

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)

23 november 2011 *

In zaak T-341/07,

Jose Maria Sison, wonende te Utrecht (Nederland), vertegenwoordigd door J. Fermon, A. Comte, H. Schultz, D. Gürses en W. Kaleck, advocaten,

verzoeker,

tegen

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

verweerder,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door C. Wissels, M. de Mol, Y. de Vries, M. Noort, J. Langer en M. Bulterman als gemachtigden,

door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Behzadi Spencer en I. Rao als gemachtigden,

en door

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Aalto en S. Boelaert, vervolgens door S. Boelaert en P. Van Nuffel als gemachtigden,

intervenienten,

betreffende thans, na het arrest van het Gerecht van 30 september 2009, Sison/Raad (T-341/07, Jurispr. blz. II-3625), een vordering die in wezen strekt tot vergoeding van de schade die verzoeker stelt te hebben geleden als gevolg van de in het kader van de strijd tegen het terrorisme tegen hem vastgestelde beperkende maatregelen,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: N. J. Forwood (rapporteur), president, F. Dehousse, M. Prek, J. Schwarcz en A. Popescu, rechters,

griffier: N. Rosner, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 maart 2011,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- ¹ Voor een uiteenzetting van de voorgeschiedenis van het onderhavige geding wordt verwezen naar het arrest van het Gerecht van 11 juli 2007, Sison/Raad (T-47/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie; hierna: „arrest Sison I”), en naar het tussenarrest van het Gerecht van 30 september 2009, Sison/Raad (T-341/07, Jurispr. blz. II-3625; hierna: „arrest Sison II”).

Procesverloop

- 2 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 10 september 2007, heeft verzoeker, J. M. Sison, het onderhavige beroep ingesteld. Dit betrof aanvankelijk een verzoek om gedeeltelijke nietigverklaring van besluit 2007/445/EG van de Raad van 28 juni 2007 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van de besluiten 2006/379/EG en 2006/1008/EG (PB L 169, blz. 58), op grond van artikel 230 EG, en een vordering tot schadevergoeding op grond van de artikelen 235 EG en 288 EG.

- 3 Op 13 november 2007 heeft het Gerecht (Zevende kamer) besloten om over het beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG volgens de versnelde procedure uitspraak te doen. Op verzoek van partijen heeft de president van de Zevende kamer van het Gerecht bij beschikking van diezelfde datum de behandeling van het beroep tot schadevergoeding krachtens de artikelen 235 EG en 288 EG geschorst tot de uitspraak van het op het beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 230 EG te wijzen arrest.

- 4 Bij het arrest Sison II, punt 1 hierboven, heeft het Gerecht alle specifieke beperkende maatregelen (bevrozing van tegoeden) nietig verklaard die sinds de instelling van het beroep tegen verzoeker waren vastgesteld, namelijk besluit 2007/445, besluit 2007/868/EG van de Raad van 20 december 2007 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening (EG) nr. 2580/2001 en tot intrekking van besluit 2007/445 (PB L 340, blz. 100), besluit 2008/343/EG van de Raad van 29 april 2008 houdende wijziging van besluit 2007/868 (PB L 116, blz. 25), besluit 2008/583/EG van de Raad van 15 juli 2008 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van besluit 2007/868 (PB L 188, blz. 21), besluit 2009/62/EG van de Raad van 26 januari 2009 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en tot intrekking van besluit 2008/583 (PB L 23, blz. 25), en verordening (EG) nr. 501/2009 van de Raad van 15 juni 2009 tot uitvoering van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001

en tot intrekking van besluit 2009/62 (PB L 151, blz. 14), voor zover deze handelingen verzoeker betroffen. Aangezien dat arrest geen eindsbeslissing was, is de beslissing omtrent de kosten aangehouden.

- 5 Na de uitspraak van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, is de procedure hervat, wat het beroep tot schadevergoeding op grond van de artikelen 235 EG en 288 EG betreft.
- 6 Aangezien de Raad van de Europese Unie zijn verweerschrift niet binnen de gestelde termijn had ingediend, heeft het Gerecht (Zevende kamer) verzoeker gevraagd, in het licht van artikel 122, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, zijn standpunt over het verdere procesverloop kenbaar te maken.
- 7 Bij brief, ingekomen ter griffie op 8 februari 2010, heeft verzoeker het Gerecht verzocht om het verweerschrift van de Raad, hoewel dit te laat was neergelegd, toch te aanvaarden, zodat de procedure opnieuw een normaal contradictoir verloop zou kennen. Bij beschikking van dezelfde datum heeft het Gerecht (Zevende kamer) dit verzoek toegewezen. De procedure heeft daarna een normaal verloop gehad.
- 8 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Tweede kamer, naar welke kamer de onderhavige zaak dan ook is verwezen.
- 9 Overeenkomstig de artikelen 14, lid 1, en 51, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering en op voorstel van de Tweede kamer, heeft het Gerecht in voltallige zitting besloten om de zaak naar de Tweede kamer (uitgebreid) te verwijzen.
- 10 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan, en heeft het, bij wege

van maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering, aan partijen een vraag gesteld met het verzoek deze schriftelijk te beantwoorden. Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, hebben partijen binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.

- 11 Afgezien van het Verenigd Koninkrijk, dat niet was vertegenwoordigd, hebben partijen ter terechtzitting van 30 maart 2011 pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht geantwoord.

Conclusies van partijen

- 12 Verzoeker concludeert dat het het Gerecht behage:
- de Europese Gemeenschap op grond van de artikelen 235 EG en 288 EG te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding van 291 427,97 EUR, vermeerderd met 200,87 EUR per maand tot de uitspraak van het te wijzen arrest, en van rente sinds de maand oktober 2002 tot op het tijdstip van volledige betaling;
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 13 De Raad, ondersteund door interveniënten, concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep tot schadevergoeding ongegrond te verklaren;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.

In rechte*Ontvankelijkheid*

- 14 Verzoeker heeft in zijn stukken betoogd dat hij het recht heeft om vergoeding te vorderen van de schade die is veroorzaakt door alle maatregelen tot bevrozing van zijn tegoeden, die de Raad sinds oktober 2002 heeft vastgesteld. Hij heeft daarbij geen onderscheid gemaakt naargelang de schade verband hield met de handelingen die aan de orde waren in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Sison I, punt 1 hierboven, dan wel met de handelingen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn.
- 15 Wat meer in het bijzonder de in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Sison I, punt 1 hierboven, aangevochten handelingen betreft, heeft verzoeker in zijn stukken betoogd dat hij, aangezien dat arrest terugwerkende kracht had, in de rechtstoestand had moeten worden teruggebracht waarin hij vóór de vaststelling van deze handelingen verkeerde. Overigens is het volgens hem duidelijk dat de materiële onrechtmatigheid van de bij het arrest Sison II, punt 1 hierboven, nietig verklaarde handelingen, ook en op dezelfde wijze geldt voor de in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Sison I, punt 1 hierboven, aangevochten handelingen, ook al heeft het Gerecht in laatstbedoelde zaak slechts de naleving van de procedurele waarborgen kunnen toetsen en was het bijgevolg niet in staat om deze materiële onrechtmatigheid te bestraffen (zie arrest Sison I, punt 1 hierboven, punt 225).
- 16 De Raad heeft deze uitlegging van de draagwijdte van het onderhavige beroep tot schadevergoeding in zijn stukken niet betwist.

