 EG en 301 EG de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening kan vormen.
- 213 Deze verordening valt immers duidelijk binnen de materiële werkingssfeer van de artikelen 60 EG en 301 EG, voor zover zij beperkende maatregelen van economische en financiële aard oplegt.

- 214 De opname van deze artikelen in de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening was dus in dit opzicht gerechtvaardigd.
- 215 Verder liggen deze bepalingen in het verlengde van een praktijk die vóór de invoering van de artikelen 60 EG en 301 EG bij het Verdrag van Maastricht gebaseerd was op artikel 113 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 133 EG) (zie in die zin arresten van 17 oktober 1995, Werner, C-70/94, Jurispr. blz. I-3189, punten 8-10, en 14 januari 1997, Centro-Com, C-124/95, Jurispr. blz. I-81, punten 28 en 29) en die inhield dat de Gemeenschap werd belast met de uitvoering van maatregelen waartoe in het kader van de Europese politieke samenwerking was besloten en die de vaststelling van beperkende economische maatregelen tegen derde landen omvatten.
- 216 Aangezien de artikelen 60 EG en 301 EG evenwel niet voorzien in uitdrukkelijke of impliciete handelingsbevoegdheden om dergelijke maatregelen op te leggen aan adressaten die geen enkele band hebben met het heersende regime van een derde land, zoals die welke worden bedoeld in de litigieuze verordening, kon deze leemte in de bevoegdheid, te wijten aan de beperkingen van de personele werkingssfeer van deze bepalingen, worden aangevuld door artikel 308 EG naast de twee eerstgenoemde bepalingen, die deze verordening vanuit materieel oogpunt schragen, als rechtsgrondslag voor deze verordening te gebruiken, mits evenwel aan de andere toepassingsvoorwaarden van artikel 308 EG is voldaan.
- 217 De in bovengenoemde eerste categorie ingedeelde grieven dienen dus ongegrond te worden verklaard.
- 218 Wat de andere toepassingsvoorwaarden van artikel 308 EG betreft, dient vervolgens bovengenoemde tweede categorie grieven te worden onderzocht.

- 219 De Commissie stelt dat gemeenschappelijk standpunt 2002/402, waaraan de litigieuze verordening uitvoering beoogt te geven, weliswaar tot doel heeft het internationale terrorisme te bestrijden, welk doel onder het GBVB valt, maar dat deze verordening zelf moet worden geacht een uitvoeringsmaatregel te bevatten die ertoe strekt economische en financiële sancties op te leggen.
- 220 Dit doel behoort tot de doelstellingen van de Gemeenschap in de zin van artikel 308 EG, in het bijzonder tot die betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek en het vrije kapitaalverkeer.
- 221 Volgens het Verenigd Koninkrijk moet het specifieke, louter instrumentele, doel van de litigieuze verordening, namelijk de invoering van economische dwangmaatregelen, worden onderscheiden van het onderliggende, onder het GBVB vallende, doel ervan, dat erin bestaat de internationale vrede en veiligheid te handhaven. Bovenbedoeld doel draagt bij tot de verwezenlijking van het impliciete communautaire doel dat aan de artikelen 60 EG en 301 EG ten grondslag ligt en dat erin bestaat doeltreffende middelen te verschaffen om — uitsluitend door middel van economische dwangmaatregelen — uitvoering te geven aan in het kader van het GBVB vastgestelde handelingen.
- 222 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de litigieuze verordening tot doel heeft de met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban verbonden personen onverwijd de toegang tot alle financiële en economische middelen te verhinderen, teneinde een halt toe te roepen aan de financiering van terroristische activiteiten (arrest van 11 oktober 2007, Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Jurispr. blz. I-8361, punt 63).
- 223 Anders dan het Gerecht in punt 116 van het bestreden arrest Kadi en punt 152 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft geoordeeld, kan dit doel in verband worden gebracht met doelstellingen die bij het EG-Verdrag aan de Gemeenschap zijn toegewezen. De bestreden arresten berusten dus ook op dit punt op een onjuiste rechtsopvatting.

- 224 Dienaangaande dient eraan te worden herinnerd dat artikel 308 EG, zoals in punt 203 van het onderhavige arrest is uiteengezet, als bestanddeel van een op het beginsel van attributie van bevoegdheid berustend institutioneel bestel geen grondslag kan zijn voor een uitbreiding van het competentiegebied van de Gemeenschap tot buiten het algemene kader dat gevormd wordt door het geheel van de bepalingen van het EG-Verdrag.
- 225 Het door de litigieuze verordening nagestreefde doel kan evenwel in verband worden gebracht met een van de doelstellingen in de zin van artikel 308 EG, zodat de vaststelling van deze verordening geen overschrijding inhoudt van de grenzen van het competentiegebied van de Gemeenschap zoals dit voortvloeit uit het algemene kader dat wordt gevormd door het geheel van de bepalingen van het EG-Verdrag.
- 226 Voor zover de artikelen 60 EG en 301 EG de Gemeenschap de bevoegdheid verlenen om beperkende economische maatregelen op te leggen teneinde in het kader van het GBVB vastgestelde maatregelen ten uitvoer te leggen, vormen deze bepalingen immers de uitdrukking van het impliciete en onderliggende doel dat erin bestaat, de vaststelling van dergelijke maatregelen door het doeltreffende gebruik van een communautair instrument mogelijk te maken.
- 227 Dit doel kan worden beschouwd als een doel van de Gemeenschap in de zin van artikel 308 EG.
- 228 Deze uitlegging vindt steun in artikel 60, lid 2, EG. De eerste alinea van dit lid voorziet immers weliswaar in de — strikt afgebakende — bevoegdheid van de lidstaten om tegen een derde land eenzijdige maatregelen betreffende het kapitaal- en het betalingsverkeer te nemen, maar deze bevoegdheid kan volgens dezelfde alinea slechts worden uitgeoefend zolang geen communautaire maatregelen zijn genomen op grond van artikel 60, lid 1.

- 229 De uitvoering van in het kader van het GBVB vastgestelde beperkende economische maatregelen door middel van een communautair instrument gaat niet het algemene kader te buiten dat wordt gevormd door het geheel van de bepalingen van het EG-Verdrag, aangezien dergelijke maatregelen naar hun aard bovendien een band met de werking van de gemeenschappelijke markt vertonen, wat een andere voorwaarde is voor de toepassing van artikel 308 EG, zoals is gezegd in punt 200 van het onderhavige arrest.
- 230 Indien economische en financiële maatregelen zoals die welke bij de litigieuze verordening zijn opgelegd, die bestaan in de — in beginsel algemene — bevrozing van alle tegoeden en andere economische middelen van de betrokken personen en entiteiten, eenzijdig door elke lidstaat werden opgelegd, zou een wildgroei van deze nationale maatregelen de werking van de gemeenschappelijke markt immers kunnen aantasten. Deze maatregelen zouden in het bijzonder invloed kunnen hebben op het verkeer tussen de lidstaten, met name op het kapitaal- en het betalingsverkeer, alsook op de uitoefening door de ondernemingen van hun recht van vestiging. Bovendien zouden zij kunnen leiden tot verstoringen van de mededinging, aangezien eventuele verschillen tussen de eenzijdige maatregelen van de lidstaten de concurrentiepositie van bepaalde ondernemingen zouden kunnen verbeteren of verslechteren, zonder dat deze verbetering of verslechtering op economische gronden zou zijn gebaseerd.
- 231 De verklaring van de Raad in punt 4 van de considerans van de litigieuze verordening dat communautaire wetgeving noodzakelijk is, „met name ter voorkoming van concurrentiedistorsies”, is dus in dit opzicht relevant.
- 232 Thans dient uitspraak te worden gedaan over de invloed van de in de punten 196 en 223 van het onderhavige arrest vastgestelde onjuiste rechtsopvattingen op de geldigheid van de bestreden arresten.
- 233 Volgens de rechtspraak moet de hogere voorziening worden afgewezen, wanneer de motivering van een arrest van het Gerecht blijkt geeft van een schending van het gemeenschapsrecht, maar het dictum ervan op andere rechtsgronden gerechtvaardigd

voorkomt (zie met name arrest van 21 september 2006, JCB Service/Commissie, C-167/04 P, Jurispr. blz. I-8935, punt 186 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

²³⁴ Vastgesteld dient te worden dat de conclusie betreffende de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening waartoe het Gerecht in punt 135 van het bestreden arrest Kadi en punt 158 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat is gekomen, namelijk dat de Raad bevoegd was om deze verordening vast te stellen op de gecombineerde grondslag van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG, op andere rechtsgronden gerechtvaardigd is.

