



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. WAHL
van 7 april 2016*

Zaak C-455/14 P

**H
tegen
Raad van de Europese Unie**

Europese Commissie

„Hogere voorziening — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Nationale deskundige gedetacheerd bij de politiemissie van de Europese Unie in Bosnië en Herzegovina — Beslissing tot aanstelling in een andere functie — Artikel 24, lid 1, VEU — Artikel 275 VWEU — Bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie — Bevoegdheid van nationale rechters — Categorieën van GBVB-handelingen — Begrip „beperkende maatregelen”

1. Het Verdrag van Lissabon heeft de driepijlerstructuur van de Europese Unie opgeheven en de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB”) opgenomen in het algemene Uniekader. Hiermee is het GBVB echter niet volledig „gecommunautariseerd”, aangezien dat beleid nog altijd „aan specifieke regels en procedures onderworpen” is.**
2. Een van de opmerkelijkste kenmerken van de bijzondere regeling die de Verdragen voor het GBVB hebben getroffen, is de beperking van de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „HvJEU”), als instelling van de Unie, op dat gebied. Men kan rustig zeggen dat, ondanks een betrekkelijke verruiming van de bevoegdheid van het HvJEU, rechterlijke toetsing van GBVB-aangelegenheden slechts in uitzonderlijke omstandigheden is toegestaan. Die bevoegdheid behoeft echter nadere omlijning.
3. De onderhavige zaak vormt een van de eerste gelegenheden waarbij het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) de omvang van zijn bevoegdheid ten aanzien van het GBVB kan afbakenen. Deze procedure draait namelijk om de vraag of het Gerecht bevoegd was om te beslissen op een beroep tot nietigverklaring van besluiten genomen door het hoofd van een missie van de Unie die krachtens het GBVB werd ingesteld. Hoe complex en gevoelig deze kwestie is, komt mede tot uitdrukking in de aanzienlijke mate waarin de standpunten van de drie partijen bij deze procedure uiteenlopen. Belangwekkend genoeg, zijn alle partijen van mening dat de motivering van de bestreden beschikking gebreken vertoont, zij het om verschillende redenen.

* Oorspronkelijke taal: Engels.

** Zie artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU.

I – Toepasselijke bepalingen

4. De politiemissie van de Europese Unie (hierna: „EUPM”) in Bosnië en Herzegovina werd bij gemeenschappelijk optreden 2002/210/GBVB van de Raad van 11 maart 2002*** aanvankelijk vastgesteld voor een periode van één jaar, en vervolgens enige malen verlengd, laatstelijk bij besluit 2009/906/GBVB van de Raad van 8 december 2009 inzake de EUPM in Bosnië en Herzegovina**** (hierna: „besluit 2009/906). De relevante bepalingen van besluit 2009/906 luiden als volgt.

5. Artikel 5 („Civiele operationele commandant”) bepaalt:

- „1. De directeur van het civiele plannings- en uitvoeringsvermogen (CPCC) is de civiele operationele commandant van de EUPM.
2. De civiele operationele commandant oefent, onder het politieke toezicht en de strategische leiding van het Politiek en Veiligheidscomité (PVC) en onder algemeen gezag van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (HV), het commando en de controle op strategisch niveau [uit] op de EUPM.
3. De civiele bevelhebber zorgt voor een adequate en efficiënte uitvoering van de besluiten van de Raad, alsmede de besluiten van het PVC, mede, waar nodig, door middel van instructies op strategisch niveau aan het hoofd van de missie en door middel van het verlenen van advies en technische bijstand aan hem.
4. Alle gedetacheerde personeelsleden blijven onder het volledige gezag staan van de nationale autoriteiten van de betrokken zendstaat of EU-instelling. De nationale autoriteiten dragen de operationele controle (OPCON) over hun personeel, teams en eenheden over aan de civiele operationele commandant.

[...]”

6. Artikel 6 („Hoofd van de missie”) bepaalt:

- „1. Het hoofd van de missie neemt de verantwoordelijkheid voor de EUPM op zich en oefent het commando en de controle erover uit op het terrein.
2. Het hoofd van de missie oefent het commando en de controle uit over het personeel, de teams en de eenheden van de bijdragende staten die door de civiele operationele commandant ter beschikking zijn gesteld, en draagt de administratieve en logistieke verantwoordelijkheid voor de aan de EUPM ter beschikking gestelde activa, middelen en informatie.
3. Het hoofd van de missie geeft instructies aan alle personeelsleden van de EUPM, met het oog op de effectieve uitvoering van de EUPM op het terrein, en zorgt voor de coördinatie en de dagelijkse leiding van de operatie volgens de instructies op strategisch niveau van de civiele operationele commandant.

[...]

5. Het hoofd van de missie is verantwoordelijk voor het tuchtrechtelijk toezicht op het personeel. Voor gedetacheerd personeel wordt het tuchtrecht uitgeoefend door de betrokken nationale of EU-autoriteit.

*** PB L 70, blz. 1.

**** PB L 322, blz. 22.

[...]”

7. Volgens artikel 7, lid 2, voor zover hier van belang, bestaat „[d]e EUPM [...] voornamelijk uit personeel dat door de lidstaten of de instellingen van de Europese Unie wordt gedetacheerd”.

8. Artikel 8, lid 2 („Status van het personeel van de missie en van de EUPM”) luidt:

„De staat of EU-instelling die een personeelslid heeft gedetacheerd, is verantwoordelijk voor de afhandeling van met de detachering verband houdende schade-eisen van of betreffende het personeelslid. De betrokken bijdragende staat of EU-instelling is verantwoordelijk voor het instellen van eventuele vorderingen tegen het gedetacheerde personeelslid.”

9. Artikel 9 („Commandostructuur”) luidt:

„1. De EUPM heeft, als crisisbeheersingsoperatie, een gemeenschappelijke commandostructuur.

2. Het PVC oefent, onder de verantwoordelijkheid van de Raad, het politieke toezicht op en de strategische aansturing van de EUPM uit.

3. De civiele operationele commandant is, onder het politieke toezicht en de strategische aansturing van het PVC en onder algemeen gezag van de HV, de commandant van de EUPM op strategisch niveau en geeft, in die hoedanigheid, instructies aan het hoofd van de missie en verleent hem advies en technische ondersteuning.

4. De civiele operationele commandant brengt via de HV verslag uit aan de Raad.

5. Het hoofd van de missie oefent het commando en de controle op het terrein uit over de EUPM en legt rechtstreeks verantwoording af aan de civiele operationele commandant.”

10. Artikel 10 („Politiek toezicht en strategische aansturing”) luidt ten slotte:

„1. Het PVC zorgt, onder de verantwoordelijkheid van de Raad, voor het politieke toezicht op en de strategische aansturing van de EUPM. De Raad machtigt het PVC hierbij om de noodzakelijke besluiten te nemen overeenkomstig artikel 38, derde alinea, van het [EU-Verdrag] [...]. De beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de doelstellingen en de beëindiging van de EUPM blijven berusten bij de Raad.

2. Het PVC brengt op geregelde tijden verslag uit aan de Raad.

3. Het PVC ontvangt, op geregelde tijden en naargelang van de behoefte, door de civiele operationele commandant en het hoofd van de missie opgestelde verslagen over aangelegenheden die onder hun bevoegdheid vallen.”

II – Feiten

11. Rekwirante in deze zaak is H, een Italiaanse magistraat die bij decreet van het Italiaanse ministerie van Justitie van 16 oktober 2008 werd gedetacheerd bij de EUPM in Sarajevo, in de functie van „Criminal Justice Unit Adviser” (adviseur strafrechtelijke eenheid), met ingang van 14 november 2008. Deze detachering werd verlengd tot 31 december 2009, in de functie van „Chief Legal Officer” (juridisch hoofdmedewerker), en daarna verder verlengd tot 31 december 2010.

12. Bij besluit van 7 april 2010, ondertekend door het hoofd van de personeelsdienst van de EUPM, werd rekwirante op operationele gronden overgeplaatst naar de post „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” (strafrechtadviseur-aanklager) in de regionale vestiging in Banja Luka (Bosnië en Herzegovina), met ingang van 19 april 2010.

13. Na ontvangst van het besluit van 7 april 2010 maakte rekwirante bezwaar bij de Italiaanse autoriteiten, omdat zij dat besluit op een aantal gronden onrechtmatig achtte. Bij e-mail van 15 april 2010 informeerde een medewerker bij de permanente vertegenwoordiging van de Italiaanse Republiek bij de Europese Unie rekwirante dat het besluit van 7 april 2010 was opgeschort.

14. Bij besluit van 30 april 2010 antwoordde het hoofd van de missie op het bezwaar van rekwirante door het besluit van 7 april 2010 te bevestigen, met de motivering dat hij dit besluit zelf had genomen op grond van de behoefte aan strafrechtelijk advies in de vestiging in Banja Luka.

15. Op 4 juni 2010 stelde rekwirante bij het Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regionale administratieve rechter te Lazio) beroep in tot nietigverklaring van het besluit van 7 april 2010 van de EUPM, en vorderde zij vergoeding van de door haar geleden schade.

III – Procedure bij het Gerecht en bestreden beschikking

16. Bij verzoekschrift van 16 juni 2010 stelde rekwirante beroep in tot nietigverklaring van het besluit van 7 april 2010 en, voor zover nodig, van het besluit van 30 april 2010 (hierna: „bestreden besluiten”). H verzocht het Gerecht om de Raad, de Commissie en de EUPM te veroordelen tot betaling van schadevergoeding.