- 17 Inzake de vordering tot vergoeding van de schade die zou zijn veroorzaakt door de in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Sison I, punt 1 hierboven, aangevochten handelingen, heeft het Gerecht evenwel ambtshalve de vraag naar de ontvankelijkheid opgeworpen. Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 21 februari 2011, heeft het Gerecht partijen dus verzocht schriftelijk hun standpunt kenbaar te maken over de vraag of het gezag van gewijsde van het arrest Sison I, punt 1 hierboven, zich ertegen verzette dat verzoeker op grond van de artikelen 235 EG en 288 EG opnieuw schadevergoeding vordert, terwijl een op dezelfde grondslag ingediend verzoek om vergoeding van dezelfde schade bij voornoemd arrest reeds was afgewezen (punt 243).
- 18 In zijn op 8 maart 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegde schriftelijke opmerkingen heeft verzoeker aangevoerd dat het gezag van gewijsde van het arrest Sison I, punt 1 hierboven, hem niet belette om een vordering tot schadevergoeding, zoals de in zijn processtukken geformuleerde vordering, in te dienen. Hij heeft in wezen betoogd dat de punten, feitelijk en rechtens, waarop dit beroep betrekking had niet „daadwerkelijk of noodzakelijk beslecht” zijn door het arrest Sison I, punt 1 hierboven. Meer in het bijzonder heeft het Gerecht in dat arrest de uit het gedrag van de Raad na 29 mei 2006 en uit de „wezenlijke onrechtmatigheid” van het optreden van de Raad voortvloeiende schade niet onderzocht. Indien het onderhavige beroep tot schadevergoeding zou worden verworpen op grond van de exceptie van het gezag van gewijsde, zou dit volgens hem in strijd zijn met zijn recht op een effectief beroep bij een onpartijdige rechter overeenkomstig artikel 47 van het op 7 december 2000 te Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB C 364, blz. 1).
- 19 In de schriftelijke opmerkingen die zij respectievelijk op 8 en 7 maart 2011 ter griffie van het Gerecht hebben neergelegd, hebben de Raad en het Koninkrijk der Nederlanden enerzijds en de Europese Commissie anderzijds, de door het Gerecht gestelde vraag bevestigend beantwoord.
- 20 In dit verband zij eraan herinnerd dat de aan het gezag van gewijsde ontleende grond van niet-ontvankelijkheid, volgens welke een beroep niet ontvankelijk is wanneer het

betrekking heeft op dezelfde partijen, hetzelfde voorwerp heeft en op dezelfde middelen is gebaseerd als een reeds beslecht beroep, van openbare orde is (zie arrest Gerecht van 26 februari 2003, *Lucaccioni/Commissie*, T-164/01, *JurAmbt. blz. I-A-67 en II-367*, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak), zodat de rechter deze grond ambtshalve kan, en zelfs moet, onderzoeken. Volgens vaste rechtspraak geldt het gezag van gewijsde alleen voor de punten, feitelijk en rechtens, die in de betrokken rechterlijke beslissing daadwerkelijk of noodzakelijkerwijs zijn beslecht (zie arresten Hof van 15 oktober 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, *Jurispr. blz. I-8375*, punt 44, en 12 juni 2008, *Commissie/Portugal*, C-462/05, *Jurispr. blz. I-4183*, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 21 In casu volgt uit een vergelijking tussen de schade waarvan krachtens de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap vergoeding werd gevorderd in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest *Sison I*, punt 1 hierboven (zie punt 228 van dat arrest), en een gedeelte van de schade waarvan op diezelfde grondslag vergoeding wordt gevorderd in het kader van de onderhavige zaak (zie rapport ter terechtzitting, punten 38, 41 en 49), dat zij elkaar *ratione temporis* ten dele overlappen, voor zover zij betrekking hebben op de periode tussen oktober 2002 en de datum van de uitspraak van het arrest *Sison I*, punt 1 hierboven. Verzoeker heeft in zijn stukken overigens zelf betoogd dat de materiële onrechtmatigheid waardoor de gedraging van de Raad was aangetast, ook deze schade in zijn geheel heeft veroorzaakt (zie punt 15 hierboven).
- 22 Er zij aan herinnerd dat het Gerecht in zijn arrest *Sison I*, punt 1 hierboven, weliswaar van oordeel was dat het niet in staat was om na te gaan of de voorwaarde inzake de onrechtmatigheid van de aan de Raad verweten gedraging was vervuld, en met name of de Raad een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door op basis van de informatie waarover hij beschikte te beslissen verzoekers tegoeden te bevriezen dan wel of hij de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid kennelijk en ernstig had overschreden (arrest *Sison I*, punt 1 hierboven, punt 242), maar dat het toch heeft geoordeeld dat de vordering tot schadevergoeding in ieder geval diende te worden afgewezen, aangezien noch het bestaan en de omvang van de gestelde schade, noch het bestaan

van een oorzakelijk verband tussen deze schade en de tot staving van deze vordering aangevoerde materiële onrechtmatigheid, rechtens genoegzaam waren vastgesteld (arrest Sison I, punt 1 hierboven, punten 243 en 251).

- 23 Anders dan verzoeker betoogt, kunnen deze overwegingen inzake het ontbreken van bewijs over het bestaan en de omvang van de gestelde schade en van het bestaan van een oorzakelijk verband tussen deze schade en de aangevoerde materiële onrechtmatigheid, niet worden beschouwd als „incidentele” of „niet noodzakelijke” aspecten van de beoordeling door het Gerecht. Overigens kan verzoeker bezwaarlijk betogen dat hij geen hogere voorziening kon instellen tegen de afwijzing zijn schadevordering, die op dezelfde overwegingen was gesteund. Tot slot is het beginsel van het gezag van gewijsde een algemeen beginsel dat de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben en waarvan de toepassing in casu in ieder geval niet in strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie kan worden geacht.
- 24 Hieruit volgt dat het gezag van gewijsde van het arrest Sison I, punt 1 hierboven, van 11 juli 2007 zich er tegen verzet dat verzoeker voor de periode van oktober 2002 tot op de dag van de uitspraak van het arrest Sison I, krachtens de artikelen 235 EG en 288 EG opnieuw vergoeding kan vorderen van de schade ten aanzien waarvan laatstbedoeld arrest de op dezelfde grondslag ingediende schadevordering reeds heeft afgewezen (zie in die zin beschikkingen Hof van 28 november 1996, Lenz/Commissie, C-277/95 P, Jurispr. blz. I-6109, punten 52-54, en 9 juni 2010, Commissie/Schneider Electric, C-440/07 P, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punten 52 en 53; arresten Gerecht van 8 december 2005, Reynolds/Parlement, T-237/00, JurAmbt. blz. I-A-385 en II-1731, punt 193, en 15 oktober 2008, Camar/Commissie, T-457/04 en T-223/05, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 79).
- 25 Bijgevolg moet de onderhavige vordering tot schadevergoeding niet-ontvankelijk worden verklaard, voor zover zij strekt tot vergoeding van de schade die zou zijn veroorzaakt door de handelingen die zijn bestreden in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Sison I, punt 1 hierboven.