²³⁵ De opname van artikel 308 EG in de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening kan immers weliswaar, zoals in de punten 196 tot en met 204 van het onderhavige arrest is geoordeeld, niet worden gerechtvaardigd door het feit dat deze verordening een doel van het GBVB nastreeft, maar deze bepaling kon niettemin als grondslag voor deze verordening worden aanvaard, aangezien, zoals blijkt uit de punten 225 tot en met 231 van het onderhavige arrest, kan worden aangenomen dat deze verordening ertoe strekt een doel van de Gemeenschap te verwezenlijken en bovendien verband houdt met de werking van de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 308 EG. Verder bood de toevoeging van deze bepaling aan de rechtsgrondslag van de litigieuze verordening het Europees Parlement de mogelijkheid om aan de besluitvorming betreffende de betrokken maatregelen, die specifiek betrekking hebben op particulieren, mee te werken, terwijl in het kader van de artikelen 60 EG en 301 EG geen enkele rol voor deze instelling is weggelegd.

²³⁶ Bijgevolg dienen de middelen die tegen de bestreden arresten zijn aangevoerd, voor zover het Gerecht hierbij heeft beslist dat de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG een wettige rechtsgrondslag voor de litigieuze verordening vormen, in hun geheel ongegrond te worden verklaard.

Middel inzake schending van artikel 249 EG

Argumenten van partijen

- 237 Met zijn tweede middel verwijt Al Barakaat het Gerecht dat het in punt 188 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft geoordeeld dat de litigieuze verordening de volgens artikel 249 EG vereiste algemene strekking heeft, aangezien zij zich op algemene en abstracte wijze richt tot alle personen die in het materiële bezit kunnen zijn van tegoeden die toebehoren aan een of meer van de in de bijlage bij deze verordening genoemde personen.
- 238 Al Barakaat stelt „dat het onjuist is om de persoon waarvan de tegoeden bevroren zijn, niet als adressaat van de betrokken handeling te beschouwen, aangezien de uitvoering van het besluit redelijkerwijs dient te berusten op een wettige maatregel die gericht is tegen diegene die over de middelen beschikt”.
- 239 Verder is het tegenstrijdig om enerzijds in punt 112 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat te verklaren dat het gaat om beperkende maatregelen die personen of organisaties rechtstreeks raken, en anderzijds in punt 188 van hetzelfde arrest te verklaren dat deze maatregelen niet gericht zijn tegen deze personen of organisaties, maar een soort uitvoeringsbepalingen vormen die tot andere personen zijn gericht.
- 240 Het Koninkrijk Spanje, het Verenigd Koninkrijk, de Raad en de Commissie zijn het in grote lijnen eens met de analyse van het Gerecht.

Beoordeling door het Hof

- 241 Het Gerecht heeft in de punten 184 tot en met 188 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat terecht geoordeeld dat de omstandigheid dat de personen en entiteiten waartegen de bij de litigieuze verordening opgelegde maatregelen gericht zijn, in bijlage I bij deze verordening met name worden genoemd, zodat zij daardoor rechtstreeks en individueel lijken te worden geraakt in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG, niet impliceert dat deze handeling geen algemene strekking heeft in de zin van artikel 249, tweede alinea, EG en niet als een verordening kan worden gekwalificeerd.
- 242 De litigieuze verordening legt immers weliswaar beperkende maatregelen op aan de personen en entiteiten waarvan de naam wordt vermeld op de limitatieve lijst van bijlage I, die overigens geregeld door de schrapping of de toevoeging van bepaalde namen is gewijzigd om in overeenstemming te blijven met de geconsolideerde lijst, maar de adressaten van deze verordening zijn op algemene en abstracte wijze vastgesteld.
- 243 De litigieuze verordening bevat evenals resolutie 1390 (2002), waaraan zij uitvoering beoogt te geven, een bijzonder ruim geformuleerd verbod om tegoeden en economische middelen ter beschikking te stellen van deze personen of entiteiten (zie in die zin arrest Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, reeds aangehaald, punten 50-55).
- 244 Zoals het Gerecht in de punten 186 en 188 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat terecht heeft geoordeeld, is dit verbod gericht tot eenieder die in het materiële bezit van de betrokken tegoeden of economische middelen kan zijn.
- 245 Aldus is dit verbod van toepassing in omstandigheden als die van de zaak die heeft geleid tot het reeds aangehaalde arrest Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, waarin de vraag aan de orde was of de litigieuze verordening de definitieve overschrijving

van de eigendom van een onroerend goed in het Grundbuch ten gevolge van de sluiting van een verkoopovereenkomst verbiedt indien een van de kopers een op de lijst in bijlage I bij deze verordening geplaatste natuurlijke persoon is.

²⁴⁶ In punt 60 van dat arrest heeft het Hof namelijk vastgesteld dat een handeling als deze overschrijving ingevolge artikel 2, lid 3, van de litigieuze verordening verboden is, wanneer zij zou impliceren dat economische middelen aan een op deze lijst geplaatste persoon ter beschikking werden gesteld, waardoor deze tegoeden, goederen of diensten zou kunnen verwerven.

²⁴⁷ Gelet op het bovenstaande dient het middel van Al Barakaat inzake schending van artikel 249 EG eveneens ongegrond te worden verklaard.

Middelen inzake schending van bepaalde grondrechten

Grievens betreffende het inleidende deel van de bestreden arresten betreffende de grenzen van de toetsing door de gemeenschapsrechter van de materiële wettigheid van de litigieuze verordening aan de grondrechten

²⁴⁸ Met het eerste onderdeel van zijn tweede middel stelt Kadi dat het bestreden arrest Kadi, voor zover het zich uitspreekt over de betrekkingen tussen de VN en de leden van deze organisatie en over de regels voor de toepassing van de resoluties van de Veiligheidsraad, berust op onjuiste rechtsopvattingen betreffende de uitlegging van de betrokken beginselen van volkenrecht, wat volgens hem heeft geleid tot andere

onjuiste rechtsopvattingen bij de beoordeling van de middelen inzake schending van bepaalde specifieke grondrechten van rekwirant.

249 Dit onderdeel omvat vijf grieven.

250 Met de eerste grief stelt Kadi dat het Gerecht in de punten 183 en 184 van het arrest blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de in artikel 103 van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde voorrang van de krachtens dit Handvest geldende verplichtingen van de staten te verwarren met de hiermee verwante, maar verschillende kwestie van het in artikel 25 van dit Handvest bedoelde bindende karakter van besluiten van de Veiligheidsraad.

251 Met de tweede grief verwijt Kadi het Gerecht dat het blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 217 tot en met 225 van het bestreden arrest Kadi ervan uit te gaan dat de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties evenals de verdragsverplichtingen automatisch vallen onder het recht en de bevoegdheid van de leden van de VN.

252 Met de derde grief stelt Kadi dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 212 tot en met 225 en 283 en 284 van het bestreden arrest Kadi te oordelen dat het niet bevoegd is om de wettigheid van de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties te toetsen.

253 Met de vierde grief stelt Kadi dat de redenering van het Gerecht in de punten 225 tot en met 232 van het arrest betreffende het jus cogens een grote ongerijmdheid bevat, aangezien het beginsel dat de resoluties van de Veiligheidsraad niet aan rechterlijke controle kunnen worden onderworpen en in die zin immuniteit van jurisdictie

genieten, zo dit zou primeren, op algemene wijze van toepassing zou moeten zijn, zonder dat vragen betreffende het *jus cogens* een uitzondering op dit beginsel vormen.

254 Met de vijfde grief stelt Kadi dat de omstandigheid dat de Veiligheidsraad geen onafhankelijke internationale rechterlijke instantie heeft ingesteld die ermee belast is om zowel rechtens als feitelijk te beslissen op beroepen tegen de individuele besluiten van het sanctiecomité, niet impliceert dat de lidstaten niet de wettige bevoegdheid hebben om redelijke maatregelen te nemen ter verbetering van de vaststelling van de feiten die aan de oplegging van sancties ten grondslag liggen, alsook van de identificatie van de personen waartegen deze gericht zijn, en evenmin dat het hun verboden is om krachtens de speelruimte waarover zij bij de nakoming van hun verplichtingen beschikken, in een passende beroepsmogelijkheid te voorzien.

255 In repliek heeft Kadi bovendien onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Bosphorus gesteld dat het gemeenschapsrecht vereist dat alle communautaire wetgevende maatregelen worden onderworpen aan de rechterlijke controle van het Hof, die ook betrekking heeft op de eerbiediging van de grondrechten, ook al vindt de betrokken maatregel zijn oorsprong in een internationaalrechtelijk besluit, zoals een resolutie van de Veiligheidsraad.

256 Zolang het recht van de Verenigde Naties geen passende bescherming biedt aan personen die verklaren dat hun grondrechten zijn geschonden, dienen de door de Gemeenschap vastgestelde handelingen ter uitvoering van de resoluties van de Veiligheidsraad te worden gecontroleerd. Volgens Kadi biedt de op de diplomatieke bescherming gebaseerde herzieningsprocedure voor het sanctiecomité geen even vergaande bescherming van de rechten van de mens als die welke wordt verzekerd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), zoals deze door het Europees Hof voor de rechten van de mens in het arrest van 30 juni 2005, *Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways)/Ierland* (*Recueil des arrêts et décisions* 2005-VI, punt 155) wordt vereist.