17. Bij verzoekschrift van 17 juli 2010 verzocht rekwirante om opschorting van de bestreden besluiten. Bij beschikking van 22 juli 2010 heeft de president van het Gerecht dit verzoek afgewezen (hierna: „beschikking in kort geding”).****

18. Bij beschikking van 10 juli 2014 (hierna: „bestreden beschikking”)***** verklaarde het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk en verwees het H in haar eigen kosten alsmede in die van de Raad en de Commissie.

IV – Procedure bij het Hof en conclusies

19. Bij hogere voorziening van 19 september 2014 verzoekt rekwirante het Hof om:

- de bestreden beschikking te vernietigen;
- de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht;
- verweerster in eerste aanleg in de kosten te verwijzen.

20. De Raad heeft geconcludeerd tot:

- afwijzing van de hogere voorziening;
- vervanging van de motivering van het Gerecht met betrekking tot de delegatie van bevoegdheden;

**** Beschikking H/Raad e.a., T-271/10 R, EU:T:2010:315.

***** Beschikking H/Raad e.a., T-271/10, EU:T:2014:702.

— verwijzing van rekwirante in de kosten.

21. De Commissie heeft geconcludeerd tot:

— vernietiging van de bestreden beschikking;

— niet-ontvankelijkverklaring van de hogere voorziening;

— subsidiair, niet-ontvankelijkverklaring van de hogere voorziening voor zover deze is gericht tegen de Commissie, en verwijzing van de zaak naar het Gerecht om voor het overige te beslissen;

— verwijzing van rekwirante in de kosten.

22. H, de Raad en de Commissie hebben gepleit ter terechtzitting van 18 januari 2016.

V – Beoordeling van de middelen

A –Eerste middel

1. Argumenten van partijen

23. Met het eerste middel betoogt rekwirante dat het Gerecht, door haar beroep niet-ontvankelijk te verklaren zonder voorafgaande terechtzitting, zowel de rechten van de verdediging heeft geschonden als artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht (hierna: „Reglement voor de procesvoering”).

24. De Raad en de Commissie concluderen tot verwerping van dit middel.

2. Analyse

25. Ook ik acht dit middel ongegrond.

26. Artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering verplicht het Gerecht niet om een terechtzitting te houden wanneer een partij verzoekt om een uitspraak over de niet-ontvankelijkheid van een beroep zonder op de zaak ten gronde in te gaan. Hetzelfde artikel, lid 3, bepaalt: „*Tenzij het Gerecht anders beslist*, geschiedt de verdere behandeling van het verzoek mondeling.”***** Lid 3 bepaalt dus uitdrukkelijk dat het Gerecht in een dergelijk geval uitspraak kan doen zonder mondelinge behandeling.

27. Het Hof heeft meermalen bevestigd dat artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering partijen niet een mondelinge behandeling voor het Gerecht garandeert*****, en dat het recht van partijen om gehoord te worden niet wordt geschonden door het enkele feit dat het Gerecht uitspraak doet zonder een mondelinge behandeling*****. In de onderhavige procedure heeft rekwirante geen bewijs overgelegd ter onderbouwing van haar klacht dat haar rechten van de verdediging zijn geschonden.

***** Mijn cursivering.

***** Zie onder meer beschikking Regione Puglia/Commissie, C-586/11 P, EU:C:2013:459, punt 19.

***** Zie in die zin arrest Regione Siciliana/Commissie, C-417/04 P, EU:C:2006:282, punten 35 en 37.

28. In die context behoeft het nauwelijks betoog dat, anders dan rekwirante beweert, de beschikking in kort geding geen aanvaarding van de bevoegdheid van het Gerecht inhoudt. De president van het Gerecht achtte het alleen niet nodig zich in die beschikking uit te spreken over de ontvankelijkheid van het beroep. *****

29. Het Gerecht kon dus beslissen dat het over voldoende informatie beschikte om uitspraak te doen zonder mondelinge behandeling. Bijgevolg moet het eerste middel worden afgewezen.

B – Tweede middel

1. Argumenten van partijen

30. Het tweede middel keert zich tegen de punten 29 tot en met 48 van de bestreden beschikking, waarin het Gerecht oordeelde dat het gezien artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU niet bevoegd was om van het beroep kennis te nemen. Het Gerecht stelde zich op het standpunt dat de situatie van rekwirante niet was te brengen onder één van de uitzonderingen op de algemene regel, dat de gerechten van de Unie geen bevoegdheid hebben in GBVB-aangelegenheden. Het Gerecht oordeelde dat de bestreden besluiten door het hoofd van de missie waren vastgesteld op grond van bevoegdheden die hem door de Italiaanse autoriteiten waren gedelegeerd. Het kwam daarom tot de conclusie, dat het aan de Italiaanse rechter was om de rechtmatigheid van de bestreden besluiten te toetsen en de vordering tot schadevergoeding te behandelen. Het voegde hier ten slotte aan toe dat de bevoegde Italiaanse rechter, indien hij de bestreden besluiten onrechtmatig zou achten, die onrechtmatigheid zou kunnen vaststellen en daaraan de nodige gevolgen verbinden, zelfs wat betreft de geldigheid van die besluiten.

31. Rekwirante betwist deze uitspraak om hoofdzakelijk twee redenen. Ten eerste betoogt zij dat de bevoegdheid van het HvJEU enkel is uitgesloten ten aanzien van handelingen die volgens de in artikel 31 VEU neergelegde procedures worden vastgesteld voor de in artikel 25 VEU genoemde doelstellingen. Een besluit betreffende de overplaatsing van een personeelslid zou slechts een besluit van administratieve aard zijn en geen GBVB-handeling in de zin van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU. Ten tweede betoogt rekwirante dat het begrip „beperkende maatregelen” in artikel 275 VWEU alle Uniehandelingen omvat die voor particulieren nadelige gevolgen hebben, waaronder de bestreden besluiten. Haars inziens vindt dit standpunt steun in het arrest van het Gerecht in de zaak Sogelma. *****

32. Volgens de Raad zijn die argumenten ongegrond en verklaarde het Gerecht zich terecht onbevoegd. De Raad acht de motivering van de bestreden beschikking echter op twee punten onjuist. In de eerste plaats oefende het hoofd van de missie met zijn besluit om H elders aan te stellen, niet bevoegdheden uit die hem waren gedelegeerd door de lidstaat van herkomst, maar door de bevoegde instelling van de Unie (de Raad zelf). In de tweede plaats kan de nationale rechter waar de zaak aanhangig is, de bestreden handeling niet ongeldig verklaren. Deze gebreken doen – naar het oordeel van de Raad – evenwel niet af aan de door het Gerecht bereikte conclusie.

33. Hoewel de Commissie het op haar beurt voor een deel eens is met de kritiek van rekwirante op de bestreden beschikking, acht zij het beroep toch niet-ontvankelijk. Volgens de Commissie is de aan het HvJEU toegekende bevoegdheid om GBVB-handelingen te toetsen niet zo beperkt als het Gerecht meent. De Commissie is van mening dat volgens de juiste lezing van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU de bevoegdheid van het HvJEU enkel is uitgesloten ten aanzien van GBVB-handelingen die een uitdrukking zijn van soeverein buitenlands beleid („actes de

***** Beschikking H/Raad e.a., T-271/10 R, EU:T:2010:315, punt 26.

***** Arrest Sogelma/EBW, T-411/06, EU:T:2008:419.

Gouvernement”), en niet ten aanzien van handelingen die dat beleid slechts ten uitvoer leggen. Subsidiair stelt de Commissie zich op het standpunt dat artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU alleen uitsluiten dat het HvJEU toetst of GBVB-bepalingen zijn geschonden, maar niet of andere Unierechtelijke bepalingen zijn geschonden. Het HvJEU zou derhalve bevoegd zijn om de rechtmatigheid te toetsen van in het kader van het GBVB vastgestelde handelingen, wanneer de beweerde ongeldigheid voortkomt uit een mogelijke schending van andere dan GBVB-bepalingen. Volgens de Commissie is de onderhavige hogere voorziening niettemin niet-ontvankelijk om de volgende redenen: ten eerste kunnen de bestreden besluiten niet als uitvoeringshandelingen worden aangemerkt omdat zij van operationele aard zijn; ten tweede verlangden de door rekwirante in eerste aanleg aangevoerde middelen dat het Gerecht besluit 2009/906 zou uitleggen (waartoe het niet bevoegd is), of hadden die middelen gericht moeten zijn tegen de Italiaanse autoriteiten (en dus worden aangevoerd in een procedure voor de Italiaanse rechter).