Ten gronde

Inleidende opmerkingen over de voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap en over de draagwijdte van het arrest Sison II

- ²⁶ Verzoeker meent dat in casu aan de drie in de artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG vermelde voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap is voldaan. Volgens hem vormt de onrechtmatigheid van de in casu bestreden handelingen, immers een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen en heeft zij hem voldoende rechtstreeks ernstige schade berokkend, die hij in vier categorieën van schade, te vermeerderen met rente, onderverdeelt.
- ²⁷ De Raad betoogt dat in casu aan geen enkele van de drie voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap is voldaan.
- ²⁸ In dit verband zij eraan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak slechts sprake kan zijn van niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap in de zin van artikel 288, tweede alinea, EG wegens onrechtmatige gedragingen van haar organen, indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, namelijk onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, werkelijk geleden schade en een oorzakelijk verband tussen de gestelde gedraging en de aangevoerde schade (zie arrest Hof van 9 september 2008, FIAMM en FIAMM Technologies/Raad en Commissie, C-120/06 P en C-121/06 P, Jurispr. blz. I-6513, punt 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Gerecht van 11 juli 2007, Schneider Electric/Commissie, T-351/03, Jurispr. blz. II-2237, punt 113, en arrest Sison I, punt 1 hierboven, punt 232).

- 29 Aangezien deze drie voorwaarden voor aansprakelijkheid cumulatief zijn, moet het beroep tot schadevergoeding in zijn geheel worden verworpen wanneer één van deze voorwaarden niet is vervuld, zonder dat de overige voorwaarden hoeven te worden onderzocht (arrest Hof van 8 mei 2003, T. Port/Commissie, C-122/01 P, Jurispr. blz. I-4261, punt 30; arresten Schneider Electric/Commissie, punt 28 hierboven, punt 120, en Sison I, punt 1 hierboven, punt 233).
- 30 In casu acht het Gerecht het wenselijk eerst na te gaan of de voorwaarde inzake de onrechtmatigheid van de gedraging van de Raad is vervuld.
- 31 In dit verband zij in herinnering gebracht dat de vaststelling van de onrechtmatigheid van een rechtshandeling — zoals de onrechtmatigheid van de in casu bestreden handelingen in het licht van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 van de Raad van 27 december 2001 (PB L 344, blz. 70, gerectificeerd in PB 2007, L 164, blz. 36) en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344, blz. 93) —, hoe betreurenswaardig ook, volgens vaste rechtspraak niet volstaat om de voorwaarde voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap die verband houdt met de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, als vervuld te beschouwen [zie in die zin arrest Hof van 19 april 2007, Holcim (Deutschland)/Commissie, C-282/05 P, Jurispr. blz. I-2941, punt 47, en arresten Gerecht van 6 maart 2003, Dole Fresh Fruit International/Raad en Commissie, T-56/00, Jurispr. blz. II-577, punten 72-75, en 9 september 2008, MyTravel/Commissie, T-212/03, Jurispr. blz. II-1967, punten 43 en 85].
- 32 Volgens de rechtspraak is het beroep tot schadevergoeding namelijk ingesteld als een zelfstandige rechtsgang, die binnen het stelsel van de beroepsmogelijkheden zijn eigen functie heeft en waarvoor voorwaarden gelden die verband houden met zijn specifieke doel (arrest Hof van 17 december 1981, Ludwigshafener Walzmühle Erling e.a./Raad en Commissie, 197/80–200/80, 243/80, 245/80 en 247/80, Jurispr. blz. 3211, punt 4; zie eveneens in die zin arrest Hof van 26 februari 1986, Krohn Import-Export/Commissie, 175/84, Jurispr. blz. 753, punt 32). Terwijl het beroep tot nietigverklaring en het beroep wegens nalaten ertoe strekken de onrechtmatigheid van een juridisch

bindende handeling of het ontbreken van een dergelijke handeling te bestraffen, beoogt het beroep tot schadevergoeding de vergoeding van schade die het gevolg is van een aan een instelling toe te rekenen onrechtmatige handeling of handelwijze (arrest Gerecht van 27 november 2007, Pitsiorlas/Raad en ECB, T-3/00 en T-337/04, Jurispr. blz. II-4779, punt 283). Het beroep tot schadevergoeding heeft dus niet tot doel om de vergoeding te verzekeren van door ongeacht welke onrechtmatigheid veroorzaakte schade (arrest Gerecht van 3 maart 2010, Artegodan/Commissie, T-429/05, Jurispr. blz. II-491, punt 51).

33 Om de voorwaarde voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap die betrekking heeft op de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging als vervuld te kunnen beschouwen, verlangt de rechtspraak dat een voldoende gekwalificeerde schending is aangetoond van een rechtsregel „die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen” [arrest Hof van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 42, en arresten Holcim (Deutschland)/Commissie, punt 31 hierboven, punt 47, en Sison I, punt 1 hierboven, punt 234] of, volgens een oudere formulering, van een „ter bescherming van particulieren gegeven” rechtsregel (arresten Hof van 13 maart 1992, Vreugdenhil/Commissie, C-282/90, Jurispr. blz. I-1937, punt 19, en 11 februari 1999, Antillean Rice Mills e.a./Commissie, C-390/95 P, Jurispr. blz. I-769, punten 58 en 59), of zelfs van een rechtsregel die „ertoe strekt de particulieren te beschermen” (arresten Gerecht van 14 november 2002, Rica Foods/Commissie, T-332/00 en T-350/00, Jurispr. blz. II-4755, punt 222, en 25 februari 2003, Renco/Raad, T-4/01, Jurispr. blz. II-171, punt 60). Het Gerecht beschouwt deze drie uitdrukkingen als loutere variaties van eenzelfde rechtsconcept, dat hieronder zal worden weergegeven met de uitdrukking „die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen”.

34 Dit vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht in de zin van het arrest Bergaderm en Goupil/Commissie, punt 33 hierboven, beoogt ongeacht de aard van de betrokken onrechtmatige handeling te voorkomen dat de betrokken instelling wegens de dreiging van schadevorderingen van de betrokken personen wordt belemmerd in de uitoefening van haar bevoegdheden in het algemeen belang, zowel in het kader van haar normatieve activiteiten of werkzaamheden die keuzes op het vlak van economisch beleid impliceren als op het gebied van haar bestuurlijke bevoegdheid, terwijl tegelijkertijd wordt vermeden dat de consequenties van flagrante en onvergeeflijke schendingen voor rekening van particulieren komen

(zie in die zin arresten *Schneider Electric/Commissie*, punt 28 hierboven, punt 125; *MyTravel/Commissie*, punt 31 hierboven, punt 42, en *Artegodan/Commissie*, punt 32 hierboven, punt 55).