- 257 Kadi stelt dat dit argument, dat subsidiair is ten opzichte van de op het volkenrecht gebaseerde argumenten, wordt aangevoerd voor het geval dat het Hof zou oordelen dat er een conflict bestaat tussen het doel, de resoluties van de Veiligheidsraad getrouw uit te voeren, en het recht op een eerlijk proces of het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.
- 258 Verder vormt deze grief geen nieuw middel, maar een verdere uitwerking van de in de hogere voorziening geformuleerde fundamentele stelling dat de Gemeenschap, wanneer zij beslist om langs wetgevende weg uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad, ervoor dient te zorgen dat de wetgeving die zij aldus wenst in te voeren, wettig is in die zin dat zij voldoet aan de minimumcriteria inzake mensenrechten.
- 259 Met het eerste onderdeel van haar derde middel bekritiseert Al Barakaat de voorafgaande opmerkingen van het Gerecht in het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat betreffende het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de nationale of communautaire rechtsorde en de omvang van de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidscontrole.
- 260 Een resolutie van de Veiligheidsraad, die op zich bindend is krachtens het internationaal publiekrecht, kan slechts rechtsgevolgen hebben voor justitiabelen in een bepaalde staat indien zij overeenkomstig de geldende wet ten uitvoer is gelegd.
- 261 Er is geen enkel juridisch argument om te stellen dat de uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad aan een bijzondere behandeling of een uitzonderingsregel dient te worden onderworpen in die zin dat een communautaire verordening tot uitvoering van deze resoluties niet zou moeten voldoen aan de communautaire regels inzake de vaststelling van verordeningen.

262 De Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Raad, daarentegen, zijn het in grote lijnen eens met de analyse die het Gerecht dienaangaande in de bestreden arresten heeft verricht, en sluiten zich aan bij de conclusie die het daaruit heeft getrokken, namelijk dat, wat de materiële wettigheid van de litigieuze verordening betreft, dient te worden vastgesteld dat deze uitvoering geeft aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad en als zodanig in beginsel ontsnapt aan elke controle door de gemeenschapsrechter, ook op het gebied van de eerbiediging van de grondrechten, en dus in zoverre immuniteit van jurisdictie geniet.

263 Anders dan het Gerecht zijn deze deelnemers aan de procedure evenwel van mening dat de gemeenschapsrechter geen enkele wettigheidscontrole kan uitoefenen op de inhoud van de resoluties van de Veiligheidsraad. Zij verwijten het Gerecht dus dat het heeft beslist dat een toetsing aan het *jus cogens* mogelijk is.

264 Voor zover de bestreden arresten een uitzondering op dit gebied aanvaarden, zonder hiervoor evenwel een — met name in de bepalingen van het Verdrag gelegen — rechtsgrondslag vast te stellen, zijn zij incoherent, aangezien de argumenten op basis waarvan een rechterlijke toetsing van de resoluties van de Veiligheidsraad door de gemeenschapsrechter op algemene wijze wordt uitgesloten, ook pleiten tegen de erkenning van de loutere bevoegdheid om deze resoluties te toetsen aan het *jus cogens*.

265 Verder zijn de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde grondrechten onder het *jus cogens* vallen.

266 Een norm kan slechts als *jus cogens* worden gekwalificeerd indien zij geen enkele afwijking toelaat. De in casu aangevoerde rechten — het recht op een eerlijk proces en het recht op eerbiediging van de eigendom — kennen evenwel beperkingen en uitzonderingen.

- 267 Het Verenigd Koninkrijk stelt dienaangaande incidenteel hogere voorziening in en vordert vernietiging van het deel van de bestreden arresten dat betrekking heeft op het jus cogens, namelijk de punten 226 tot en met 231 van het bestreden arrest Kadi en de punten 277 tot en met 281 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat.
- 268 De Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden stellen het Hof voor, de motivering te veranderen en vorderen de verwerping van de middelen van Kadi en Al Barakaat betreffende het jus cogens omdat de gemeenschapsrechter volkomen onbevoegd is om de resoluties van de Veiligheidsraad te toetsen, ook aan het jus cogens.
- 269 De Commissie stelt dat er twee redenen kunnen zijn om de verplichting tot uitvoering van resoluties van de Veiligheidsraad zoals die welke in casu aan de orde zijn, waarvan de strikte formulering geen ruimte laat voor enige interpretatie door de communautaire autoriteiten die deze uitvoeren, niet na te komen, namelijk het feit dat de betrokken resolutie in strijd is met het jus cogens en het feit dat zij buiten het bestek valt of in strijd is met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties en dus *ultra vires* is vastgesteld.
- 270 Aangezien immers de Veiligheidsraad volgens artikel 24, lid 2, van het Handvest van de Verenigde Naties gebonden is aan de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties, waaronder volgens artikel 1, lid 3, van het Handvest, mede dient te worden begrepen het bevorderen en stimuleren van eerbied voor de rechten van de mens, kan een door dit orgaan vastgestelde handeling die hiermee in strijd is, ook wanneer zij indruist tegen de grondrechten van de betrokken particulieren, worden geacht *ultra vires* te zijn vastgesteld en dus niet bindend te zijn voor de Gemeenschap.
- 271 De Commissie is evenwel van mening dat het Gerecht terecht heeft geoordeeld dat de gemeenschapsrechter de geldigheid van een resolutie van de Veiligheidsraad in beginsel niet kan toetsen aan de doelstellingen en beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties.

- 272 Voor het geval dat de uitoefening van een dergelijke controle toch zou worden aanvaard, stelt de Commissie onder verwijzing naar het reeds aangehaalde arrest Racke dat het Hof als rechterlijke instantie van een andere internationale organisatie dan de VN slechts zelf uitspraak over dit punt kan doen indien de schending van de rechten van de mens bijzonder flagrant en in het oog springend is.
- 273 Dit is evenwel in casu niet het geval, aangezien er een herzieningsprocedure voor het sanctiecomité bestaat en ervan moet worden uitgegaan dat de Veiligheidsraad de betrokken dwingende vereisten van internationale veiligheid heeft afgewogen tegen de betrokken grondrechten.
- 274 Wat de uit het reeds aangehaalde arrest Bosphorus te trekken conclusies betreft, stelt de Commissie dat in het kader van de beoordeling van de litigieuze verordening, anders dan in de zaak die heeft geleid tot dat arrest, de vraag zou kunnen rijzen of de betrokken resolutie wettig is, en dus of zij eventueel nietig is, indien het Hof van oordeel zou zijn dat de Gemeenschap geen uitvoering kan geven aan een bindende resolutie van de Veiligheidsraad omdat de door deze instantie toegepaste normen inzake mensenrechten, met name inzake het recht om te worden gehoord, ontoereikend zijn.
- 275 Verder is het Verenigd Koninkrijk van mening dat het argument van Kadi dat elke regeling die door de gemeenschapsinstellingen ter uitvoering van een resolutie van de Veiligheidsraad is vastgesteld, krachtens het gemeenschapsrecht onderworpen blijft aan een volledige wettigheidstoetsing door het Hof, ongeacht de oorsprong van deze regeling, voor het eerst in repliek is aangevoerd en dus een nieuw middel vormt. Dit argument dient dan ook overeenkomstig de artikelen 42, lid 2, en 118 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te worden verworpen.
- 276 Subsidiair stelt deze lidstaat dat de door artikel 297 EG erkende bijzondere status van de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties, zoals deze voortvloeit uit de wisselwerking tussen de

artikelen 25, 48 en 103 van dit Handvest, impliceert dat geen beroep uit hoofde van het gemeenschapsrecht kan worden ingesteld tegen de maatregelen die een lidstaat neemt ter uitvoering van zijn verplichtingen tot handhaving van de internationale vrede en veiligheid. Deze verplichtingen hebben vanzelfsprekend ook voorrang op de constitutionele beginselen van gemeenschapsrecht.

²⁷⁷ Verder stelt deze lidstaat dat het Hof zich in het reeds aangehaalde arrest *Bosphorus* niet bevoegd heeft verklaard om de geldigheid van een verordening ter uitvoering van een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad te beoordelen, maar de betrokken verordening enkel heeft uitgelegd teneinde na te gaan of een hierbij vastgestelde maatregel in een concreet geval door de autoriteiten van een lidstaat diende te worden toegepast. De Franse Republiek is het in grote lijnen eens met deze uitlegging van dit arrest.