2. Beoordeling

34. Voor een beoordeling van het betoog van rekwirante acht ik het dienstig haar argumenten eerst in het juiste juridische kader te plaatsen. Ik zal daartoe kort ingaan op enige belangrijke aspecten van het in het Verdrag van Lissabon neergelegde systeem van rechterlijke toetsing van GBVB-aangelegenheden. Vervolgens zal ik de aangevoerde argumenten één voor één bespreken alvorens de geëigende conclusies te trekken betreffende de beweerde gebreken van de bestreden beschikking.

a) Inleiding: de bevoegdheid van het HvJEU in GBVB-aangelegenheden

35. Volgens vaste rechtspraak hebben de Verdragen een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven geroepen, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie aan het HvJEU is opgedragen. Het resultaat hiervan is, dat natuurlijke of rechtspersonen die, wegens de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU, geen rechtstreeks beroep kunnen instellen tegen Uniehandelingen van algemene strekking, bescherming genieten wanneer deze te hunnen aanzien worden toegepast. Berust de uitvoering van die handelingen bij de instellingen van de Unie, dan kunnen die personen bij de rechter van de Unie onder de voorwaarden bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU rechtstreeks beroep instellen tegen de uitvoeringshandelingen, en op grond van artikel 277 VWEU tot staving van dat beroep de onrechtmatigheid van de betrokken algemene handeling aanvoeren. Berust die uitvoering daarentegen bij de lidstaten, dan kunnen deze personen de ongeldigheid van de betrokken Uniehandeling aanvoeren voor de nationale rechter en deze verzoeken om krachtens artikel 267 VWEU door middel van prejudiciële vragen een uitspraak van het Hof te verkrijgen.*****

36. Deze beginselen zijn echter niet volledig van toepassing op handelingen die de Unie vaststelt in het kader van het GBVB. Om precies te zijn, bepalen artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU in wezen dat het HvJEU niet bevoegd is met betrekking tot de bepalingen inzake het GBVB of op basis daarvan vastgestelde handelingen, behalve in twee specifieke situaties. In de eerste plaats kan het HvJEU toezicht houden op de naleving van artikel 40 VEU, dat een wederzijds verbod van inmenging neerlegt voor de uitoefening van bevoegdheden krachtens het GBVB respectievelijk van de overige bevoegdheden van de Unie. In de tweede plaats is het HvJEU bevoegd om te beslissen op een door natuurlijke of rechtspersonen ingesteld beroep tot nietigverklaring tegen besluiten houdende „beperkende maatregelen” die door de Raad in het kader van het GBVB zijn genomen.

***** Zie arrest Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punten 92 en 93 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

37. Mijns inziens moet worden erkend dat de Unie op het gebied van het GBVB bevoegd is om handelingen vast te stellen die rechtens bindend zijn voor zowel de lidstaten als de eigen instellingen. De formulering van de artikelen 24, lid 3 ***** , en 31, lid 1 ***** , VEU is in dat opzicht bij uitstek verhelderend. Anderzijds mag de Unie in het kader van het GBVB geen handelingen vaststellen die abstracte regels van algemene strekking bevatten waarbij rechten en verplichtingen voor particulieren in het leven worden geroepen. *****

38. Dat verklaart waarom het GBVB sinds zijn ontstaan bij het Verdrag van Maastricht in wezen is geconcipeerd als een stelsel van regels die ik, in tweeërlei opzicht, zou omschrijven als „lex imperfecta” *****.

39. In de eerste plaats voorzien de Verdragen niet uitdrukkelijk in een gerechtelijke procedure waarbij in geval van een inbreuk dwangmiddelen of andere sancties kunnen worden ingezet. Er zijn dan ook nauwelijks manieren om naleving van die regels af te dwingen van dwarsliggende lidstaten ***** of niet-medewerkende Unie-instellingen *****.

40. In de tweede plaats staan slechts weinig rechtsmiddelen ter beschikking aan particulieren waarvan de rechten mogelijk worden geschonden door handelingen vastgesteld in het kader van het GBVB. De toegang tot het HvJEU (hetzij direct in de vorm van een rechtstreeks beroep, hetzij indirect in de vorm van een prejudiciële beslissing) is streng beperkt.

41. Wat dat betreft zij aangetekend dat particulieren enige bescherming kunnen ontleen aan de gerechtelijke procedures die openstaan voor hun nationale gerechten. Naar vaste rechtspraak vormt het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming immers een algemeen beginsel van het Unierecht, dat opnieuw is bevestigd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. ***** Artikel 19, lid 1, VEU bepaalt bovendien dat „[d]e lidstaten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie

***** Deze bepaling luidt, voor zover relevant: „De lidstaten geven in een geest van loyaliteit en wederzijdse solidariteit hun *actieve en onvoorwaardelijke* steun aan het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en *eerbiedigen* het optreden van de Unie op dat gebied. [...] Zij *onthouden zich* van ieder optreden dat in strijd is met de belangen van de Unie of dat afbreuk zou kunnen doen aan de doeltreffendheid ervan als bundelende kracht in de internationale betrekkingen. De Raad en de hoge vertegenwoordiger *zien toe op de inachtneming* van deze beginselen” (mijn cursivering).

***** Dit luidt: „Ingeval een lid van de Raad zich van stemming onthoudt, kan dit lid zijn onthouding toelichten door op grond van onderhavige alinea een formele verklaring af te leggen. *In dat geval is het lid niet verplicht het besluit toe te passen, doch aanvaardt het wel dat het besluit de Unie bindt.* In een geest van wederzijdse solidariteit *onthoudt* de betrokken lidstaat zich van ieder optreden dat het optreden van de Unie krachtens genoemd besluit zou kunnen doorkruisen of belemmeren, en eerbiedigen de andere lidstaten dit standpunt” (mijn cursivering).

***** Zo vat ik het in de artikelen 24, lid 1, en 31, lid 1, VEU neergelegde verbod voor de Unie om in het kader van het GBVB „wetgevingshandelingen” vast te stellen, op.

***** Dit is een nog uit het Romeinse recht daterend begrip, algemeen gebruikt voor een wet die een verplichting of verbod oplegt, maar niet voorziet in bestraffing bij overtreding daarvan.

***** Ik heb begrip voor het standpunt dat de in artikel 7 VEU beschreven procedures bij ernstige schending van de waarden van de Unie van toepassing dienen te zijn op handelen (of niet handelen) van lidstaten in het kader van het GBVB. Anderzijds lijkt de niet-nakomingsprocedure volgens de artikelen 258 tot en met 260 VWEU bij eenvoudige schendingen van de GBVB-regels niet aan de orde te zijn. Desalniettemin is gesuggereerd dat die procedure toepasselijk kan zijn wanneer een stelselmatige en voortdurende schending van GBVB-regels (mogelijk samengaand met schending van andere Unieregels) een inbreuk zou vormen op de algemene bepalingen inzake het externe optreden van de Unie, of het beginsel van loyale samenwerking, dat is neergelegd in artikel 4, lid 3, VEU en in het GBVB van bijzonder belang is (zie met name artikel 24, lid 3, VEU). Zie bijvoorbeeld Hillion, C., „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, blz. 24-28. Dit vraagstuk behoeft in de onderhavige zaak echter geen bespreking.

***** Er lijkt bijvoorbeeld geen procedure te bestaan voor toetsing van het optreden (of niet optreden) van de instellingen in het kader van het GBVB aan de bepalingen van hoofdstuk 2, titel V, van het VEU.

***** Zie arrest Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

vallende gebieden te verzekeren”. ***** Artikel 274 VWEU bepaalt voorts dat „[b]ehoudens de bevoegdheid die bij de Verdragen aan het [HvJEU] wordt verleend, [...] de geschillen waarin de Unie partij is, niet uit dien hoofde [zijn] onttrokken aan de bevoegdheid van de nationale rechterlijke instanties”.

42. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft verklaard, vervult de nationale rechter, in samenwerking met het HvJEU, een taak die hun gezamenlijk is opgedragen om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van de Verdragen te waarborgen. ***** Lidstaten moeten dan ook voorzien in een stelsel van rechtsmiddelen en procedures dat de eerbiediging van het recht op een effectieve rechterlijke bescherming kan verzekeren. *****

43. Bij ontbreken van regelgeving van de Unie ter zake, is het de zaak van elke lidstaat om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en gedetailleerde procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen. De procedureregels voor die vorderingen mogen niet ongunstiger zijn dan die voor soortgelijke vorderingen naar nationaal recht (gelijkwaardigheidsbeginsel), en mogen de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel). *****

44. Niettemin is het mijns inziens duidelijk dat de bevoegdheden die toekomen aan de nationale rechter in gevallen waarin het Hof geen bevoegdheid aan de Verdragen ontleent, noodzakelijkerwijs beperkt zijn. Ik zal dit nader toelichten in de punten 101 tot en met 103 van deze conclusie.

45. Dat de regels van het GBVB het karakter van een *lex imperfecta* hebben, is duidelijk een erfenis van de unieke aard van de tweede pijler gecreëerd bij het Verdrag van Maastricht: een hybride stelsel, dat kenmerken van het (toenmalige) gemeenschapsrecht combineerde met die van het internationaal publiekrecht. ***** Het ontbreken van een bindend gerechtelijk mechanisme van geschillenbeslechting behoort duidelijk tot de intergouvernementele aspecten van het GBVB. Afgezien daarvan nemen nationale rechters in de meeste (zo niet alle) lidstaten traditioneel enige terughoudendheid in acht waar het aankomt op de toetsing van het optreden van de Staat in de context van het buitenlands beleid. *****

46. Het GBVB maakt inmiddels echter integraal deel uit van de rechtsorde van de Unie, zelfs al heeft het bepaalde bijzondere kenmerken behouden. Dit betekent dat de in het kader van het internationaal publiekrecht gebruikelijke mechanismen om naleving af te dwingen, hier niet van toepassing zijn.

***** Volgens de artikelen 4, lid 1, en 5, lid 2, VEU, blijven bevoegdheden die niet aan de Unie zijn toegeedeeld, aan de lidstaten. Zo zou ook de nationale rechter bevoegd moeten blijven wanneer de opstellers van de Verdragen geen bevoegdheid aan het HvJEU hebben toegeedeeld (zie conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak *Gestoras Pro Amnistia e.a./Raad*, C-354/04 P, EU:C:2006:667, punt 104, en standpuntbepaling van advocaat-generaal Kokott in de procedure voor advies 2/13, EU:C:2014:2475, punt 96).