- 35 Bij de beoordeling of aan dit vereiste is voldaan, geldt als beslissende maatstaf de kennelijke en ernstige overschrijding door de betrokken instelling van de grenzen waarbinnen zij haar beoordelingsbevoegdheid moet uitoefenen [arresten *Bergaderm en Goupil/Commissie*, punt 33 hierboven, punt 43; *Holcim (Deutschland)/Commissie*, punt 31 hierboven, punt 47, en arrest *Sison I*, punt 1 hierboven, punt 235]. Om uit te maken of er van een dergelijke schending sprake is, is dus de beoordelingsmarge waarover de betrokken instelling beschikte, beslissend (zie arrest *Hof van 12 juli 2005, Commissie/CEVA en Pfizer, C-198/03 P, Jurispr. blz. I-6357*, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Uit de in de rechtspraak gehanteerde criteria vloeit voort dat wanneer de betrokken instelling slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge heeft, de loutere inbreuk op het gemeenschapsrecht een voldoende gekwalificeerde schending kan opleveren (arrest *Bergaderm en Goupil/Commissie*, punt 33 hierboven, punt 44; arresten *Hof van 10 december 2002, Commissie/Camar en Tico, C-312/00 P, Jurispr. blz. I-11355*, punt 54, en 16 juli 2009, *Commissie/Schneider Electric, C-440/07 P, Jurispr. blz. I-6413*, punt 160; arrest *Gerecht van 12 juli 2001, Comafrika en Dole Fresh Fruit Europe/Commissie, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 en T-225/99, Jurispr. blz. II-1975*, punt 134).
- 36 In die rechtspraak wordt evenwel geen automatisch verband gelegd tussen het ontbreken van beoordelingsbevoegdheid bij de betrokken instelling en de kwalificatie van de inbreuk als een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht (arrest *Artegodan/Commissie*, punt 32 hierboven, punt 59).
- 37 De omvang van de beoordelingsbevoegdheid van de betrokken instelling is weliswaar een beslissend, maar niet het enige criterium. In dit verband heeft het Hof voortdurend erop gewezen dat het door hem op grond van artikel 288, tweede alinea, EG

ontwikkelde stelsel met name ook rekening houdt met de ingewikkeldheid van de te regelen situaties en de moeilijkheden bij de toepassing of de uitlegging van de teksten [arresten Bergaderm en Goupil/Commissie, punt 33 hierboven, punt 40; Commissie/Camar en Tico, punt 35 hierboven, punt 52; Commissie/CEVA en Pfizer, punt 35 hierboven, punt 62; Holcim (Deutschland)/Commissie, punt 31 hierboven, punt 50; Commissie/Schneider Electric, punt 35 hierboven, punt 161, en MyTravel/Commissie, punt 31 hierboven, punt 38].

- 38 In het bijzonder heeft het Hof in het geval dat de Commissie een beperkte [arrest Gerecht van 21 april 2005, Holcim (Deutschland)/Commissie, T-28/03, Jurispr. blz. II-1357, punt 100], dan wel een zeer beperkte of zelfs in het geheel geen beoordelingsmarge had (arrest Commissie/Schneider Electric, punt 35 hierboven, punt 166), bevestigd dat het Gerecht terecht de ingewikkeldheid van de te regelen situaties had onderzocht teneinde te kunnen beoordelen of de aangevoerde schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd was [arrest van 19 april 2007, Holcim (Deutschland)/Commissie, punt 31 hierboven, punt 51, en arrest Commissie/Schneider Electric, punt 35 hierboven, punt 160].
- 39 Bijgevolg kan enkel de vaststelling van een onregelmatigheid die in overeenkomstige omstandigheden door een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid niet zou zijn begaan, tot de aansprakelijkheid van de Gemeenschap leiden (arrest Artégodan/Commissie, punt 32 hierboven, punt 62).
- 40 Het staat derhalve aan de Unierechter om, na te hebben uitgemaakt of de betrokken instelling beoordelingsmarge had, rekening te houden met de ingewikkeldheid van de te regelen situatie, de moeilijkheden bij de toepassing of de uitlegging van de teksten, de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel en de vraag of de begane fout opzettelijk of onverschoonbaar was (zie in die zin arrest Comafrika en Dole Fresh Fruit Europe/Commissie, punt 35 hierboven, punten 138 en 149, en arrest Gerecht van 26 januari 2006, Medici Grimm/Raad, T-364/03, Jurispr. blz. II-79, punten 79 en 87; zie ook naar analogie, wat de niet-contractuele aansprakelijkheid

van een lidstaat wegens schending van het gemeenschapsrecht betreft, arrest Hof van 4 juli 2000, Haim, C-424/97, Jurispr. blz. I-5123, punten 41-43). In ieder geval is een schending van het gemeenschapsrecht kennelijk gekwalificeerd, wanneer zij is blijven voortduren in weerwil van de uitspraak van een arrest houdende vaststelling van de verweten niet-nakoming, van een prejudiciële beslissing of van vaste rechtspraak ter zake, waaruit blijkt dat de betrokken gedraging de kenmerken van een schending vertoont (zie naar analogie arrest Hof van 13 maart 2007, Test Claimants in the Thin Cap Group Litigation, C-524/04, Jurispr. blz. I-2107, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 In casu voert verzoeker schending aan van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, alsook schending van zijn grondrechten, met name het recht op eerbiediging van zijn privéleven en het recht op ongestoord genot van zijn eigendom.
- 42 De Raad betoogt dat artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 geen rechtsregels zijn die aan particulieren rechten toekennen en dat de schending van deze bepalingen in de omstandigheden van dit concrete geval hoe dan ook niet voldoende gekwalificeerd is. Daarnaast voert hij aan dat de schending van verzoekers grondrechten niet rechtens genoegzaam is aangetoond.
- 43 In dit verband moet worden opgemerkt dat het Gerecht het middel inzake schending van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, in het arrest Sison II, punt 1 hierboven, heeft aanvaard (punten 122 en 138). Zoals door partijen wordt erkend, moet deze schending dus worden geacht vast te staan. De middelen inzake schending van de motiveringsplicht (arrest Sison II, punt 1 hierboven, punt 71) en kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten (arrest Sison II, punt 1 hierboven, punten 89 en 122), heeft het Gerecht daarentegen afgewezen. Overigens heeft het zich in het arrest Sison II, punt 1

hierboven, niet uitgesproken over de middelen inzake schending van het evenredigheidsbeginsel, van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht en van de grondrechten (arrest Sison II, punt 1 hierboven, punten 123 en 138).

- ⁴⁴ Bijgevolg moet in het licht van de hierboven uiteengezette criteria uit de rechtspraak eerst worden nagegaan of de schending door de Raad van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, een voldoende gekwalificeerde schending oplevert van rechtsregels die ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen. Vervolgens moet worden nagegaan of de gestelde schending van verzoekers grondrechten vaststaat en zo ja, of deze schending voldoende gekwalificeerd is.

Aansprakelijkstelling van de Gemeenschap wegens schending van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931

- ⁴⁵ Gelet op het betoog van de Raad, moet in de eerste plaats worden onderzocht of deze bepalingen, zoals verzoeker betoogt, ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen, in de zin van de in punt 33 hierboven aangehaalde vaste rechtspraak.
- ⁴⁶ Anders dan verzoeker betoogt, biedt het arrest van het Hof van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, Jurispr. blz. I-439, punten 110 en 111), dienaangaande geen enkele aanwijzing die voor het onderhavige geval relevant is. Dat arrest had betrekking op een beroep tot nietigverklaring en het Hof heeft zich daarin geenszins uitgesproken over de vraag of de aan de orde zijnde bepalingen ertoe strekten aan particulieren rechten toe te kennen.