Beoordeling door het Hof

²⁷⁸ Vooraf dient de exceptie van niet-ontvankelijkheid te worden verworpen die het Verenigd Koninkrijk heeft opgeworpen tegen het in repliek aangevoerde argument van Kadi dat elke door de gemeenschapsinstellingen vastgestelde regeling, daaronder begrepen die welke ertoe strekken uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad, krachtens het gemeenschapsrecht onderworpen blijft aan een volledige wettigheidstoetsing door het Hof, ongeacht de oorsprong van deze regeling.

²⁷⁹ Zoals Kadi stelt, gaat het immers om een aanvullend argument ter uitwerking van het, althans impliciet, reeds eerder in de hogere voorziening aangevoerde en hiermee nauw verbonden middel dat de Gemeenschap ervoor diende te zorgen dat de wetgeving die zij ter uitvoering van een resolutie van de Veiligheidsraad wenste in te voeren, wettig was in die zin dat zij voldeed aan de minimumcriteria inzake mensenrechten (zie in die zin met name beschikking van 13 november 2001, *Dürbeck/Commissie*, C-430/00 P, Jurispr. blz. I-8547, punt 17).

280 De grieven waarmee rekwiranten het Gerecht verwijten dat het in wezen heeft geoordeeld dat uit de beginselen die het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde beheersen, voortvloeit dat, aangezien de litigieuze verordening beoogt uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad die is vastgesteld krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, dat dienaangaande geen enkele beoordelingsruimte laat, de inhoud van deze verordening niet aan een wettigheidscontrole door de rechter kan worden onderworpen, behalve voor wat de verenigbaarheid ervan met de regels van het jus cogens betreft, en deze verordening dus in zoverre immuniteit van jurisdictie geniet, dienen nader te worden onderzocht.

281 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Europese Gemeenschap een rechtsgemeenschap is in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het constitutionele basishandvest dat in het EG-Verdrag is belichaamd, en dat dit Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen aan het Hof is opgedragen (arrest van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, *Jurispr.* blz. 1339, punt 23).

282 Verder mag een internationale overeenkomst geen inbreuk maken op de in de Verdragen vastgestelde bevoegdheidsregeling en dus op de autonomie van het communautaire rechtstelsel waarvan het Hof krachtens de hem bij artikel 220 EG verleende exclusieve bevoegdheid de eerbiediging verzekert, welke bevoegdheid het Hof overigens reeds als een van de grondslagen van de Gemeenschap heeft beschouwd (zie in die zin, advies 1/91 van 14 december 1991, *Jurispr.* blz. I-6079, punten 35 en 71, en arrest van 30 mei 2006, *Commissie/Ierland*, C-459/03, *Jurispr.* blz. I-4635, punt 123 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

283 Bovendien vormen de grondrechten volgens vaste rechtspraak een integrerend deel van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Het Hof laat zich daarbij leiden door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het EVRM komt in dit opzicht bijzondere betekenis toe (zie met name arrest van 26 juni 2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.*, C-305/05, *Jurispr.* blz. I-5305, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 284 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de eerbiediging van de mensenrechten een vereiste is voor de wettigheid van communautaire maatregelen (advies 2/94, reeds aangehaald, punt 34) en dat maatregelen die onverenigbaar zijn met de eerbiediging van deze rechten, in de Gemeenschap niet toelaatbaar zijn (arrest van 12 juni 2003, Schmidberger, C-112/00, Jurispr. blz. I-5659, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 285 Uit al het bovenstaande volgt dat de bij een internationale overeenkomst opgelegde verplichtingen geen afbreuk kunnen doen aan de constitutionele beginselen van het EG-Verdrag, waaronder het beginsel dat alle communautaire maatregelen de grondrechten moeten eerbiedigen, wat een voorwaarde is voor hun wettigheid, die door het Hof dient te worden gecontroleerd in het kader van het door dit Verdrag in het leven geroepen volledige stelsel van rechtsmiddelen.
- 286 Dienaangaande dient te worden beklemtoond dat de door de gemeenschapsrechter te verrichten wettigheidscontrole in een context als de onderhavige betrekking heeft op de gemeenschapshandeling die ertoe strekt de betrokken internationale overeenkomst uit te voeren, en niet op deze laatste als zodanig.
- 287 Wat meer bepaald een gemeenschapshandeling betreft die, zoals de litigieuze verordening, beoogt uitvoering te geven aan een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad, kan de gemeenschapsrechter in het kader van de bij artikel 220 EG verleende exclusieve bevoegdheid dus niet de wettigheid van deze door dit internationale orgaan vastgestelde resolutie controleren, al was het maar om de verenigbaarheid ervan met het jus cogens te onderzoeken.
- 288 Verder zou een eventueel arrest van een communautaire rechterlijke instantie waarbij wordt vastgesteld dat een gemeenschapshandeling ter uitvoering van een dergelijke resolutie strijdig is met een hogere norm van de communautaire rechtsorde niet impliceren dat wordt getornd aan de voorrang van deze resolutie op internationaalrechtelijk vlak.

- 289 Zo heeft het Hof reeds een besluit van de Raad tot goedkeuring van een internationale overeenkomst nietig verklaard, na de materiële wettigheid ervan te hebben gecontroleerd in het licht van de betrokken overeenkomst en een schending van een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, namelijk het algemene discriminatieverbod, te hebben vastgesteld (arrest van 10 maart 1998, Duitsland/Raad, C-122/95, Jurispr. blz. I-973).
- 290 Bijgevolg dient te worden onderzocht of de beginselen die het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde beheersen, zoals het Gerecht heeft geoordeeld, impliceren dat de rechter de materiële wettigheid van de litigieuze verordening in beginsel niet kan toetsen aan de grondrechten, ondanks het feit dat een dergelijke controle blijkens de in de punten 281 tot en met 284 van het onderhavige arrest in herinnering geroepen rechtspraak, een tot de grondslagen van de Gemeenschap behorende constitutionele garantie vormt.
- 291 Dienaangaande dient er om te beginnen aan te worden herinnerd dat de bevoegdheden van de Gemeenschap in overeenstemming met het volkenrecht moeten worden uitgeoefend (reeds aangehaalde arresten Poulsen en Diva Navigation, punt 9, en Racke, punt 45). Bovendien heeft het Hof in hetzelfde punt van het eerste van deze arresten gepreciseerd dat een krachtens deze bevoegdheden vastgestelde handeling moet worden uitgelegd — en haar werkingssfeer moet worden afgebakend — met inachtneming van de relevante regels van het volkenrecht.
- 292 Verder heeft het Hof geoordeeld dat de Gemeenschap zich bij de uitoefening van de in de artikelen 177 EG en 181 EG vastgestelde bevoegdheden inzake samenwerking en ontwikkeling dient te houden aan de verbintenissen die in het kader van de Verenigde Naties en andere internationale organisaties zijn onderschreven (arrest van 20 mei 2008, Commissie/Raad, C-91/05, Jurispr. blz. I-3651, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 293 De verplichting tot nakoming van de in het kader van de Verenigde Naties onderschreven verbintenissen geldt evenzeer op het gebied van de handhaving van de internationale vrede en veiligheid, wanneer de Gemeenschap op grond van de

artikelen 60 EG en 301 EG communautaire maatregelen neemt ter uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad.

294 Bij de uitoefening van deze bevoegdheid moet de Gemeenschap namelijk bijzonder belang hechten aan het feit dat, wanneer de Veiligheidsraad resoluties vaststelt uit hoofde van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, hij hiermee overeenkomstig artikel 24 van dit Handvest zijn voornaamste taak als internationaal orgaan vervult, die erin bestaat op mondiaal niveau de vrede en de veiligheid te handhaven, welke taak in het kader van dit hoofdstuk VII de bevoegdheid omvat om te bepalen wat een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt en om de noodzakelijke maatregelen voor de handhaving of het herstel daarvan te nemen.

295 Verder kunnen de in de artikelen 60 EG en 301 EG bedoelde bevoegdheden slechts worden uitgeoefend nadat op grond van de bepalingen van het EU-Verdrag betreffende het GBVB een gemeenschappelijk standpunt is vastgesteld of tot een gemeenschappelijk optreden is besloten en hierbij in een optreden van de Gemeenschap is voorzien.

296 Indien de Gemeenschap een dergelijk besluit vaststelt, is zij in het kader van het EG-Verdrag gehouden, de bij dit besluit voorgeschreven maatregelen te nemen. Wanneer het gaat om de uitvoering van een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad, impliceert deze verplichting dat de Gemeenschap bij de uitwerking van deze maatregelen naar behoren rekening houdt met de formulering en de doelstellingen van de betrokken resolutie en met de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende relevante verplichtingen die verband houden met deze uitvoering.