***** Advies 1/09, EU:C:2011:123, punt 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

***** Arrest *T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

***** Arrest *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punten 39 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

***** Zie arrest *Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie*, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 202.

***** Zie hierover in het algemeen Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8e druk, Oxford University Press, Oxford, 2008, blz. 88 en 103 e.v.

47. In de eerste plaats staat het de lidstaten van de Unie, anders dan staten die volgens het internationaal publiekrecht handelen, niet vrij om te kiezen hoe zij een tussen hen gerezen geschil wensen te beslechten. ***** De bewoordingen van artikel 344 VWEU zijn op dit punt ondubbelzinnig ***** , en de recente rechtspraak van het Hof bevestigt een nogal strenge uitlegging van die bepaling. ***** Ondanks de beperkte bevoegdheid die het HvJEU (en de nationale rechter) in het kader van het GBVB is toegeedeeld, komt aan geen enkel ander rechterlijk orgaan de exclusieve taak toe om „de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen” op dit gebied te verzekeren. *****

48. In de tweede plaats is noch retorsie noch enige andere door een lidstaat opgelegde sanctie aanvaardbaar binnen het stelsel van de Unie, ***** het GBVB daaronder begrepen. Zoals het Hof heeft geoordeeld, mag een lidstaat zich in geen geval het recht aanmeten om eenzijdig corrigerende of beschermingsmaatregelen vast te stellen „teneinde het hoofd te bieden aan een eventuele miskenning door een andere lidstaat van de regels van het Verdrag” ***** , of „aan een eventuele miskenning van het [Unierecht] door een instelling” ***** .

49. Hieruit blijkt des te meer welke beperkingen inherent zijn aan het stelsel van rechterlijke toetsing dat de Verdragen met betrekking tot het GBVB hebben ingevoerd. Of een dergelijk stelsel valt te rijmen met het rechtsstaatbeginsel waaraan de Unie is onderworpen, doet in de context van de onderhavige procedure niet ter zake. Dat stelsel berust overigens op een bewuste keuze van de opstellers van de Verdragen, die hebben besloten het HvJEU geen algemene en absolute bevoegdheid ten aanzien van alle aspecten van de Unieverdragen toe te kennen. Het Hof mag derhalve bij zijn uitlegging van de Verdragen zijn bevoegdheid niet verder uitbreiden dan daarin uitdrukkelijk wordt voorzien, noch nieuwe, daarin niet voorziene rechtsmiddelen creëren. ***** Als iedere andere instelling van de Unie, dient het Hof het beginsel van bevoegdheidstoedeling te eerbiedigen. Met name moet het volgens artikel 13, lid 2, VEU handelen „binnen de grenzen van de bevoegdheden die [hem] in de Verdragen zijn toegeedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen”. Het staat derhalve aan de lidstaten om, overeenkomstig artikel 48 VEU, het thans geldende stelsel te herzien. *****

50. Aan de weliswaar beperkte bevoegdheid die de Verdragen het HvJEU op dit gebied hebben toebedeeld moet desondanks niet voorbij worden gegaan. Het Hof heeft dienaangaande verklaard dat de bepalingen die zijn bevoegdheid om te oordelen over de geldigheid en uitlegging van handelingen van de Unie uitsluiten, uitzonderingen vormen en als zodanig restrictief moeten worden uitgelegd. ***** Het Hof heeft zich dan ook bevoegd geacht met betrekking tot handelingen die weliswaar werden vastgesteld in de context van het GBVB, maar beruften op een horizontale of niet tot het GBVB behorende rechtsgrondslag, van inhoudelijke ***** of van procedurele ***** aard.

***** Met betrekking tot het internationaal publiekrecht, zie Permanent Hof van Internationale Justitie, Status of Eastern Carelia, Advisory Opinion, 1923 P.C.I.J. (serie B), nr. 5 (23 juli), op blz. 27. Zie ook Shaw, M.N., *International Law*, 6e druk, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, blz. 1014.

***** Dit artikel luidt: „De lidstaten verbinden zich, een geschil betreffende de uitlegging of de toepassing van de Verdragen niet op andere wijze te doen beslechten dan in de Verdragen is voorgeschreven.”

***** Zie met name advies 2/13, EU:C:2014:2454, punten 201-214.

***** Zie artikel 19, lid 1, VEU.

***** Zie in die zin conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1995:193, punt 27.

***** Arrest Commissie/Frankrijk, 232/78, EU:C:1979:215, punt 9.

***** Arrest Commissie/Griekenland, C-45/07, EU:C:2009:81, punt 26.

***** Zie in die zin arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 44.

***** Arrest Unión de Pequeños Agricultores/Raad, C-50/00 P, EU:C:2002:462, punt 45.

***** Zie in die zin arresten Segi e.a./Raad, C-355/04 P, EU:C:2007:116, punt 53, en Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad, C-354/04 P, EU:C:2007:115, punt 53.

***** Arrest Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, punten 41-50.

***** Arrest Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 69-74.

Het HvJEU is bovendien bevoegd om na te gaan, enerzijds, of een GBVB-handeling had moeten worden vastgesteld op basis van een andere dan een GBVB-bepaling ***** en anderzijds, of een GBVB-handeling ten aanzien waarvan zijn bevoegdheid lijkt te zijn uitgesloten, gezien de aard, werkingssfeer en gevolgen ervan, had moeten worden vastgesteld in de vorm van een GBVB-handeling ten aanzien waarvan het bij uitzondering wel bevoegd is. *****

51. Tegen deze achtergrond zal ik nu de verschillende argumenten bespreken die zijn aangevoerd in de context van het tweede middel van rekwirante, tot staving van haar betoog dat het Gerecht bevoegd was ten aanzien van haar beroep.

b) Eerste deel: de bepalingen en handelingen ten aanzien waarvan de bevoegdheid van het HvJEU is uitgesloten

52. Het eerste onderdeel van het tweede middel werpt een vraagstuk van constitutionele aard op met betrekking tot de grenzen van het rechtsgebied waar de bevoegdheid van het HvJEU is uitgesloten. De voornaamste vraag kan als volgt worden geformuleerd: omvat de uitsluiting van de bevoegdheid van het HvJEU in beginsel alle GBVB-handelingen, of alleen bepaalde categorieën van GBVB-handelingen?

53. Wat dat aangaat, deel ik de mening van de Raad dat het HvJEU op enkele specifieke uitzonderingen die uitdrukkelijk zijn voorzien in de Verdragen na, niet bevoegd is in zaken betreffende GBVB-handelingen.

54. Om te beginnen moet ik erop wijzen dat artikel 24, lid 1, VEU één van de centrale bepalingen is inzake het GBVB. Het volgt onmiddellijk op de openingsbepaling van hoofdstuk 2 („Specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid”), afdeling 1 („Gemeenschappelijke bepalingen”), van titel V van het VEU. Artikel 23 VEU omschrijft de doelstellingen van het GBVB, en artikel 24 VEU de draagwijdte van het GBVB, de hoofdlijnen van het institutionele kader, en de leidende beginselen.

55. Artikel 24, lid 1, VEU begint met een definitie van de draagwijdte van het GBVB: het bestrijkt „alle gebieden van het buitenlands beleid en alle vraagstukken die verband houden met de veiligheid van de Unie”. Het omschrijft vervolgens de hoofdzaken van het institutionele kader met de duidelijke uitspraak dat het GBVB „aan specifieke regels en procedures onderworpen” is, en zet de rolverdeling tussen de Europese Raad, de Raad en de hoge vertegenwoordiger uiteen. Ten slotte verklaart artikel 24, lid 1, VEU het HvJEU, behoudens bepaalde uitzonderingen, „niet bevoegd ten aanzien van deze bepalingen”.

56. Gelezen in hun context, kunnen de woorden „deze bepalingen” alleen maar verwijzen naar alle bepalingen in het VEU die betrekking hebben op het GBVB, oftewel: heel hoofdstuk 2 van titel V van het VEU. Deze uitlegging wordt gestaafd door de tekst van artikel 275 VWEU, die de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB, uitdrukkelijk uitsluit.

57. Noch een letterlijke noch een systematische lezing van de relevante Verdragsbepalingen biedt derhalve steun aan de door rekwirante en de Commissie aangevoerde argumenten, volgens welke verschillende categorieën van GBVB-handelingen onderscheiden dienen te worden op basis van hun aard en inhoud.

***** Artikel 40 VEU.

***** Zie voor een analoge toepassing arresten Segi e.a./Raad, C-355/04 P, EU:C:2007:116, en Gestoras Pro Amnistia e.a./Raad, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

58. Inzonderheid merk ik over de argumenten van rekwirante op dat hoofdstuk 2 van titel V van het VEU niet slechts bepalingen als de artikelen 25 en 31 VEU bevat, die de vaststelling van de voornaamste beleidsbeslissingen op dit gebied door de Europese Raad en de Raad betreffen, maar tevens bepalingen betreffende de vaststelling, volgens verschillende procedures, van diverse handelingen (van uitvoerende, operationele of implementerende aard) door andere lichamen, te weten: de hoge vertegenwoordiger ***** , de lidstaten ***** en het PVC ***** . Bovendien moet de bevoegdheid van het HvJEU tevens uitgesloten worden geacht ten aanzien van GBVB-handelingen van een krachtens GBVB-bepalingen ingesteld ander lichaam van de Unie, waaraan de in hoofdstuk 2 van titel V van het VEU bedoelde instellingen en lichamen hun wettelijke bevoegdheden hebben gedelegeerd. Artikel 275 VWEU bepaalt zelfs nog dat het HvJEU niet bevoegd is „ten aanzien van de op grond [van het GBVB] vastgestelde besluiten”.