- 47 Uit de rechtspraak volgt dat aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de geschonden rechtsregel, hoewel die in hoofdzaak algemene belangen beoogt te beschermen, tevens tot bescherming van de particuliere belangen van de betrokken personen strekt (zie in die zin arrest Hof van 14 juli 1967, Kampffmeyer e.a./Commissie, 5/66, 7/66 en 13/66–24/66, Jurispr. blz. 306, 328; arrest Gerecht van 10 april 2002, Lamberts/Ombudsman, T-209/00, Jurispr. blz. II-2203, punt 87, en arrest Artogodan/Commissie, punt 32 hierboven, punt 72).
- 48 Anders dan wordt betoogd door de Raad, die met name verwijst naar het arrest van het Gerecht van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, „PMOI I” (T-256/07, Jurispr. blz. II-3019), hebben de in casu aan de orde zijnde bepalingen niet tot doel om, in het kader van het samenwerkingsmechanisme op twee niveaus waarin de bij Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 in het leven geroepen procedure tot bevrozing van tegoeden voorziet, de respectieve bevoegdheidsdomeinen van de Gemeenschap en van de lidstaten af te bakenen door te bepalen welke nationale beslissingen aanleiding kunnen geven tot de vaststelling van een maatregel van de Gemeenschap (zie in dit verband reeds aangehaald arrest PMOI I, punt 133).
- 49 In het bij verordening nr. 2580/2001 in het leven geroepen stelsel, strekkende tot tenuitvoerlegging op gemeenschapsniveau van de in Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beschreven specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten in het kader van de strijd tegen het terrorisme, vermeldt artikel 2, lid 3, van voormelde verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van dit Gemeenschappelijk standpunt, immers veeleer de wettelijke voorwaarden waaronder dergelijke maatregelen kunnen worden vastgesteld door de Gemeenschap, waarvan de bevoegdheid in dit verband wordt geacht vast te staan (arrest Sison II, punt 1 hierboven, punten 91 e.v.). Het gaat dus niet om loutere bevoegdheidsregels of regels inzake de rechtsgrondslag, zoals de regels die aan de orde waren in de door de Raad aangevoerde zaken of in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Artogodan/Commissie, punt 32 hierboven. De uit deze zaken voortvloeiende rechtspraak is in casu dus irrelevant.

50 Overigens moet met verzoeker worden opgemerkt dat deze beperkende maatregelen, namelijk de bevrozing van alle tegoeden van de betrokkenen, overduidelijk een inmenging van de overheidsinstanties in de uitoefening van de grondrechten van de betrokken personen vormen. Hoewel de vraag of deze inmenging in casu geoorloofd was een afzonderlijke vraag is, waarop in voorkomend geval zal moeten worden ingegaan bij het onderzoek van de gestelde schending van deze rechten, heeft het loutere feit dat een dergelijke inmenging slechts is toegestaan onder bepaalde voorwaarden, die in de rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de grondrechten zijn neergelegd [zie bijvoorbeeld artikel 8, lid 2, van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”), inzake het recht op bescherming van het privéleven], bepaalde gevolgen voor het statuut van de regels waarbij deze voorwaarden ten uitvoer worden gelegd.

51 Hoewel verordening nr. 2580/2001, tezamen met Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 beschouwd, voornamelijk tot doel heeft de Raad toe te staan om, in het kader en in naam van de strijd tegen het internationale terrorisme, bepaalde beperkingen te stellen aan de rechten van particulieren, is daarentegen het voornaamste doel van de bepalingen van deze verordening en dit Gemeenschappelijk standpunt waarin een limitatieve opsomming wordt gegeven van de omstandigheden waarin dergelijke beperkingen zijn toegestaan, zoals artikel 2, lid 3, van deze verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van dit Gemeenschappelijk standpunt, de individuele belangen van de betrokkenen te beschermen door de toepassingsgevallen, de omvang of de intensiteit van de beperkende maatregelen die hun wettelijk kunnen worden opgelegd, te beperken.

52 Aangezien dergelijke bepalingen dus de bescherming van de individuele belangen van mogelijk betrokken personen verzekeren, moeten zij worden beschouwd als rechtsregels die ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen, in de zin van de in punt 33 hierboven aangehaalde vaste rechtspraak. Indien de materiële voorwaarden van artikel 2, lid 3, van voormelde verordening, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van voornoemd Gemeenschappelijk standpunt, niet zijn vervuld, heeft de betrokken particulier namelijk het recht om de maatregelen in kwestie niet te krijgen

opgelegd. Een dergelijk recht houdt noodzakelijkerwijze in dat een particulier aan wie beperkende maatregelen zijn opgelegd in omstandigheden waarin de betrokken bepalingen niet voorzien, vergoeding van de door deze maatregelen veroorzaakte schade kan vorderen, indien blijkt dat de oplegging ervan op een voldoende gekwalificeerde schending van de door de Raad toegepaste materiële regels berust (zie naar analogie arrest MyTravel/Commissie, punt 31 hierboven, punt 48).

- 53 Wat in de tweede plaats de voorwaarde inzake een voldoende gekwalificeerde schending van deze regels betreft, moet eerst en vooral worden uitgemaakt hoe ruim de beoordelingsbevoegdheid van de Raad in casu was.
- 54 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Raad inzake de factoren die bij het opleggen van economische en financiële sancties op basis van de artikelen 60 EG, 301 EG en 308 EG, overeenkomstig een uit hoofde van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid vastgesteld Gemeenschappelijk standpunt, in aanmerking moeten worden genomen, weliswaar over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, die met name de opportuniteitsoverwegingen waarop dergelijke besluiten zijn gebaseerd, betreft (zie arrest Sison II, punt 1 hierboven, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak), maar gebonden is aan de wettelijke voorwaarden voor de toepassing van een maatregel tot bevrozing van de tegoeden op een persoon, een groep of een entiteit als bepaald in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (zie arrest Sison II, punt 1 hierboven, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 bepaalt dat de Raad de lijst van personen, groepen en entiteiten waarop deze verordening van toepassing is met eenparigheid van stemmen vaststelt, evalueert en wijzigt, overeenkomstig artikel 1, leden 4 tot en met 6, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Overeenkomstig artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 moet de betrokken lijst worden opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossierstukken die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van de bedoelde personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een

onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. Onder „bevoegde instantie” wordt verstaan een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op dat gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie. Verder moeten de namen van de op de lijst geplaatste personen, groepen en entiteiten overeenkomstig artikel 1, lid 6, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 regelmatig en ten minste om de zes maanden worden gezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.

56 In punt 93 van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, heeft het Gerecht in herinnering gebracht dat het in vorige arresten uit deze bepalingen had afgeleid dat de controle of er een beslissing van een nationale instantie bestaat die aan de definitie van artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voldoet, een essentiële voorwaarde is voor de vaststelling door de Raad van een aanvankelijk besluit tot bevrozing van tegoeden, terwijl de controle van het gevolg dat op nationaal niveau aan dat besluit is gegeven, noodzakelijk is in de context van de vaststelling van een later besluit tot bevrozing van tegoeden.