297 Verder heeft het Hof reeds geoordeeld dat voor de uitlegging van de litigieuze verordening ook rekening moet worden gehouden met de bewoordingen en het doel van resolutie 1390 (2002), waaraan deze verordening volgens punt 4 van de considerans ervan uitvoering beoogt te geven (arrest Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, reeds aangehaald, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

298 Het Handvest van de Verenigde Naties schrijft evenwel niet voor dat wordt gepochteerd voor een bepaalde wijze van uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van dit Handvest vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad. Deze uitvoering dient te geschieden volgens de in de nationale rechtsorde van elk van de leden van de VN toepasselijke regels. Het Handvest van de Verenigde Naties laat de leden van de VN namelijk in beginsel de vrije keuze tussen verschillende mogelijkheden voor de omzetting van deze resoluties in hun nationale rechtsorde.

299 Uit al het bovenstaande volgt dat de beginselen die de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde beheersen, niet impliceren dat de rechter de materiële wettigheid van de litigieuze verordening niet kan toetsen aan de grondrechten omdat deze verordening beoogt uitvoering te geven aan een krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resolutie van de Veiligheidsraad.

300 Verder vindt de stelling dat een gemeenschapshandeling als de litigieuze verordening ten gevolge van het beginsel van internationaalrechtelijke voorrang van de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen, in het bijzonder van die tot uitvoering van de krachtens hoofdstuk VII van dit Handvest vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, immuniteit van jurisdictie zou genieten, geen steun in het EG-Verdrag.

301 Het is zeker juist dat het Hof reeds heeft aanvaard dat artikel 234 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 307 EG), voor zover aan de toepassingsvoorwaarden ervan is voldaan, de mogelijkheid biedt om zelfs af te wijken van het primaire recht, bijvoorbeeld van artikel 113 EG-Verdrag, betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek (zie in die zin arrest *Centro-Com*, reeds aangehaald, punten 56-61).

302 Het is ook juist dat artikel 297 EG impliciet belemmeringen van de werking van de gemeenschappelijke markt toestaat die worden veroorzaakt door maatregelen die een lidstaat vaststelt ter uitvoering van internationale verplichtingen die hij is aangegaan om de internationale vrede en veiligheid te handhaven.

- 303 Deze bepalingen kunnen evenwel niet aldus worden opgevat dat zij een afwijking toestaan van de beginselen van vrijheid, democratie en eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die in artikel 6, lid 1, EU als grondslagen van de Gemeenschap worden beschouwd.
- 304 Artikel 307 EG biedt immers geenszins de mogelijkheid om de beginselen die behoren tot de grondslagen van de communautaire rechtsorde op de helling te zetten. Tot deze beginselen behoort het beginsel van de bescherming van de grondrechten, dat mede betrekking heeft op de controle door de gemeenschapsrechter van de wettigheid van gemeenschapshandelingen, meer bepaald van hun verenigbaarheid met deze grondrechten.
- 305 Een vrijstelling van de litigieuze verordening van iedere vorm van rechterlijke controle van de verenigbaarheid ervan met de grondrechten die haar oorsprong zou vinden in de vermeende absolute voorrang van de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan deze verordening uitvoering beoogt te geven, kan evenmin worden gebaseerd op de positie die de uit het Handvest van de Verenigde Naties voortvloeiende verplichtingen zouden innemen in de hiërarchie van de normen in de communautaire rechterde indien deze verplichtingen een plaats kregen toebedeeld in deze hiërarchie.
- 306 Artikel 300, lid 7, EG bepaalt namelijk dat de akkoorden gesloten onder de in dit artikel vastgestelde voorwaarden, verbindend zijn voor de instellingen van de Gemeenschap en voor de lidstaten.
- 307 Indien deze bepaling van toepassing was op het Handvest van de Verenigde Naties, zou dit laatste dus op grond van deze bepaling voorrang hebben boven de handelingen van afgeleid gemeenschapsrecht (zie in die zin arrest van 3 juni 2008, *Inter-tanko e.a.*, C-308/06, Jurispr. blz. I-4057, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 308 Deze voorrang op het gemeenschapsrecht zou zich evenwel niet uitstrekken tot het primaire recht, met name niet tot de algemene beginselen waarvan de grondrechten deel uitmaken.
- 309 Deze uitlegging vindt steun in lid 6 van artikel 300 EG, volgens hetwelk een internationaal akkoord niet in werking kan treden indien het Hof een afwijzend advies heeft uitgebracht over de verenigbaarheid ervan met het EG-Verdrag, tenzij dit akkoord vooraf wordt gewijzigd.
- 310 Voor het Hof is evenwel, net name ter terechtzitting, gesteld dat de communautaire rechterlijke instanties zich er, evenals het Europees Hof voor de rechten van de mens, dat zich in verschillende recente arresten onbevoegd heeft verklaard om de rechtmatigheid van bepaalde handelingen ter uitvoering van krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad te controleren, van zouden moeten onthouden de wettigheid van de litigieuze verordening aan de grondrechten te toetsen, aangezien deze verordening eveneens beoogt uitvoering te geven aan deze resoluties.
- 311 Dienaangaande moet om te beginnen worden vastgesteld dat, zoals het Europees Hof voor de rechten van de mens overigens zelf heeft opgemerkt, de handelingen waarop deze besluiten betrekking hebben en ten aanzien waarvan deze rechterlijke instantie heeft verklaard dat het onbevoegd is om de verenigbaarheid ervan met het EVRM te controleren, en de andere handelingen waarvoor zij ontegenzeglijk wel bevoegd is, een fundamenteel verschillend karakter hebben (zie arrest EHRM van 2 mei 2007, Behrami en Behrami/Frankrijk en Saramati/Frankrijk, Duitsland en Noorwegen, nog niet gepubliceerd in de *Recueil des arrêts et décisions*, punt 151).
- 312 Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft immers weliswaar in bepaalde zaken die aan zijn oordeel werden onderworpen, vastgesteld dat het *ratione personae* onbevoegd was, maar deze zaken hadden betrekking op acties die rechtstreeks konden worden toegerekend aan de VN als universele organisatie die een dwingend

doel van collectieve veiligheid nastreeft, in het bijzonder om acties van een in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties opgericht ondergeschikt orgaan van de VN of om acties verricht in het kader van de uitoefening van door de Veiligheidsraad krachtens dit hoofdstuk geldig gedelegeerde bevoegdheden, en niet om acties die konden worden toegerekend aan de voor dat Hof gedaagde staten, en verder vonden deze acties niet plaats op het grondgebied van deze staten en vloeiden zij niet voort uit een beslissing van de autoriteiten hiervan.

- 313 In punt 151 van het reeds aangehaalde arrest Behrami en Behrami/Frankrijk en Saraceni/Frankrijk, Duitsland en Noorwegen heeft het Europees Hof voor de rechten van de mens daarentegen opgemerkt dat het zich in de zaak die heeft geleid tot zijn reeds aangehaalde arrest Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Ierland, dat betrekking had op een door de autoriteiten van de verwerende staat ingevolge een besluit van een minister van deze staat uitgevoerde beslagmaatregel, met name *ratione personae* bevoegd heeft verklaard ten opzichte van de verwerende staat, hoewel de betrokken maatregel was vastgesteld op grond van een communautaire verordening die zelf was vastgesteld op grond van een resolutie van de Veiligheidsraad.
- 314 In casu kan de litigieuze verordening niet worden beschouwd als een handeling die uitgaat van een van de in het kader van hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties opgerichte ondergeschikte organen van de VN of die is verricht in het kader van de uitoefening van door de Veiligheidsraad krachtens dit hoofdstuk geldig gedelegeerde bevoegdheden en die als zodanig rechtstreeks aan de VN kan worden toegerekend.
- 315 Bovendien rijst de vraag of het Hof bevoegd is om zich uit te spreken over de geldigheid van de litigieuze verordening, hoe dan ook in een totaal andere context.
- 316 Zoals in de punten 281 tot en met 284 van het onderhavige arrest reeds in herinnering is gebracht, vormt de toetsing door het Hof van de geldigheid van een gemeenschapshandeling aan de grondrechten immers in een rechtsgemeenschap de

uitdrukking van een uit het EG-Verdrag als autonoom rechtsstelsel voortvloeiende constitutionele garantie waarop een internationale overeenkomst geen inbreuk kan maken.

317 De vraag naar de bevoegdheid van het Hof rijst immers in het kader van de interne en autonome rechtsorde van de Gemeenschap, waarvan de litigieuze verordening deel uitmaakt en waarin het Hof bevoegd is om de geldigheid van de gemeenschapshandelingen te toetsen aan de grondrechten.

318 Verder is betoogd dat het Hof, gelet op het feit dat de gemeenschapsinstellingen zich dienen te schikken naar de beslissingen van de instellingen van de Verenigde naties, ervan dient af te zien de wettigheid van de litigieuze verordening aan de grondrechten te toetsen, ook al zou een dergelijke controle mogelijk zijn, aangezien deze rechten voldoende bescherming genieten in het kader van de door de Verenigde Naties ingestelde sanctieregeling, met name gelet op de herzieningsprocedure zoals deze recentelijk door verschillende resoluties van de Veiligheidsraad aanzienlijk is verbeterd.