59. Hoe dan ook kunnen de meeste in hoofdstuk 2, titel V, van het VEU voorziene handelingen worden aangemerkt als „administratief”, voor zover dit zou betekenen dat zij het optreden van bestuurlijke organen van de Unie of de lidstaten betreffen. Zoals in het bovenstaande reeds werd opgemerkt, mist de Unie de bevoegdheid tot vaststelling van wetgevende handelingen op dit gebied en daarom zijn de bepalingen met betrekking tot het GBVB noodzakelijkerwijze gericht op wat die bestuurlijke organen wel en niet kunnen doen. Het GBVB is kennelijk uit de aard der zaak een operationeel beleid: een beleid waarbij de Unie haar (ruim omschreven) doelstellingen nastreeft door middel van (ruim omschreven) handelingen, van voornamelijk uitvoerende en politieke aard. De ruime uitlegging van het begrip „administratieve handeling” die rekwirante voorstaat, zou evenwel de draagwijdte van de in artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU neergelegde uitzonderingen dermate beperken, dat deze nauwelijks meer valt te verenigen met de ruime formulering van die bepalingen.

60. Wat vervolgens de argumenten van de Commissie aangaat, moet ik zeggen dat het voorgestelde onderscheid tussen handelingen van soeverein buitenlands beleid (of „actes de gouvernement”) en uitvoeringshandelingen mij niet overtuigt.

61. Om te beginnen is het mij, bij ontbreken van enige verwijzing hiernaar in de Verdragen of in de relevante rechtspraak van het HvJEU, en zonder enige nadere toelichting door de Commissie, niet geheel duidelijk hoe deze twee begrippen moeten worden opgevat. Zelfs ter terechtzitting kon de Commissie desgevraagd slechts met moeite enige criteria of beginselen noemen aan de hand waarvan de twee categorieën van handelingen kunnen worden onderscheiden. De Commissie leek eveneens te worstelen met het verzoek om concrete voorbeelden te geven van uitvoeringshandelingen die in een met de onderhavige vergelijkbare context zijn vastgesteld en waaraan elk element van eigenlijk buitenlands beleid ontbreekt.

62. Hoe dit ook zij, ik dien te vermelden dat verschillende bepalingen in hoofdstuk 2, titel V, van het VEU de rechtsgrondslag vormen voor de vaststelling van uitvoeringshandelingen. ***** Ik heb de indruk dat die handelingen, gezien de aard en werking van het GBVB ***** , politiek dikwijls van groot belang en zeer gevoelig zijn. Meer algemeen gesproken lijken uitvoeringshandelingen, ook wanneer deze aspecten van uitvoerende of organisatorische aard betreffen, een integraal onderdeel te vormen van de GBVB-actie in de context waarvan zij werden vastgesteld. Ik vind het moeilijk om het administratieve element van de handeling te bepalen zonder rekening te houden met de onderliggende doelstelling van buitenlands beleid die daarmee wordt nagestreefd.

***** Zie met name de artikelen 27 en 34, lid 1, VEU.

***** Zie vooral de artikelen 24, lid 3, 28, leden 2 tot en met 5, 32, 34 en 35 VEU.

***** Zie artikel 38 VEU.

***** Zie met name de hierboven in voetnoten 40 tot en met 42 genoemde bepalingen.

***** Hierboven, punt 59 van deze conclusie.

63. De Commissie betoogt evenwel dat het bij de opstelling van de Verdragen de intentie was, om alleen handelingen van soeverein buitenlands beleid uit te sluiten van de bevoegdheid van het HvJEU. Zoals de Raad terecht opmerkt, voert de Commissie echter in het geheel geen gegevens aan ter onderbouwing van deze stelling. De totstandkomingsgeschiedenis van het Verdrag van Lissabon lijkt de door de Commissie voorgestelde restrictieve uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU niet te staven. *****

64. Naar mijn mening zouden de opstellers van de Verdragen, wanneer zij een minder ruime uitzondering op de bevoegdheid van het Hof hadden willen invoeren (die in wezen slechts zou gelden voor handelingen van soeverein buitenlands beleid), artikel 24, lid 1 VEU, en artikel 275 VWEU anders hebben geformuleerd. De ruime formulering van die bepalingen staat in schril contrast tot de meer beperkende bewoordingen van artikel 276 VWEU, dat een uitzondering neerlegt op de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. *****

65. Mijns inziens dient hier ook de subsidiair door de Commissie voorgestelde uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU besproken te worden. Volgens de Commissie kunnen deze bepalingen worden uitgelegd als beperking op de bevoegdheid van het HvJEU, niet ten aanzien van handelingen met een zekere aard en inhoud, maar alleen ten aanzien van de *gronden* die voor het HvJEU kunnen worden aangevoerd. Met andere woorden, deze bepalingen beletten het HvJEU om bepalingen betreffende het GBVB uit te leggen, maar zouden het HvJEU niet belemmeren om de rechtmatigheid van een handeling van de Unie te toetsen (ook indien deze werd vastgesteld in het kader van het GBVB) wanneer de ingeroepen ongeldigheidsgronden berusten op andere dan GBVB-bepalingen.

66. Ik acht deze alternatieve uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU evenmin overtuigend. Ook hier lijkt de Commissie voorbij te gaan aan de bewoordingen van die bepalingen en de ruime formulering ervan. Zoals reeds beklemtoond, sluit artikel 275 VWEU de bevoegdheid van het HvJEU ten aanzien van „de op grond [van het GBVB] vastgestelde besluiten” uit. Tenzij één van de daarin uitdrukkelijk vermelde uitzonderingen van toepassing is, is het HvJEU niet bevoegd om een handeling berustende op bepalingen inzake het GBVB uit te leggen of de geldigheid ervan te toetsen, ongeacht de aangevoerde nietigheidsgrounden. De tekst biedt mijns inziens dan ook geen houvast voor een onderscheid op basis van de aard van de beroepsgronden, als voorgesteld door de Commissie.

67. Dat wil evenwel niet zeggen, dat de geldigheid van GBVB-handelingen die botsen met andere dan GBVB-voorschriften nooit zou kunnen worden getoetst. Het HvJEU is immers bevoegd om toezicht te houden op het verbod van wederzijdse inmenging in artikel 40 VEU. *****

***** Zie met name documenten van de Conventie CONV 734/03, „Artikelen over het Hof van Justitie en de Rechtbank”, en CONV 689/1/03 REV1, „Aanvullend verslag over het vraagstuk van de rechterlijke toetsing van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid”. Deze documenten betreffen de opstelling van artikel III-282 van het ontwerpverdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa, dat in wezen overeenkomt met het huidige artikel 275 VWEU. Zie dienaangaande de standpuntbepaling van advocaat-generaal Kokott in de procedure voor advies 2/13, EU:C:2014:2475, punt 90.

***** Dit artikel bepaalt: „*Bij de uitoefening van zijn taken in verband met de bepalingen [...] betreffende de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is het HvJEU niet bevoegd om de geldigheid of de evenredigheid na te gaan* van operaties van de politie of van andere instanties belast met wetshandhaving in een lidstaat, noch om zich uit te spreken over de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid” (mijn cursivering).

***** Dat artikel luidt: „De uitvoering van het [GBVB] heeft geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de in de artikelen 3 tot en met 6 [VWEU] bedoelde bevoegdheden van de Europese Unie. Evenmin heeft de uitvoering van de in deze artikelen bedoelde beleidsonderdelen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie op grond van [het hoofdstuk inzake het GBVB].”

68. Vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft het Hof herhaaldelijk uitgesproken dat het voormalige artikel 47 EU de Unierechter de taak opdroeg, erop toe te zien dat handelingen die in het kader van het GBVB waren vastgesteld, geen inbreuk maakten op de bevoegdheden die het EG-Verdrag aan de Gemeenschap had toegekend.***** Bij het Verdrag van Lissabon is dat artikel ingetrokken en in inhoudelijk opzicht vervangen door artikel 40 VEU. Ondanks de aanzienlijke wijzigingen die de bepaling heeft ondergaan, blijft de kern van die rechtspraak mijns inziens gelden*****; het HvJEU kan onderzoeken of een GBVB-handeling had moeten worden vastgesteld op basis van Verdragsbepalingen voor andere beleidsgebieden. Het HvJEU moet dus als het ware het „zwaartepunt” bepalen van een handeling die in GBVB-context werd vastgesteld maar wellicht had moeten worden vastgesteld op basis van een qua inhoud niet tot het GBVB behorende bepaling, om uit te maken wat de juiste rechtsgrondslag is.*****

69. Mijns inziens zou het HvJEU bovendien, wil geen ernstige afbreuk worden gedaan aan de draagwijdte en het belang van artikel 40 VEU, eveneens bevoegd moeten zijn om na te gaan of een GBVB-handeling niet op onderhandse wijze een handeling wijzigt die berust op niet tot het GBVB behorende bepalingen. Dat zou immers duidelijk gevolgen hebben voor de toepassing van de procedures en de omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van andere bevoegdheden van de Unie.*****

70. Dienaangaande wil ik erop wijzen dat het Hof tot op heden geen definitief standpunt heeft ingenomen over de vraag of een handeling van de Unie een twee- of meerledige materiële rechtsgrondslag kan hebben, en zowel op GBVB-bepalingen als op andere dan GBVB-bepalingen kan berusten.***** In mijn optiek zou, althans in de meeste gevallen, een GBVB-bepaling niet samen kunnen gaan met een andere bepaling, aangezien de procedures die de vaststelling van een handeling beheersen daarvoor te zeer verschillen. Een GBVB-handeling met onderdelen die niet tot het GBVB behoren en niet ondergeschikt zijn aan de overwegende GBVB-component, of een GBVB-handeling die meer dan bijkomstige gevolgen kan hebben in andere gebieden van het Unierecht, zou onrechtmatig zijn omdat in de plaats ervan twee afzonderlijke handelingen hadden moeten worden vastgesteld.