57 Uit deze vaste rechtspraak van het Gerecht volgt dat de Raad niet over een beoordelingsmarge beschikt wanneer hij nagaat of de voorwaarden, feitelijk en rechtens, waarvan de toepassing van een maatregel tot bevrozing van tegoeden op een persoon, een groep of een entiteit als bepaald in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, afhankelijk kan worden gesteld, in een bepaald geval vervuld zijn. Dit geldt in het bijzonder voor de controle op het bestaan van welbepaalde inlichtingen of dossierstukken waaruit blijkt dat een nationale instantie jegens de betrokkene een beslissing heeft genomen die voldoet aan de definitie van artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en, in een latere fase, voor de controle op het gevolg dat op nationaal niveau aan die beslissing is gegeven (zie in dit verband arrest Sison II, punt 1 hierboven, punt 96 en aldaar aangehaalde rechtspraak aangaande zaken betreffende

de bevrozing van de tegoeden van de Organisatie van Volksmujahedeën van Iran/ People's Mojahedin Organization of Iran).

- 58 Anders dan verzoeker stelt, volstaat deze enkele omstandigheid echter niet om de schending van deze bepalingen in casu aan te merken als een voldoende gekwalificeerde schending die de aansprakelijkheid van de Gemeenschap met zich brengt. Zoals reeds in herinnering is gebracht (zie punten 37-39 hierboven), moet de rechter immers ook rekening houden met onder meer de ingewikkeldheid, rechtens en feitelijk, van de te regelen situatie en met de moeilijkheden bij de toepassing of de uitlegging van de teksten.
- 59 In casu moet bovendien worden opgemerkt dat de beperkende maatregelen waarin verordening nr. 2580/2001 en Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 voorzien, strekken tot uitvoering op het niveau van de Gemeenschap van resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties van 28 september 2001, die vergaande strategieën bevat ter bestrijding van het terrorisme, en met name ter bestrijding van de financiering van het terrorisme (arrest Sison I, punt 1 hierboven, punten 4-12).
- 60 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld met betrekking tot een andere communautaire regeling waarbij beperkende economische maatregelen werden opgelegd, die eveneens uitvoering gaf aan resoluties die de Veiligheidsraad krachtens hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties had vastgesteld, vormt het overeenkomstig dit Handvest met alle middelen bestrijden van de bedreigingen voor de internationale vrede en veiligheid, die terroristische handelingen met zich brengen, voor de internationale gemeenschap een fundamenteel doel van algemeen belang dat in beginsel de vaststelling van beperkende maatregelen, zoals de in casu tegen bepaalde personen vastgestelde maatregelen, rechtvaardigt (arrest Hof van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351; hierna: „arrest Kadi van het Hof”, punten 361-363). Het fundamentele belang van dit doel van algemeen belang en de specifieke verplichtingen die

de betrokken instellingen van de Unie wordt opgelegd doordat zij dit doel, op uitdrukkelijk verzoek van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, „met alle middelen” dienen na te streven, zijn eveneens factoren die overeenkomstig de in punt 34 hierboven aangehaalde rechtspraak in aanmerking moeten worden genomen.

⁶¹ In casu staat het dus aan het Gerecht om in het specifieke geval van verzoeker de complexiteit, feitelijk en rechtens, van de te regelen situatie te beoordelen, evenals de moeilijkheden bij de toepassing of de uitlegging van de relevante bepalingen van verordening nr. 2580/2001 en Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, en daarbij in het bijzonder rekening te houden met het belang van de nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, om vast te stellen of de onjuiste rechtsopvatting waarvan de Raad blijk heeft gegeven een onregelmatigheid is die in overeenkomstige omstandigheden door een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid niet zou zijn begaan (zie punt 39 hierboven).

⁶² Hoewel de schending van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, duidelijk is vastgesteld (arrest Sison II, punt 1 hierboven, punt 113), moet in deze context rekening worden gehouden met de bijzondere moeilijkheden bij de uitlegging en de toepassing van deze bepalingen in dit geval. In dit verband is het Gerecht van oordeel dat de moeilijkheden bij een letterlijke en systematische uitlegging van de in deze bepalingen neergelegde voorwaarden voor de vaststelling van een maatregel tot bevrozing van tegoeden, in het licht van het communautaire stelsel voor bevrozing van tegoeden als geheel en gelet op nagestreefde doelstellingen van algemeen belang, redelijkerwijze konden verklaren waarom de Raad, bij gebrek aan precedentes in de rechtspraak op dat gebied, bij de toepassing van deze bepalingen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich ten onrechte te baseren op het arrest van de Raad van State (Nederland) van 21 februari 1995 (hierna: „Raad van State”) en op de beslissing van de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage (hierna: „rechtbank”), Sector Bestuursrecht, Rechtseenheidskamer Vreemdelingenzaken, van 11 september 1997 (hierna: „beslissing van de rechtbank”).

- 63 Om te beginnen moet immers worden vastgesteld dat de bewoordingen van deze bepalingen reeds bijzonder onduidelijk zijn. Zo wordt volgens artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 onder „bevoegde instantie” verstaan „een rechterlijke instantie of, indien rechterlijke instanties geen bevoegdheid bezitten op het door deze bepaling bestreken gebied, een gelijkwaardige op dat terrein bevoegde instantie”. Nergens wordt gedefinieerd wat een aan een bevoegde rechterlijke instantie „gelijkwaardige [...] bevoegde instantie” kan zijn op het „door deze bepaling bestreken gebied”, namelijk het gebied van de beslissingen waarmee met name een onderzoek of een vervolging in verband met een terroristische activiteit wordt ingeleid. Overigens is moeilijk denkbaar dat in een bepaalde lidstaat van de Unie, die een rechtsstaat is en lid is van een rechtsunie, de rechterlijke instanties „geen bevoegdheid” bezitten op dat gebied. Als gevolg daarvan is ook het begrip beslissing tot „inleiding van een onderzoek of een vervolging” wegens terroristische feiten, en zelfs het begrip beslissing tot „veroordeling wegens dergelijke feiten” moeilijk te begrijpen. Voorts is niet gespecificeerd of deze bepalingen moeten worden uitgelegd aan de hand van en met verwijzing naar het nationale recht, dan wel of zij in het Unierecht een zelfstandige betekenis hebben, tot vaststelling waarvan uitsluitend de Unierechter bevoegd is. In beide gevallen is het niet vanzelfsprekend dat de diverse taalversies van deze bepalingen in de praktijk betrekking hebben op dezelfde nationale gevallen. Zo kunnen de gebruikte bewoordingen in bepaalde taalversies termen uit het strafrecht in strikte zin zijn, terwijl de uitlegging ervan in andere taalversies dit louter strafrechtelijke kader kan overstijgen.
- 64 Overigens moet worden opgemerkt dat in casu niet de aansprakelijkheid van de Raad als wetgevende instantie die de bepalingen in kwestie heeft opgesteld, ter discussie wordt gesteld, maar wel zijn aansprakelijkheid als bestuurlijke instantie die verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan.
- 65 Deze moeilijkheden bij de uitlegging van de bepalingen in kwestie hebben onvermijdelijk ook geleid tot aanzienlijke moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging ervan, hetgeen blijkt uit de uitvoerige rechtspraak van het Gerecht over dit specifieke soort van geschillen [zie, behalve de arresten Sison I en Sison II, punt 1 hierboven, arresten Gerecht van 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Raad, „OMPI” (T-228/02, Jurispr. blz. II-4665), en 11 juli 2007, Al-Aqsa/Raad, „Al-Aqsa