319 De Commissie is van mening dat zolang de betrokken particulieren of entiteiten in het kader van deze sanctieregeling een redelijke mogelijkheid hebben om te worden gehoord dankzij een in het rechtsstelsel van de Verenigde Naties ingebed systeem van administratieve controle, het Hof op geen enkele wijze kan optreden.

320 Dienaangaande moet om te beginnen worden opgemerkt dat weliswaar ten gevolge van de vaststelling van verschillende resoluties door de Veiligheidsraad daadwerkelijk wijzigingen zijn aangebracht aan het door de Verenigde Naties ingestelde systeem van beperkende maatregelen, zowel wat de plaatsing op de geconsolideerde lijst, als de schrapping hiervan betreft [zie in het bijzonder de resoluties 1730 (2006) van 19 december 2006 en 1735 (206) van 22 december 2006], maar dat deze wijzigingen na de vaststelling van de litigieuze verordening zijn doorgevoerd, zodat zij in beginsel in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen niet in aanmerking kunnen worden genomen.

- 321 Hoe dan ook kan het feit dat deze regeling van de Verenigde Naties voorziet in een herzieningsprocedure voor het sanctiecomité niet leiden tot een algemene immuniteit van jurisdictie in het kader van de interne communautaire rechtsorde, zelfs niet indien rekening wordt gehouden met de wijzigingen die recentelijk aan deze procedure zijn aangebracht.
- 322 Een dergelijke immuniteit, die een belangrijke afwijking zou vormen van het bij het EG-Verdrag vastgestelde systeem van rechterlijke bescherming van de grondrechten, is immers niet gerechtvaardigd, aangezien deze herzieningsprocedure duidelijk niet de garanties van een rechterlijke bescherming biedt.
- 323 Weliswaar kan iedere persoon of entiteit zich thans rechtstreeks tot het sanctiecomité wenden door een verzoek tot schrapping van de geconsolideerde lijst bij het zogenaamde „aanspreekpunt” in te dienen, maar de procedure voor dit comité blijft zich hoofdzakelijk afspelen op diplomatiek en interstatelijk niveau. De betrokken personen of entiteiten beschikken niet over een reële mogelijkheid om hun rechten te verdedigen. Verder neemt het comité zijn beslissingen in onderlinge overeenstemming en heeft elk van zijn leden een vetorecht.
- 324 Dienaangaande blijkt uit de richtsnoeren van het sanctiecomité, zoals deze laatstelijk op 12 februari 2007 zijn gewijzigd, dat de persoon die een verzoek om schrapping heeft ingediend, tijdens de procedure voor het sanctiecomité geenszins zelf zijn rechten geldend kan maken en zich evenmin te dien einde kan laten vertegenwoordigen. Enkel de regering van de staat van zijn woonplaats of nationaliteit kan eventueel opmerkingen over dit verzoek indienen.
- 325 Bovendien is het sanctiecomité volgens bovengenoemde richtsnoeren niet verplicht om de verzoeker de gronden en de bewijselementen mee te delen waarop zijn plaatsing op de geconsolideerde lijst is gebaseerd, of om hem, zelfs maar beperkte, toegang tot deze gegevens te verlenen. Ten slotte hoeft dit comité een afwijzing van het verzoek tot schrapping niet te motiveren.

- 326 Uit het bovenstaande volgt dat de gemeenschapsrechter overeenkomstig de hem bij het EG-Verdrag verleende bevoegdheden de wettigheid van alle gemeenschaps-handelingen, daaronder begrepen de gemeenschapshandelingen die, zoals de litigieuze verordening, beogen uitvoering te geven aan krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties vastgestelde resoluties van de Veiligheidsraad, in beginsel volledig dient te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.
- 327 Bijgevolg heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de punten 212 tot en met 231 van het bestreden arrest Kadi en de punten 263 tot en met 282 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat te oordelen dat uit de beginselen die het verband tussen de in het kader van de Verenigde Naties tot stand gekomen internationale rechtsorde en de communautaire rechtsorde beheersen, voortvloeit dat, aangezien de litigieuze verordening beoogt uitvoering te geven aan een resolutie van de Veiligheidsraad die is vastgesteld krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties, dat dienaangaande geen enkele beoordelingsruimte laat, de inhoud ervan vrijgesteld dient te zijn van iedere vorm van rechterlijke wettigheidscontrole, behalve voor wat de verenigbaarheid ervan met de regels van het jus cogens betreft.
- 328 De middelen van rekwiranten zijn dus in dit opzicht gegrond, zodat de bestreden arresten op dit punt dienen te worden vernietigd.
- 329 Bijgevolg hoeven de grieven betreffende het deel van de bestreden arresten dat betrekking heeft op de toetsing van de litigieuze verordening aan de volkenrechtelijke regels die deel uitmaken van het jus cogens, niet meer te worden onderzocht. De incidentele hogere voorziening van het Verenigd Koninkrijk op dit punt hoeft dus evenmin te worden onderzocht.
- 330 Aangezien het Gerecht in het daaropvolgende deel van de bestreden arresten, betreffende de door rekwiranten aangevoerde specifieke grondrechten, de wettigheid van de litigieuze verordening enkel aan deze regels heeft getoetst, terwijl het deze in beginsel volledig diende te toetsen aan de grondrechten die behoren tot de algemene

beginselen van gemeenschapsrecht, dient ook dit deel van deze arresten te worden vernietigd.

Beroepen voor het Gerecht

- 331 Volgens artikel 61, eerste alinea, tweede volzin, van het Statuut van het Hof van Justitie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht zelf de zaak afdoen wanneer deze in staat van wijzen is.
- 332 In casu is het Hof van oordeel dat de door rekwiranten ingeleide zaken, strekkende tot nietigverklaring van de litigieuze verordening, in staat van wijzen zijn en dat deze dienen te worden afgedaan.
- 333 In de eerste plaats dient de grief van Kadi en Al Barakaat te worden onderzocht dat de maatregelen tot bevrozing van de tegoeden zoals deze bij de litigieuze verordening zijn opgelegd, inbreuk maken op de rechten van de verdediging, in het bijzonder op het recht om te worden gehoord, en op het recht op effectieve rechterlijke controle.
- 334 Dienaangaande moet, gelet op de concrete omstandigheden waarin de naam van rekwiranten is geplaatst op de in bijlage I bij de litigieuze verordening opgenomen lijst van personen en entiteiten waartegen de beperkende maatregelen zijn gericht, worden geoordeeld dat hun rechten van verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord en het recht op een effectieve rechterlijke controle, duidelijk niet zijn geëerbiedigd.

- 335 Volgens vaste rechtspraak vormt het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming immers een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 EVRM en dat ook opnieuw is bevestigd in artikel 47 van het op 7 december 2000 te Nice vastgestelde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 364, blz. 1) (zie arrest van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 37).
- 336 Bovendien moet in casu, gelet op de rechtspraak van het Hof op andere gebieden (zie met name arresten van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 15, en 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punten 462 en 463), worden geconcludeerd dat de doeltreffendheid van de rechterlijke controle — die met name moet kunnen zien op de wettigheid van de gronden waarop de plaatsing van de naam van een persoon of een entiteit op de lijst in bijlage I bij de litigieuze verordening, die meebrengt dat aan de betrokkenen een reeks beperkende maatregelen wordt opgelegd, in casu is gebaseerd — vereist dat de betrokken gemeenschapsinstelling voor zover mogelijk deze gronden aan de betrokken persoon of entiteit meedeelt op het ogenblik dat wordt beslist hem of haar op de lijst te plaatsen of althans zo snel mogelijk nadat deze beslissing is genomen, teneinde de betrokkenen in staat te stellen, hun recht van beroep tijdig uit te oefenen.
- 337 De eerbiediging van deze verplichting tot mededeling van deze gronden is namelijk zowel vereist om degenen tot wie de beperkende maatregelen gericht zijn de mogelijkheid te bieden, hun rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of zij er baat bij hebben om zich tot de gemeenschapsrechter te wenden (zie in die zin arrest Heylens e.a., reeds aangehaald, punt 15), als om deze laatste ten volle in staat te stellen om de krachtens het EG-Verdrag door hem te verrichten wettigheidscontrole van de betrokken gemeenschapshandeling uit te oefenen.
- 338 Wat de rechten van de verdediging, in het bijzonder het recht om te worden gehoord, betreft, kan, voor zover het gaat om beperkende maatregelen zoals die welke bij de litigieuze verordening worden opgelegd, van de communautaire instanties niet worden verlangd dat zij vóór de initiële plaatsing van een persoon of een entiteit op bovengenoemde lijst deze gronden meedelen.