71. Volgens de correcte lezing van artikel 40 VEU kan het HvJEU dus *bepaalde* gronden onderzoeken waarmee wordt opgekomen tegen de geldigheid van een GBVB-handeling wegens mogelijke strijd met handelingen of besluiten die niet tot het GBVB behoren.***** De algemene regel, dat het HvJEU niet bevoegd is ten aanzien van het GBVB tenzij uitdrukkelijk het tegendeel wordt bepaald, mag evenwel niet worden vergeten. Ik aanvaard niet de uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU volgens welke het HvJEU kennis kan nemen van een beweerde schending van een niet tot het GBVB behorende bepaling door een GBVB-handeling.

***** Zie arrest Commissie/Raad („ECOWAS”), C-91/05, EU:C:2008:288, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

***** Het is daarentegen nog maar de vraag of de vooronderstelling, dat bepalingen die niet het GBVB betreffen en botsen met bepalingen inzake het GBVB daarop voorrang hebben, nog wel van toepassing is. Dat doet in de onderhavige procedure evenwel niet ter zake.

***** Het Hof is thans wellicht ook bevoegd om de omgekeerde situatie te onderzoeken: of een handeling die is vastgesteld in een andere context dan van het GBVB, vastgesteld had moeten worden op basis van een GBVB-bepaling.

***** Hiervan zou in het bijzonder sprake zijn wanneer de Unie in strijd met het verbod van artikel 24, lid 1, en artikel 31, lid 1, VEU, handelingen zou vaststellen die naar hun werking in feite van wetgevende aard zijn en gevolgen hebben voor het overige Uniebeleid.

***** Deze vraag is gerezen in de thans aanhangige zaak C-263/14, Parlement/Raad.

***** Zoals de Commissie zegt in haar schriftelijke opmerkingen, is artikel 40 VEU in de onderhavige procedure niet van toepassing. Rekwirante heeft evenmin een beroep op dat artikel gedaan.

72. Afsluitend, zie ik geen basis in de Verdragen voor een onderscheid tussen verschillende categorieën GBVB-handelingen aan de hand waarvan het HvJEU al dan niet, afhankelijk van de aard of inhoud ervan, bevoegd zou zijn deze te onderzoeken. Het betoog dat het HvJEU een GBVB-handeling zou kunnen toetsen zodra deze mogelijk inbreuk maakt op een niet tot het GBVB behorende bepaling, acht ik evenmin gegrond.

c) Tweede onderdeel: het begrip „beperkende maatregelen”

73. Het tweede onderdeel van het tweede middel werpt een ander belangrijk vraagstuk op, dat het begrip „beperkende maatregelen” in de zin van artikel 275 VWEU betreft.

74. Ik aanvaard niet dat het begrip „beperkende maatregelen”, hoewel nergens in de Verdragen uitdrukkelijk gedefinieerd, geacht kan worden alle handelingen van de Unie te omvatten die nadelig zijn voor particulieren, zoals rekwirante betoogt. Een uitlegging naar tekst, systeem en geschiedenis van artikel 275 VWEU, wijst juist uit dat dit begrip minder ruim moet worden opgevat.

75. De term „beperkende maatregelen” is ook te vinden in artikel 215 VWEU, dat in het tweede lid voorziet in de vaststelling van zulke maatregelen „jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten”. Belangrijk genoeg spreken zowel artikel 215 VWEU als artikel 275 VWEU van Uniebesluiten die overeenkomstig GBVB-regels worden vastgesteld. Het is duidelijk dat in beide bepalingen dezelfde categorie maatregelen wordt bedoeld.

76. Alles wijst erop dat deze maatregelen zijn wat gewoonlijk wordt aangeduid als „sancties”. Het zijn instrumenten op het gebied van het externe optreden van de Unie die kunnen worden vastgesteld om te reageren op een door de Unie onrechtmatig geachte handelwijze van een land, entiteit of particulier. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een schending van een internationale overeenkomst waarbij de Unie partij is, of een schending van internationaal gewoonterecht. Een ander voorbeeld is een handelwijze die een bedreiging vormt voor de internationale vrede of veiligheid. De afgelopen jaren zijn sancties onder meer opgelegd aan landen die verantwoordelijk waren voor herhaalde schendingen van grondrechten, of aan entiteiten en particulieren die banden onderhielden met terroristische organisaties.

77. Het karakter van deze maatregelen is verwant aan een straf: de uitoefening van bepaalde rechten die de geadresseerde anders zou genieten, wordt beperkt. De doelstelling ervan is primair om de pleger van het verwijtbare gedrag al dan niet met dwang ertoe te bewegen dat gedrag te beëindigen of te veranderen. *****

78. Tegen die achtergrond is het begrip „beperkende maatregelen” betrekkelijk ruim: het omvat financiële en economische sancties (zoals het bevriezen van tegoeden of het opleggen van investeringsbeperkingen), reisbeperkingen (onder meer reis- en inreisverboden), handelsbeperkingen (zoals totale embargo's, invoer- of uitvoerbeperkingen ten aanzien van bepaalde goederen of diensten, opschorting of opzegging van handelsakkoorden of hulpprogramma's), en diplomatieke maatregelen zoals het verbreken van diplomatieke relaties). *****

Desalniettemin kan dit begrip niet nog verder worden uitgebreid, zoals rekwirante betoogt, teneinde hieronder ook Uniehandelingen te brengen die niet het karakter van een „sanctie” hebben en niet beogen om de naleving te bewerkstelligen (al dan niet door dwang) van een beweerdelijk geschonden regel of beginsel.

***** Zie in dat verband arrest *National Iranian Oil Company/Raad*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 82.
***** Voor een meer gedetailleerd overzicht, zie *Beaucillon, C., Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brussel, 2013, blz. 25 en 26.

79. De totstandkomingsgeschiedenis van de nieuwe bepalingen in de Verdragen bevestigt deze uitlegging. Door „beperkende maatregelen” op te nemen in artikel 275 VWEU onder de toetsbare handelingen, beoogden de opstellers van het Verdrag van Lissabon een anomalie uit het oude Verdragsregiem recht te zetten, eruit bestaande dat Uniesancties die, nadat hiertoe besloten was in de context van het GBVB, werden uitgevoerd door middel van communautaire maatregelen *****; wel door de rechter konden worden getoetst, maar de sancties die louter op basis van GBVB-bepalingen werden vastgesteld en uitgevoerd, niet. ***** Volgens de thans geldende Verdragen is het HvJEU bevoegd om de rechtmatigheid na te gaan van alle tegen natuurlijke of rechtspersonen gerichte sancties waartoe in de context van het GBVB wordt besloten, ongeacht hoe deze ten uitvoer worden gelegd. Sancties die ten uitvoer worden gelegd door middel van GBVB-handelingen kunnen slechts worden getoetst onder de voorwaarden van artikel 275 VWEU, terwijl sancties die ten uitvoer worden gelegd door middel van niet tot het GBVB behorende handelingen, onderworpen zijn aan de reguliere rechtmatigheidstoetsing krachtens de algemene voorschriften inzake de bevoegdheid van het HvJEU.

80. Artikel 275 VWEU beoogt dus niet de rechterlijke toetsing toe te staan van alle GBVB-handelingen die beperkend kunnen zijn voor particulieren, maar alleen van tegen particulieren gerichte „sancties” die zijn vastgesteld en worden uitgevoerd in de context van het GBVB.

81. Evenmin kan rekwirante voor haar stellingen steun vinden in het arrest Sogelma van het Gerecht. Zoals het Gerecht in de punten 36 tot en met 38 van de bestreden beschikking terecht overwoog, was de handeling ten aanzien waarvan het zich in de zaak Sogelma bevoegd achtte, een handeling van een lichaam van de Unie dat was opgericht binnen de toenmalige gemeenschapspijler *****; en niet in de context van de toenmalige tweede pijler. De (verruimende, maar mijns inziens terechte) uitlegging van het Gerecht betrof derhalve het voormalige artikel 230 EG, dat de gerechten van de Unie een algemene bevoegdheid toekende om de geldigheid te toetsen van op rechtsgevolgen gerichte gemeenschapshandelingen. Aangezien de EUPM is ingesteld en functioneert op het gebied van het GBVB, zou de door rekwirante in de onderhavige zaak voorgestane uitlegging van het huidige artikel 24, lid 1, VEU en het huidige artikel 275 VWEU in strijd zijn met het Unierecht.

d) De onderhavige zaak

82. In het licht van het bovenstaande acht ik ook het tweede middel van rekwirante ongegrond.

83. Ten eerste staat buiten twijfel dat de bestreden besluiten zonder meer zijn aan te merken als op grond van het GBVB vastgestelde besluiten in de zin van artikel 24 VEU en artikel 275 VWEU. Met die besluiten maakte het hoofd van de missie van de EUPM gebruik van de bevoegdheden die hem werden toevertrouwd bij besluit 2009/906, wat een krachtens artikel 43, lid 2, VEU vastgestelde handeling is.