I” (T-327/03, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie); arrest PMOI I, punt 48 hierboven; arresten Gerecht van 4 december 2008, People’s Mojahedin Organization of Iran/Raad, „PMOI II” (T-284/08, Jurispr. blz. II-3487, hogere voorziening hangende, zaak C-27/09 P); 2 september 2009, El Morabit/Raad (T-37/07 en T-323/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie); 9 september 2010, Al-Aqsa/Raad, „Al-Aqsa II” (T-348/07, Jurispr. blz. II-4575), en 7 december 2010, Fahas/Raad (T-49/07, Jurispr. blz. II-5555)]. Enkel door, gespreid over verschillende jaren, een tiental zaken te onderzoeken, heeft het Gerecht dus geleidelijk een rationeel en samenhangend kader voor de uitlegging van de betrokken bepalingen tot stand gebracht. Deze geleidelijke totstandkoming van de rechtspraak is duidelijk zichtbaar in de punten 91 en volgende van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, waarin de voorgaande arresten op dit gebied zijn samengevat.

⁶⁶ Meer in het bijzonder moet allereerst worden opgemerkt dat het Gerecht in het arrest Sison I, punt 1 hierboven, geen enkele aanwijzing heeft gegeven aangaande het feit of het arrest van de Raad van State en de beslissing van de rechtbank konden worden beschouwd als beslissingen van een bevoegde nationale instantie, in de zin van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (zie in dit verband arrest Sison I, punt 1 hierboven, punt 242). Bij de vaststelling van de in casu bestreden handelingen kon de Raad dat arrest dus niet gebruiken als precedent, in de zin van de in punt 40 hierboven aangehaalde rechtspraak.

⁶⁷ In het onderhavige geval heeft het Gerecht daarentegen, in de punten 46 tot en met 70 van het arrest Sison I, punt 1 hierboven, en de punten 88, 90 en 100 tot en met 106 van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, waarnaar hier wordt verwezen, de inhoud, de draagwijdte en de context van de beslissingen van de nationale instanties waarop de bestreden handelingen waren gebaseerd, namelijk het arrest van de Raad van State en de beslissing van de rechtbank, uitvoerig onderzocht.

⁶⁸ Betreffende de kwalificatie die in de punten 107 en volgende van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, in het licht van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en

artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 aan deze nationale beslissingen is gegeven, moet worden opgemerkt dat het Gerecht in punt 111 van het arrest Sison II voor de eerste keer bepaalde algemene criteria voor de uitlegging en toepassing van deze bepalingen heeft geformuleerd. Het Gerecht heeft aldaar geoordeeld dat, gelet op zowel de bewoordingen, de context en de doeleinden van de in casu aan de orde zijnde bepalingen als de vooraanstaande rol van de nationale autoriteiten in de procedure van de bevrozing van tegoeden overeenkomstig artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, een beslissing tot „inleiding van een onderzoek of een vervolging” door de Raad slechts op goede gronden kan worden aangevoerd indien zij onderdeel is van een nationale procedure die rechtstreeks en primair erop gericht is, aan de betrokkene in het kader van de bestrijding van het terrorisme en wegens diens betrokkenheid daarbij een preventieve of repressieve maatregel op te leggen. Het Gerecht heeft gepreciseerd dat een beslissing van een nationale rechterlijke instantie die in het kader van een betwisting betreffende bijvoorbeeld civiele rechten en plichten slechts bijkomstig en terloops op de eventuele betrokkenheid van de betrokkene bij een dergelijke activiteit ingaat, niet aan dit vereiste voldoet.

69 In casu heeft het Gerecht in punt 113 van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, aan de hand van het criterium van strikte uitlegging dat het aldus had ontwikkeld, besloten dat de procedures voor de Raad van State en de rechtbank, waarin verzoeker betrokken was, niets met de bestraffing van zijn eventuele deelname aan terroristische daden van doen hadden, maar enkel betrekking hadden op de toetsing van de rechtmatigheid van de beslissing van de Nederlandse staatssecretaris van Justitie waarbij hem de erkenning van de vluchtelingenstatus en de verlening van een vergunning tot verblijf in Nederland werden geweigerd.

70 Het Gerecht heeft in punt 114 van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, weliswaar eveneens erkend dat de Raad van State en de rechtbank tijdens deze procedures kennis hadden genomen van het dossier van de Nederlandse Binnenlandse Veiligheidsdienst (hierna: „BVD”) inzake verzoekers vermeende betrokkenheid bij bepaalde terroristische activiteiten op de Filippijnen, hoewel deze instanties niet hebben besloten een onderzoek naar die feiten in te leiden, laat staan een vervolging tegen verzoeker in te stellen.

- 71 Overigens zij bekleemtoond dat de weigering van de Nederlandse staatssecretaris van Justitie om verzoeker als vluchteling te erkennen en hem een vergunning tot verblijf in Nederland te verlenen, die voornamelijk was gebaseerd op het feit dat deze laatste vanuit Nederland het New People's Army (NPA), de gewapende tak van de Communist Party of the Philippines (CPP) die verantwoordelijk is voor een groot aantal terroristische daden op de Filippijnen, had geleid of had proberen te leiden, in wezen — en anders dan verzoeker zelf stelt — door de rechtbank is bekrachtigd in navolging van het arrest van de Raad van State en nadat deze rechterlijke instantie kennis had genomen van het dossier van de BVD (zie arrest Sison I, punt 1 hierboven, punten 63, 66 en 68-70). De Raad heeft dus geen beoordelingsfouten gemaakt door naar deze feiten te verwijzen, noch heeft hij de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid overschreden.
- 72 Tot slot zij eraan herinnerd dat het Gerecht in zijn arrest Sison II, punt 1 hierboven (punten 88, 89 en 122), verzoekers middel inzake kennelijk onjuiste beoordeling van de feiten heeft afgewezen. Het heeft in het bijzonder vastgesteld dat de feitelijke beweringen in de als bijlage bij de bestreden handelingen gevoegde motivering, naar behoren werden gestaafd door de dossierstukken die aan het Gerecht waren voorgelegd en meer in het bijzonder door de feitelijke vaststellingen die de Raad van State en de rechtbank soeverein hadden gedaan. Deze feitelijke beweringen betroffen verzoekers betrokkenheid bij terroristische daden op de Filippijnen, op grond van zijn leidende rol in de CPP en het NPA, en de contacten die hij met de leiders van andere terroristische organisaties had gehad (zie in dit verband punten 46-70 van het arrest Sison I, punt 1 hierboven, die ook in punt 106 van het arrest Sison II, punt 1 hierboven, zijn weergegeven).
- 73 In die omstandigheden en gelet op ten eerste de complexiteit van de beoordelingen, rechtens en feitelijk, die ter regeling van het onderhavige geval moeten worden vericht, ten tweede de moeilijkheden bij de uitlegging en de toepassing van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, in de omstandigheden van dit geval en bij gebrek aan een precedent in de rechtspraak vóór het arrest Sison II, punt 1 hierboven, en ten derde het fundamentele belang van de bij deze verordening nagestreefde doelstellingen van algemeen belang in verband met de strijd tegen het internationale terrorisme, staat weliswaar duidelijk vast dat de Raad deze bepalingen heeft geschonden,

maar is deze schending te verklaren door de bijzondere verplichtingen en verantwoordelijkheden van deze instelling en vormt zij een onregelmatigheid die een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid in overeenkomstige omstandigheden ook had kunnen begaan.