- 339 Zoals het Gerecht in punt 308 van het bestreden arrest Yusuf en Al Barakaat heeft opgemerkt, zou een dergelijke voorafgaande mededeling immers afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de bij deze verordening opgelegde maatregelen tot bevroering van tegoeden en economische middelen.
- 340 Om het doel van deze verordening te bereiken, moeten dergelijke maatregelen naar hun aard een verrassingseffect hebben en, zoals het Hof reeds heeft opgemerkt, onmiddellijk worden toegepast (zie in die zin arrest Möllendorf en Möllendorf-Niehuus, reeds aangehaald, punt 63).
- 341 Om redenen die eveneens verband houden met het doel van de litigieuze verordening en met de doeltreffendheid van de hierbij vastgestelde maatregelen, waren de communautaire autoriteiten evenmin gehouden om rekwiranten vóór de initiële plaatsing van hun naam op de lijst van bijlage I bij deze verordening te horen.
- 342 Aangezien het bovendien gaat om een gemeenschapshandeling ter uitvoering van een resolutie die de Veiligheidsraad in het kader van de bestrijding van het terrorisme heeft vastgesteld, kunnen dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of de internationale betrekkingen van de Gemeenschap en haar lidstaten zich ertegen verzetten dat bepaalde gegevens aan de belanghebbenden worden meege-deeld en dus dat zij hierover worden gehoord.
- 343 Dit betekent evenwel niet dat, wat de eerbiediging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming betreft, beperkende maatregelen zoals die welke bij de litigieuze verordening worden opgelegd, aan elke controle door de gemeenschaps-rechter ontsnappen wanneer wordt verklaard dat de handeling waarbij deze worden uitgevaardigd, betrekking heeft op de nationale veiligheid en het terrorisme.

344 In een dergelijk geval staat het evenwel aan de gemeenschapsrechter om bij de uitoefening van zijn rechterlijke controle zodanige technieken te hanteren dat het gerechtvaardigde verlangen naar zekerheid omtrent de aard en de bronnen van de informatie die bij de vaststelling van de betrokken handeling in aanmerking is genomen, kan worden verzoend met de noodzaak om de justitiabele voldoende procedurele bescherming te bieden (zie in die zin arrest EHRM van 15 november 1996, Chahal/Verenigd Koninkrijk, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, punt 131).

345 In casu dient om te beginnen te worden vastgesteld dat noch de litigieuze verordening, noch gemeenschappelijk standpunt 2002/402, waarnaar deze verordening verwijst, voorziet in een procedure voor de mededeling van de gegevens die de opname van de naam van de betrokkenen in bijlage I bij deze verordening rechtvaardigen en voor het horen van deze laatsten, noch op het ogenblik van deze opname noch erna.

346 Verder heeft de Raad rekwiranten op geen enkel ogenblik ingelicht over de tegen hen in aanmerking genomen elementen die de initiële opname van hun naam in bijlage I bij de litigieuze verordening en dus de oplegging van de hierin vastgestelde beperkende maatregelen rechtvaardigen.

347 Het wordt immers niet betwist dat hierover geen enkele informatie aan rekwiranten is verstrekt, noch in verordening nr. 467/2001, zoals deze is gewijzigd bij de verordeningen nrs. 2062/2001 en 2199/2001, waarbij hun naam voor het eerst is geplaatst op een lijst van personen, entiteiten of organisaties waartegen een maatregel tot bevestiging van tegoeden is vastgesteld, noch in de litigieuze verordening, noch in enig later stadium.

348 Aangezien de Raad rekwiranten niet de tegen hen in aanmerking genomen elementen heeft meegedeeld waarop de aan hen opgelegde beperkende maatregelen zijn gebaseerd, en hun evenmin het recht heeft verleend om binnen een redelijke termijn na de uitvaardiging van deze maatregelen kennis te nemen van deze elementen, waren

rekwiranten niet in staat om hun standpunt daarover naar behoren kenbaar te maken. De rechten van verdediging van rekwiranten, in het bijzonder hun recht om te worden gehoord, zijn dan ook niet geëerbiedigd.

349 Bovendien hebben rekwiranten, gelet op het feit dat zij niet zijn ingelicht over de tegen hen in aanmerking genomen elementen en op het reeds in de punten 336 en 337 van het onderhavige arrest genoemde verband tussen de rechten van de verdediging en het recht op een effectief beroep in rechte, hun rechten dienaangaande evenmin toereikend voor de gemeenschapsrechter kunnen verdedigen, zodat ook een schending van dit recht op een effectief beroep in rechte dient te worden vastgesteld.

350 Ten slotte dient te worden vastgesteld dat deze schending in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen niet ongedaan is gemaakt. De Raad heeft immers geen elementen van die aard aangevoerd, aangezien zij principieel van mening is dat dergelijke elementen niet door de gemeenschapsrechter kunnen worden geverifieerd.

351 Het Hof kan dus enkel vaststellen dat het niet in staat is om de wettigheid van de bestreden verordening te controleren voor zover deze betrekking heeft op rekwiranten, zodat de conclusie dient te luiden dat hun recht op een effectief beroep in rechte in casu ook om deze reden niet is geëerbiedigd.

352 Bijgevolg dient te worden geoordeeld dat de litigieuze verordening, voor zover zij betrekking heeft op rekwiranten, is vastgesteld zonder dat hun enige garantie is geboden dat de tegen hen in aanmerking genomen elementen zouden worden meegedeeld of dat zij hierover zouden worden gehoord, zodat dient te worden geconcludeerd dat deze verordening is vastgesteld volgens een procedure waarin de rechten van de verdediging niet zijn geëerbiedigd, wat eveneens heeft geleid tot een schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming.

353 Uit al het bovenstaande volgt dat de middelen inzake schending van de rechten van de verdediging, met name van het recht om te worden gehoord, en van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, die Kadi en Al Barakaat ter ondersteuning van hun beroep tot nietigverklaring van de litigieuze verordening hebben aangevoerd, gegrond zijn.

354 In de tweede plaats dient het middel van Kadi te worden onderzocht dat de hem krachtens de litigieuze verordening opgelegde bevroezingsmaatregelen schending inhouden van het recht op eerbiediging van de eigendom.

355 Volgens vaste rechtspraak maakt het eigendomsrecht deel uit van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Dit beginsel heeft echter geen absolute gelding, maar moet in relatie tot zijn maatschappelijke functie worden beschouwd. Bijgevolg kan de uitoefening van het eigendomsrecht aan beperkingen worden onderworpen, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet een onevenredige en onduldbare ingreep opleveren waardoor dit recht in zijn kern wordt aangetast (zie met name arrest Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia en ERSA, reeds aangehaald, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie eveneens in die zin, met betrekking tot een regeling waarbij beperkende maatregelen werden opgelegd, arrest Bosphorus, reeds aangehaald, punt 21).

356 Ter bepaling van de omvang van het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom, dat een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt, dient met name rekening te worden gehouden met artikel 1 van aanvullend protocol nr. 1 bij het EVRM, waarin dit recht is neergelegd.

357 Bijgevolg dient te worden onderzocht of de bij de litigieuze verordening vastgestelde bevroezingsmaatregel een onevenredige en onduldbare ingreep oplevert waardoor het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom van personen die, zoals Kadi, op de lijst van bijlage I bij deze verordening zijn geplaatst, in zijn kern wordt aangetast.

- 358 Deze bevroezingsmaatregel vorm een conservatoire maatregel die wordt geacht deze personen niet hun eigendom te ontnemen. Hij bevat evenwel ontegenzeggelijk een beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht van Kadi, die bovendien als aanzienlijk dient te worden aangemerkt, gelet op de algemene draagwijdte van de bevroezingsmaatregel en op het feit dat deze sinds 20 oktober 2001 van toepassing is.
- 359 Bijgevolg rijst de vraag of deze beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht van Kadi gerechtvaardigd is.
- 360 Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens moet er een redelijke verhouding bestaan tussen de gebruikte middelen en het beoogde doel. Bijgevolg dient te worden onderzocht of er een evenwicht is bewaard tussen de vereisten van algemeen belang en het belang van de betrokken persoon of personen. Daarbij dient de wetgever een ruime beoordelingsmarge te worden gegund, zowel om de uitvoeringsmodaliteiten te kiezen als om te oordelen of de gevolgen ervan in het algemeen belang worden gerechtvaardigd door het verlangen, het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel te bereiken [zie in die zin met name arrest EHRM van 30 augustus 2007, J. A. PYE (Oxford) Ltd. en J. A. PYE (Oxford) Land Ltd./Verenigd Koninkrijk, nog niet gepubliceerd in de *Recueil des arrêts et décisions*, punten 55 en 75].
- 361 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld met betrekking tot een andere communautaire regeling waarbij beperkende economische maatregelen werden opgelegd, die eveneens uitvoering gaven aan resoluties die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties had vastgesteld, rechtvaardigt het belang van de met een gemeenschapshandeling zoals de litigieuze verordening nagestreefde doeleinden zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers, ook voor die welke op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de betrokken maatregelen zijn vastgesteld, maar met name in hun eigendomsrechten worden aangetast (zie in die zin arrest Bosphorus, reeds aangehaald, punten 22 en 23).