***** Die maatregelen waren gebaseerd op het toenmalige artikel 301 EG (thans artikel 215 VWEU) en, indien gericht tegen particulieren, het toenmalige artikel 308 EG (thans artikel 352 VWEU). Over de bevoegdheid van het HvJEU met betrekking tot die maatregelen, zie arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461.

***** Zie de documenten van de Conventie CONV 734/03 (blz. 27 en 28) en CONV 689/1/03 REV1 (blz. 3, 5 en 6), aangehaald in voetnoot 45.

***** Dat lichaam was het Europees Bureau voor wederopbouw (EBW), opgericht bij verordening (EG) nr. 2454/1999 van de Raad van 15 november 1999 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1628/96 betreffende de steun aan Bosnië-Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, met name door de oprichting van het EBW (PB L 299, blz. 1).

84. Ik heb hierboven uiteengezet waarom ik de argumenten als zou de uitsluiting van GBVB-handelingen van de bevoegdheid van het HvJEU zich niet uitstrekken tot administratieve of uitvoeringshandelingen, zelfs wanneer deze berusten op GBVB-bepalingen, ongegrond acht. De bestreden besluiten zijn derhalve geen handelingen die, wegens de aard of inhoud ervan, binnen de bevoegdheid van het HvJEU vallen.

85. Hoe dit ook zij, zelfs indien het Hof de door rekwirante en de Commissie aangevoerde argumenten zou volgen, kan ik niet geloven dat de bestreden besluiten kunnen worden aangemerkt als „simpele” administratieve of uitvoeringshandelingen. Zoals de Raad en de Commissie opmerken is het besluit – genomen door het hoofd van de missie van de EUPM – om iemand te benoemen in de functie van aanklager in een regionaal kantoor van de missie in plaats van een juridisch medewerker op het hoofdkwartier te handhaven, een operationeel besluit en geen zuiver administratieve kwestie. Dat besluit heeft namelijk belangrijke gevolgen voor de wijze waarop de EUPM haar taken vervult en hoe doeltreffendheid die actie is. Het administratieve element in de bestreden besluiten (de allocatie van personeel) is dan ook ondergeschikt aan het element van buitenlands beleid, inzake de reorganisatie van de operaties van de EUPM in het veld. Het is in dit verband wellicht zinvol om erop te wijzen dat de juridische of economische status van rekwirante niet wezenlijk is veranderd door het besluit om haar over te plaatsen naar het regionale kantoor van Banja Luka. Om precies te zijn heeft dat besluit noch op de inschaling van haar functie noch op haar beloning invloed gehad. Bovendien had rekwirante uitdrukkelijk ingestemd met aanstelling in een andere positie in de EUPM dan zij had aangegeven in haar officiële aanvraag voor de detachering. *****

86. In haar hogere voorziening betoogt rekwirante echter dat de werkelijke beweegredenen voor haar nieuwe aanstelling niet van operationele maar van disciplinaire aard waren. Het is duidelijk dat de rechtmatigheid van de bestreden besluiten betwistbaar is wanneer de bestreden besluiten als resultaat van een disciplinair optreden moeten worden aangemerkt, aangezien het hoofd van de missie niet bevoegd is om disciplinair op te treden tegen gedetacheerd personeel. ***** Het gestelde gebrek aan bevoegdheid van het hoofd van de missie om de bestreden besluiten te nemen vormt echter slechts een grond tot nietigverklaring ***** die kan worden ingeroepen voor de rechter die de bevoegd is tot toetsing van die besluiten. Met andere woorden, het zuivere feit dat het lichaam dat de bestreden besluiten heeft genomen daartoe wellicht niet bevoegd was, vormt geen rechtvaardiging om tegen de bewoordingen van de Verdragen in, het HvJEU bevoegd te verklaren.

87. Ten tweede lijkt geen van de twee specifieke uitzonderingen op het beginsel dat GBVB-handelingen van de bevoegdheid van het HvJEU zijn uitgesloten, van toepassing op de bestreden besluiten. Om te beginnen, heeft geen van de partijen gesteld dat die besluiten (om de terminologie van artikel 40 VEU te gebruiken) gevolgen hebben voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie buiten het GBVB. Voorts, wat belangrijker is, kan een besluit om missiepersoneel in een andere functie aan te stellen niet worden beschouwd als „beperkende maatregel” in de zin van artikel 275 VWEU.

88. Het tweede middel moet derhalve eveneens worden verworpen.

***** Zie het aanvraagformulier „European Union Police Mission (EUPM)” dat H op 10 november 2008 heeft ondertekend. Zie tevens Section 2.6 („Redeployments”) van Chapter VI („Personnel Management”) van de Standard Operating Procedures, waarin wordt bepaald dat de normale periode waarin gedetacheerde medewerkers van de EUPM op hun post blijven één jaar is. Wanneer zich specifieke operationele, persoonlijke en/of medische gronden voordoen, kunnen zij echter bij besluit van het hoofd van de missie worden aangesteld op een andere positie binnen de EUPM.

***** Zie artikel 6, lid 5, van besluit 2009/906.

***** Zie artikel 263 VWEU.

VI – Gevolgen van deze beoordeling

89. Gezien het bovenstaande heeft het Gerecht zich terecht onbevoegd verklaard om de geldigheid van de bestreden besluiten te toetsen, zodat het aan de nationale rechter van de detacherende lidstaat (Italië) was om de rechtmatigheid van de bestreden besluiten te onderzoeken en te beslissen over de hieraan gerelateerde vordering tot schadevergoeding.***** De hogere voorziening moet daarom worden afgewezen.

90. Al met al kan niet worden uitgesloten dat de bevoegde nationale rechters zich afvragen hoever hun toetsing van de bestreden besluiten reikt, en wat daarvan de gevolgen kunnen zijn.

91. In dat geval wil ik die rechters eraan herinneren dat zij krachtens artikel 267 VWEU een prejudicieel verzoek aan het Hof kunnen – en soms moeten – voorleggen. Op die manier kan het Hof die rechters nog steeds bijstaan in de berechting van de bij hen aanhangige zaak, zonder buiten de door artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU vastgestelde grenzen te treden. Ik zou zelfs zeggen dat dergelijke prejudiciële verzoeken moeten worden toegejuicht, omdat daaraan twee onmiddellijk zichtbare voordelen zijn verbonden. Ten eerste zou het Hof daardoor de gelegenheid krijgen om vast te stellen of het in het kader van een prejudiciële procedure bevoegd is tot uitlegging van de voor de nationale rechter bestreden handeling of de door rekwirante ingeroepen relevante GBVB-bepalingen.***** Wellicht is het de nationale rechter immers niet duidelijk of de Uniehandeling of -bepalingen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, zijn uitgesloten van de bevoegdheid van het Hof op grond van de algemene regel van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU, dan wel of deze juist binnen één van de uitzonderingen op die regel vallen (bijvoorbeeld omdat artikel 40 VEU van toepassing is). Ten tweede, wat belangrijker is, biedt dit het Hof gelegenheid tot uitlegging van (materiële of procedurele) Uniebepalingen van horizontale aard***** of van algemene beginselen van Unierecht (zoals het beginsel van loyale samenwerking of de zorgvuldigheidsplicht)*****; die in het hoofdgeding ook aan de orde zouden kunnen zijn*****. Het Hof zou met name de grenzen van de nationale procesautonomie nader kunnen verduidelijken, door de juridische gevolgen toe te lichten van de verplichting van de nationale rechter om overeenkomstig artikel 19, lid 1, VEU, in de nodige rechtsmiddelen te voorzien om een daadwerkelijke rechtsbescherming van particulieren te verzekeren.

92. Hoe dit ook zij, om in te gaan op één van de door de Raad aangesneden punten van kritiek op de bestreden beschikking, en om mijn zienswijze te geven over bepaalde kwesties die bij de mondelinge behandeling uitgebreid aan de orde kwamen, wil ik hier stilstaan bij nog drie aspecten van de nationale procedure: (i) de toepasselijke rechtsregels; (ii) de identiteit van de verweerder, en (iii) de bevoegdheden van de nationale rechters.

***** Dit arrest is in overeenstemming met het beginsel dat ten grondslag ligt aan artikel 8, lid 2, van besluit 2009/906, dat onder meer bepaalt dat „de staat of EU-instelling die een personeelslid heeft gedetacheerd, [...] verantwoordelijk [is] voor de afhandeling van met de detachering verband houdende schade-eisen van of betreffende het personeelslid”.

***** Zie voor een analoge situatie, arresten Segi e.a./Raad, C-355/04 P, EU:C:2007:116, en Gestoras Pro Amnistia e.a./Raad, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

***** Waaronder met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

***** Zie conclusie van advocaat-generaal Jääskinen in de zaak Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:341, punt 28.

***** Zie voor een analogo geval, arrest Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386.

93. Ten eerste, met betrekking tot de regels die moeten worden toegepast in het hoofdgeding, wil ik het volgende opmerken. Wat de procedurele regels betreft, heb ik hierboven uitgelegd dat de nationale regels van toepassing zijn, met inachtneming van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel. Met betrekking tot de materiële bepalingen moet echter worden beklemtoond dat de rechtmatigheid van een GBVB-handeling enkel kan worden getoetst aan de in de omstandigheden relevante bepalingen en algemene beginselen van het Unierecht. Binnen dat kader moet de nationale rechter eveneens rekening houden met de beoordelingsmarge die de instellingen van de Unie toekomt op het gebied van het GBVB. ***** Daarentegen kan de geldigheid van een Uniehandeling nooit worden beoordeeld aan de hand van nationaalrechtelijke bepalingen of beginselen.

94. Ten tweede is het naar mijn mening belangrijk om op te helderen wie optreedt als verweerder wanneer GBVB-maatregelen voor een nationale rechter worden bestreden. Mijn standpunt is dat dit zou afhangen van de aard van de bevoegdheden die met de bestreden handeling worden uitgeoefend. Indien de met die handeling uitgeoefende bevoegdheden *rechtstreeks* werden gedelegeerd door de autoriteiten van de lidstaat waaraan dat lichaam verantwoording aflegt en waarover de lidstaat nog enige macht heeft behouden, dient die lidstaat als verweerder op te treden. Indien de door dat lichaam uitgeoefende bevoegdheden evenwel zijn afgeleid van bevoegdheden die de Verdragen aan de Unie toedelen, dient de Unie als verweerder op te treden.

95. Wat de onderhavige zaak betreft, ben ik het eens met de Raad dat het Gerecht in rechte heeft gedwaald toen het, in de punten 50 en 51 van de bestreden beschikking, oordeelde dat het hoofd van de missie had gehandeld op grond van de bevoegdheden die hem door de lidstaat van herkomst van rekwirante waren gedelegeerd.

96. De EUPM, een missie voor civiele crisisbeheersing, is een operationele actie van de Unie die berust op artikel 43, lid 2, VEU. Volgens artikel 38 VEU oefent het PVC, onder verantwoordelijkheid van de Raad en de hoge vertegenwoordiger, de politieke controle en de strategische leiding van de missie uit. Bovendien kan de Raad het PVC machtigen passende besluiten te nemen over de politieke controle en de strategische leiding van de missie.

97. Het feitelijke optreden en de dagelijkse leiding van een missie als de EUPM is evenwel een zaak voor de commandostructuur van de missie: de civiele operationele commandant staat aan het hoofd op het strategische niveau, en het hoofd van de missie in het veld. ***** Beiden worden door de Raad en/of het PVC benoemd en met hun onderscheiden taken belast. Zij brengen voorts, direct of indirect, verslag uit aan de Raad en het PVC. *****

98. Het is waar dat de detacherende staten de operationele controle over het door de lidstaten bij de EUPM gedetacheerde personeel hebben overgedragen aan de civiele operationele commandant, en hij op zijn beurt aan het hoofd van de missie. ***** Daarmee is echter nog geen sprake van een werkelijke of rechtstreekse delegatie van bevoegdheid, althans niet in de zin van punt 51 van de bestreden beschikking.

***** Zie in die zin naar analogie arrest Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I), C-465/93, EU:C:1995:369, punt 37.

***** Zie respectievelijk de artikelen 5, lid 2, en 6, lid 1, van besluit 2009/906.

***** Zie met name de artikelen 9 en 10 van besluit 2009/906.

***** Zie de artikelen 5, lid 4, en 6, lid 2, van besluit 2009/906.

99. In de bestreden besluiten handelde het hoofd van de missie als lichaam van de Unie, uit hoofde van bevoegdheden die hem waren toevertrouwd door de Raad of het PVC, krachtens bepalingen van Unierecht. Die besluiten kunnen derhalve niet worden toegerekend aan de Italiaanse autoriteiten, zoals het Gerecht doet in punt 50 van de bestreden beschikking: de besluiten werden niet voor of namens die lidstaat genomen, maar voor de Unie. Rekwirante moet dan ook haar procedure voor de bevoegde nationale rechter tegen de Unie richten, en buiten-toepassingverklaring van de bestreden besluiten en/of schadevergoeding vorderen.

100. Voor nationale gerechten wordt de Unie vertegenwoordigd overeenkomstig het bepaalde in artikel 335 VWEU.

101. Ten derde, met betrekking tot de bevoegdheden van de nationale rechter, ben ik het ook hier eens met de Raad dat (anders dan het Gerecht in punt 53 van de bestreden beschikking oordeelt) die rechter een door een instelling van de Unie of een door de Unie opgericht lichaam vastgestelde handeling enkel nietig mag verklaren wanneer die handeling werd vastgesteld op basis van door de betrokken lidstaat gedelegeerde bevoegdheden.

102. Het Hof heeft recent, in het arrest

Schrems ***** , het in het arrest Foto-Frost geformuleerde centrale beginsel bevestigt ***** dat nationale rechters de geldigheid van een Uniehandeling mogen onderzoeken, maar dat zij niet bevoegd zijn om een dergelijke handeling zelf ongeldig te verklaren. Dit beginsel is mijns inziens eveneens van toepassing met betrekking tot het GBVB, ondanks het feit dat geen rechterlijke instantie van de Unie die bevoegdheid kan uitoefenen. Nationale procedures, met hun eigen voorschriften inzake procesbevoegdheid, ontvankelijkheid, procesvertegenwoordiging, verjaring, bewijs, vertrouwelijkheid enzovoorts, zijn minder geschikt voor een beslissing over de geldigheid van Uniehandelingen. Die procedures dienen een ander doel en bieden de instellingen van de Unie en de lidstaten mogelijk geen gelijkwaardige procedurele rechten aan die welke zij voor het HvJEU genieten. ***** De omstandigheid dat het voor die partijen moeilijk of onmogelijk is, om in het kader van procedures waarbij de geldigheid van een Uniehandeling wordt onderzocht opmerkingen in te dienen, zou ook de nationale rechter bemoeilijken in zijn taak om recht te doen met volledige kennis van alle relevante juridische en feitelijke omstandigheden. Dit staat dan nog los van de weerslag die de nietigverklaring van een GBVB-handeling door een nationale rechter zou kunnen hebben op het buitenlands en veiligheidsbeleid van de Unie en de lidstaten.

103. Wanneer een nationaal gerecht waarvoor een Uniehandeling wordt aangevochten van oordeel is dat die handeling wegens schending van hoger Unierecht inderdaad onrechtmatig is, kan het derhalve ten hoogste de toepasselijkheid van die handeling jegens de verzoeker opschorten en, indien gepast, schadevergoeding toekennen. In dit verband moet gememoreerd worden dat het Hof stelselmatig heeft geoordeeld dat nationale rechters handelingen van de Unie mogen opschorten wanneer is voldaan aan de voorwaarden in de rechtspraak die is ingezet met het arrest

***** Arrest Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, punt 62.

***** Arrest Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, punten 15-20.

***** Zie in het bijzonder de artikelen 23, 40, 42 en 56 van het Statuut van het HvJEU en de artikelen 37, lid 1, 38, lid 4, 76, lid 3, en 96 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

Zuckerfabrik.***** Wanneer het HvJEU niet bevoegd is om een verwijzing van de nationale rechter te behandelen, is het aan de voor de handeling verantwoordelijke instelling van de Unie, om uit de beslissing van de nationale rechter de nodige conclusies te trekken, door de handeling waarvan de toepassing werd opgeschort ten aanzien van de verzoeker in te trekken of te wijzigen. Voor alle duidelijkheid: de beslissing van de nationale rechter over de rechtmatigheid van een Uniehandeling heeft daarom nog geen algemene werking.

104. Om af te sluiten: de twee juridische gebreken in de motivering van de bestreden beschikking doen niet af aan de geldigheid van het eindoordeel van het Gerecht in die beschikking, namelijk dat volgens de artikelen 19, lid 1, en 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU, het HvJEU niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep van verzoekster, aangezien die bevoegdheid toekomt aan de Italiaanse rechter.

VII – Kosten

105. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dit is gevorderd.

106. Indien het Hof mijn beoordeling van de hogere voorziening volgt, dient H overeenkomstig de artikelen 137, 138 en 184 van het Reglement voor de procesvoering de kosten te dragen van de procedure in eerste aanleg en in hogere voorziening.

VIII – Conclusie

107. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

- de hogere voorziening af te wijzen;
- H te verwijzen in de kosten in eerste aanleg en in hogere voorziening.

***** Die voorwaarden luiden, kort gezegd, als volgt: (i) de nationale rechter koestert ernstige twijfel omtrent de geldigheid van de Uniehandeling, en wanneer de vraag betreffende de geldigheid van de betwiste handeling nog niet aan het Hof is voorgelegd, verwijst hij deze vraag zelf; (ii) de zaak is spoedeisend in die zin, dat voorlopige maatregelen noodzakelijk zijn om te voorkomen dat de partij die erom verzoekt, ernstige en onherstelbare schade lijdt; (iii) de nationale rechter houdt naar behoren rekening met het belang van de Europese Unie, en (iv) eerbiedigt bij de beoordeling van al die voorwaarden de uitspraken van de gerechten van de Unie over de wettigheid van de Uniemaatregel, of een beschikking in kort geding waarbij op het niveau van de Unie soortgelijke voorlopige maatregelen zijn getroffen. Zie arresten Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en C-92/89, EU:C:1991:65, en Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I), C-465/93, EU:C:1995:369.