- ⁷⁴ Bijgevolg is het Gerecht van oordeel dat de schending van artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 en artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931 in casu weliswaar duidelijk vaststaat, maar dat deze niet kan worden beschouwd als een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht die tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap jegens verzoeker leidt.

Aansprakelijkstelling van de Gemeenschap wegens gestelde schending van verzoekers grondrechten

- ⁷⁵ In casu staat vast dat de volgens verzoeker geschonden grondrechten rechtsregels zijn die ertoe strekken aan particulieren rechten toe te kennen. De schending ervan, gesteld al dat deze vaststaat, leidt dus tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap indien zij voldoende gekwalificeerd is.
- ⁷⁶ In dit verband betoogt verzoeker niet dat het bij verordening nr. 2580/2001 ten uitvoer gelegde algemene stelsel tot bevrozing van tegoeden op zich onrechtmatig is in het licht van de grondrechten, maar uitsluitend dat deze verordening in de specifieke omstandigheden van dit geval onjuist is toegepast, hetgeen de voormelde schending heeft opgeleverd.

- 77 In de rechtspraak van het Hof en het Gerecht wordt overigens duidelijk bevestigd dat een dergelijk stelsel, net als overeenkomstige stelsels die uit de uitvoering van andere resoluties van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties voortvloeien, in beginsel verenigbaar is met de grondrechten van de betrokkenen (zie, wat het eigendomsrecht betreft, arrest Kadi van het Hof, punt 60 hierboven, punten 361-366, en arrest Gerecht van 9 juli 2009, Melli Bank/Raad, T-246/08 en T-332/08, Jurispr. blz. II-2629, punten 111 en 112; wat het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven betreft, arrest Gerecht van 12 juli 2006, Ayadi/Raad, T-253/02, Jurispr. blz. II-2139, punt 126, in hogere voorziening niet door het Hof vernietigd, en wat de eerbiediging van het vermoeden van onschuld betreft, arresten El Morabit/Raad, punt 65 hierboven, punt 40, en Fahas/Raad, punt 65 hierboven, punten 64-68).
- 78 Verzoekers grondrechten worden derhalve niet geschonden door de oplegging van bij verordening nr. 2580/2001 bepaalde beperkende maatregelen als zodanig, maar wel door de loutere omstandigheid dat deze maatregelen hem bij de bestreden handelingen zijn opgelegd onder voorwaarden die verschilden van de voorwaarden waarin artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001, gelezen in samenhang met artikel 1, lid 4, van Gemeenschappelijk standpunt 2001/931, juist voorzag om de mogelijkheden van de overheidsinstanties tot inmenging in de uitoefening van deze rechten te beperken (zie punten 50 en 51 hierboven).
- 79 Dat de bestreden handelingen niet aan de in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 neergelegde voorwaarden voldoen vormt, zoals hierboven reeds is geoordeeld, weliswaar een onrechtmatigheid, maar deze onrechtmatigheid kan niet worden beschouwd als een voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht die tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap jegens verzoeker leidt.
- 80 Aangezien de gestelde schending van verzoekers grondrechten onlosmakelijk aan deze onrechtmatigheid is verbonden en uitsluitend op deze onrechtmatigheid berust, moet worden geconcludeerd dat zij evenmin voldoende gekwalificeerd is om in de bijzondere omstandigheden van dit geval tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap te leiden (zie naar analogie arrest Artégodan/Commissie, punt 32 hierboven, punten 131, 132 en 136).

- 81 Hieraan moet worden toegevoegd dat noch het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, noch het EVRM, die het recht op een daadwerkelijke rechterlijke bescherming verzekeren, zich ertegen verzet dat in omstandigheden zoals deze van het onderhavige geding de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap afhankelijk wordt gesteld van de vaststelling van een voldoende gekwalificeerde schending van de door verzoeker aangevoerde grondrechten. Wat meer in het bijzonder de door Protocol nr. 1 bij het EVRM gewaarborgde rechten betreft, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens overigens rekening gehouden met de „verschillende beperkingen die voortvloeien uit de in het kader van de vordering [inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap] vast te stellen elementen”, die volgens vaste rechtspraak onder meer de voorwaarde inzake het bestaan van een dergelijke schending omvatten, om tot de conclusie te komen dat het gemeenschapsrecht de grondrechten op vergelijkbare wijze beschermt als het mechanisme van het EVRM (zie EHRM, arrest *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v Ierland* van 30 juni 2005, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI, §§ 88, 163 en 165).
- 82 Uit een en ander volgt dat de voorwaarde voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap die verband houdt met de onrechtmatigheid van de aan de Raad verweten gedraging, in casu niet is vervuld.
- 83 Het beroep moet bijgevolg worden verworpen, zonder dat de overige voorwaarden voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap hoeven te worden onderzocht.

Kosten

- 84 Volgens artikel 87, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt ten aanzien van de proceskosten beslist in het arrest of de beschikking waardoor een einde komt aan het geding. Overeenkomstig deze bepaling is de beslissing omtrent de kosten in het arrest *Sison II*, punt 1 hierboven, aangehouden.

- ⁸⁵ Artikel 87, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt dat het Gerecht de proceskosten over de partijen kan verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld, en voorts wegens bijzondere redenen. Verder dragen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, ingevolge artikel 87, lid 4, van dit Reglement, hun eigen kosten.
- ⁸⁶ In casu is de Raad in het ongelijk gesteld met betrekking tot het verzoek om nietigverklaring, maar is verzoeker in het ongelijk gesteld met betrekking tot de vordering tot schadevergoeding. Aangezien het verzoek om nietigverklaring en de vordering tot schadevergoeding gedurende de hele procedure afzonderlijk zijn behandeld, verlangt een juiste toepassing van voormelde bepalingen dat de Raad alle kosten van partijen in het hoofdgeding in verband met het beroep tot nietigverklaring draagt, terwijl verzoeker alle kosten van partijen in het hoofdgeding in verband met de vordering tot schadevergoeding draagt. Voor het overige dient te worden beslist dat het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep tot schadevergoeding wordt verworpen.**

- 2) De Raad van de Europese Unie draagt, wat de kosten met betrekking tot het beroep tot nietigverklaring betreft, zijn eigen kosten en de kosten van J. M. Sison.**

- 3) **Sison draagt, wat de kosten met betrekking tot het beroep tot schadevergoeding betreft, zijn eigen kosten en de kosten van de Raad.**

- 4) **Het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

Forwood

Dehousse

Prek

Schwarcz

Popescu

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 november 2011.

ondertekeningen