- 362 In casu dragen de bij de litigieuze verordening vastgestelde beperkende maatregelen ertoe bij, in het kader van de Gemeenschap uitvoering te geven aan de beperkende maatregelen die de Veiligheidsraad heeft vastgesteld tegen Usama Bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban, alsook tegen andere personen, groepen, ondernemingen en entiteiten die daarmee banden hebben.
- 363 Gelet op het voor de internationale gemeenschap zo fundamentele doel van algemeen belang dat erin bestaat de bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid door terroristische handelingen met alle middelen te bestrijden overeenkomstig het Handvest van de Verenigde Naties, kan de bevrozing van de tegoeden, financiële en andere economische middelen van de personen van wie de Veiligheidsraad of het sanctiecomité heeft vastgesteld dat zij banden hebben met Usama Bin Laden, het Al Qa'ida-netwerk en de Taliban, op zich niet als ongeschikt of onevenredig worden aangemerkt (zie in die zin arrest Bosphorus, reeds aangehaald, punt 26, en arrest EHRM, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi/Ierland, reeds aangehaald, punt 167).
- 364 Dienaangaande moet ook rekening worden gehouden met het feit dat de litigieuze verordening, zoals gewijzigd bij verordening nr. 561/2003, die naar aanleiding van resolutie 1452 (2002) is vastgesteld, als een van de afwijkingen en uitzonderingen vermeldt dat de bevoegde nationale autoriteiten op verzoek van de belanghebbenden en behoudens uitdrukkelijk bezwaar van het sanctiecomité, de bevrozing van de tegoeden niet van toepassing verklaren op de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals de aankoop van voedsel en betalingen voor huur, geneeskundige behandelingen, belastingen of openbare voorzieningen. Bovendien kunnen de tegoeden die noodzakelijk zijn ter dekking van eender welke andere „buitengewone uitgave”, worden vrijgegeven door middel van een uitdrukkelijke toestemming van het sanctiecomité.
- 365 Verder voorzien de resoluties van de Veiligheidsraad waaraan de litigieuze verordening uitvoering beoogt te geven in een periodieke herziening van het algemene systeem van bij deze resoluties opgelegde maatregelen, alsook in een procedure waarin de belanghebbenden hun geval te allen tijde voor herziening aan het sanctiecomité kunnen voorleggen door middel van een verzoek dat thans rechtstreeks bij dit comité kan worden ingediend via het zogenaamde „aanspreekpunt”.

- 366 Hieruit dient te worden afgeleid dat de bij de litigieuze verordening opgelegde beperkende maatregelen beperkingen van het eigendomsrecht vormen die in beginsel gerechtvaardigd zouden kunnen zijn.
- 367 Verder dient te worden onderzocht of deze verordening op zodanige wijze op Kadi is toegepast dat diens eigendomsrecht in de omstandigheden van de onderhavige zaak is geëerbiedigd.
- 368 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de toepasselijke procedures de betrokken persoon ook een geschikte gelegenheid moeten bieden om zijn zaak voor de bevoegde autoriteiten toe te lichten. Ter verzekering van de naleving van deze voorwaarde, die besloten ligt in artikel 1 van protocol nr. 1 bij het EVRM, dienen de toepasselijke procedures vanuit een algemeen oogpunt te worden beschouwd (zie in die zin met name arrest EHRM van 21 mei 2002, Jokela/Finland, *Recueil des arrêts et décisions* 2002-IV, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook punt 55).
- 369 De litigieuze verordening, voor zover deze betrekking heeft op Kadi, is vastgesteld zonder dat aan deze laatste enige garantie is geboden dat hij zijn zaak voor de bevoegde autoriteiten zou kunnen toelichten, en dit in omstandigheden waarin de beperking van zijn eigendomsrechten als aanzienlijk dient te worden beschouwd, gelet op de algemene draagwijdte ervan en de daadwerkelijke duur van de beperkende maatregelen die tegen hem zijn vastgesteld.
- 370 Bijgevolg dient te worden geconcludeerd dat de beperkende maatregelen die de litigieuze verordening tegen Kadi heeft vastgesteld wegens zijn opname in de lijst van bijlage I bij deze verordening, in de omstandigheden van het onderhavige geval een ongerechtvaardigde beperking van zijn eigendomsrecht vormen.
- 371 Het middel van Kadi inzake schending van het fundamentele recht op eerbiediging van de eigendom is dan ook gegrond.

372 Uit al het bovenstaande volgt dat de litigieuze verordening nietig moet worden verklaard, voor zover zij betrekking heeft op rekwiranten.

373 Indien de litigieuze verordening in zoverre met onmiddellijke ingang nietig werd verklaard, zou dit evenwel op ernstige en onomkeerbare wijze afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van de beperkende maatregelen die zij oplegt en die de Gemeenschap dient uit te voeren, aangezien Kadi en Al Barakaat in de periode vóór de eventuele vervanging van deze verordening door een nieuwe verordening stappen zouden kunnen zetten om te vermijden dat opnieuw maatregelen tot bevrozing van tegoeden op hen zouden kunnen worden toegepast.

374 Aangezien uit het onderhavige arrest blijkt dat de litigieuze verordening nietig dient te worden verklaard voor zover zij betrekking heeft op rekwiranten, omdat zij inbreuk maakt op de procedurele beginselen die gelden bij de vaststelling van de beperkende maatregelen waarin deze verordening voorziet, kan verder niet worden uitgesloten dat de oplegging van dergelijke maatregelen aan rekwiranten niettemin ten gronde gerechtvaardigd kan zijn.

375 Gelet op deze elementen dienen de gevolgen van de litigieuze verordening, voor zover zij de namen van rekwiranten opneemt in de lijst van bijlage I bij deze verordening, krachtens artikel 231 EG te worden gehandhaafd gedurende een korte periode, die zo dient te worden bepaald dat de Raad een einde kan maken aan de vastgestelde schendingen, maar die eveneens naar behoren rekening dient te houden met de belangrijke gevolgen die de betrokken beperkende maatregelen hebben voor de rechten en vrijheden van rekwiranten.

376 In deze omstandigheden zal een juiste toepassing worden gemaakt van artikel 231 EG door de gevolgen van de litigieuze verordening, voor zover deze betrekking heeft op rekwiranten, te handhaven gedurende een periode van maximaal drie maanden, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest.

Kosten

- 377 Volgens artikel 122, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering beslist het Hof ten aanzien van de proceskosten, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet. Artikel 69 van dit Reglement, dat ingevolge artikel 118 daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, bepaalt in lid 2 ervan dat de in het ongelijk gestelde partij wordt verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.
- 378 Aangezien de hogere voorzieningen van Kadi en Al Barakaat worden toegewezen en de litigieuze verordening nietig wordt verklaard voor zover zij betrekking heeft op deze laatsten, dienen de Raad en de Commissie elk te worden verwezen in hun eigen kosten alsook, overeenkomstig de vordering van rekwiranten, in de helft van de kosten die Kadi en Al Barakaat zowel in eerste aanleg als in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen hebben gedragen.
- 379 Het Verenigd Koninkrijk zal zijn eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de hogere voorzieningen dragen.
- 380 Het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden zullen hun eigen kosten in verband met de hogere voorzieningen dragen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

- 1) **De arresten van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 21 september 2005, Kadi/Raad en Commissie (T-315/01) en Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (T-306/01), worden vernietigd.**

- 2) **Verordening (EG) nr. 881/2002 van de Raad van 27 mei 2002 tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 467/2001 van de Raad tot instelling van een verbod op de uitvoer van bepaalde goederen en diensten naar Afghanistan, tot versterking van het verbod op vluchten en verlenging van de bevrozing van tegoeden en andere financiële middelen ten aanzien van de Taliban van Afghanistan, wordt nietig verklaard voor zover zij betrekking heeft op Kadi en Al Barakaat International Foundation.**
- 3) **De gevolgen van verordening nr. 881/2002, voor zover deze betrekking heeft op Kadi en Al Barakaat International Foundation, worden gehandhaafd gedurende een periode van maximaal drie maanden, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van het onderhavige arrest.**
- 4) **De Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen zullen elk hun eigen kosten dragen, alsook de helft van de kosten die Kadi en Al Barakaat International Foundation zowel in eerste aanleg als in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen hebben gedragen.**
- 5) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten in verband met de procedure in eerste aanleg en de onderhavige hogere voorzieningen dragen.**
- 6) **Het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek en het Koninkrijk der Nederlanden zullen hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen