Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 20 januari 2021 [1]

Zaak C-872/19 P

Bolivariaanse Republiek Venezuela
tegen

Raad van de Europese Unie

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Verordening (EU) 2017/2063 – Artikelen 2, 3, 6 en 7 – Beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela – Beroep tot nietigverklaring ingesteld door een derde land – Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Rechtstreekse geraaktheid – Middel van openbare orde – Begrip ‚rechtspersoon' – Derde land – Niet-ontvankelijkheid"

I. Inleiding

1. Door de verslechterende politieke en economische situatie in de Bolivariaanse Republiek Venezuela lijken de normale beginselen van democratie, rechtsstaat en mensenrechten in dat land ernstig in het gedrang te zijn gekomen. Tegen deze achtergrond heeft de Raad van de Europese Unie vanaf 2017 enkele malen besloten om beperkende maatregelen (sancties) op te leggen. Deze beperkende maatregelen leggen een exportverbod op: ze verbieden de verkoop, de levering en de overdracht aan en de uitvoer naar Venezuela van bepaalde militaire en andere goederen (zoals voertuigen die bedoeld zijn voor oproerbeheersing of overbrenging van gevangenen). Uit de overwegingen van de besluiten en de verordeningen die uitvoering geven aan deze beperkende maatregelen blijkt duidelijk dat de Raad vreesde dat deze uitrusting in dat land zou kunnen worden gebruikt voor binnenlandse repressie en de algehele onderdrukking van legitieme, democratische protesten. De maatregelen omvatten tevens een verbod op het verlenen van technische, tussenhandel- of financiële diensten in verband met de levering van deze goederen. Daarnaast voorzien de maatregelen in de mogelijkheid om reisverboden op te leggen aan bepaalde, met name te noemen natuurlijke personen, en vermogensbestanddelen te bevriezen van bepaalde, met name te noemen natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen. Deze specifieke, op individuele personen gerichte maatregelen vormen echter niet het voorwerp van de onderhavige procedure.

2. De Bolivariaanse Republiek Venezuela beoogt met de onderhavige procedure veeleer de geldigheid van enkele van deze beperkende maatregelen te betwisten. Dit doet onmiddellijk de veel ruimere vraag rijzen of een land dat geen lid van de Europese Unie is, het recht heeft om zich voor een dergelijke procedure tot de Unierechter te wenden. Op het gebied van het

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

internationale publiekrecht raken deze vragen wellicht aan belangrijke en mogelijk gevoelige onderwerpen, maar op het specifiekere niveau van het recht van de Europese Unie kunnen de in het kader van deze hogere voorziening te beantwoorden vragen als volgt worden geformuleerd: i) is de Bolivariaanse Republiek Venezuela een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263 VWEU, en ii) zo de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, raken de opgelegde maatregelen [2] de Bolivariaanse Republiek Venezuela dan rechtstreeks zodat zij in de zin van artikel 263 VWEU over de vereiste procesbevoegdheid beschikt om de geldigheid van de beperkende maatregelen te betwisten? [3]

3. De onderhavige zaak betreft dus een hogere voorziening die op 28 november 2019 is ingesteld door de Bolivariaanse Republiek Venezuela (hierna: „rekwirante") tegen het arrest van het Gerecht (Vierde kamer – uitgebreid) van 20 september 2019, Venezuela/Raad (T-65/18, EU:T:2019:649; hierna: „bestreden arrest"). In dat arrest oordeelde het Gerecht dat rekwirante niet had aangetoond dat zij, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, rechtstreeks geraakt was door de maatregelen. Hieruit volgde dat rekwirante niet over de vereiste procesbevoegdheid beschikte om haar beroep tot nietigverklaring te handhaven en het beroep werd op grond daarvan niet-ontvankelijk verklaard.

4. Rekwirante stelt in wezen dat het Gerecht het criterium van rechtstreekse geraaktheid zoals bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU verkeerd heeft uitgelegd in het licht van het arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad (T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545; hierna: „arrest Almaz-Antey"). Deze hogere voorziening biedt het Hof daarmee een unieke kans om uitspraak te doen over de toepassing van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU neergelegde ontvankelijkheidscriteria met betrekking tot een door een derde land ingesteld beroep tot nietigverklaring van beperkende maatregelen die de Raad van de Europese Unie in het licht van de situatie in dat land heeft vastgesteld. Zoals ik reeds heb opgemerkt, moet aldus voor de hogere voorziening worden onderzocht of rekwirante in het kader van de onderhavige procedure een rechtspersoon is in de zin van artikel 263 VWEU, en of zij, indien dat het geval is, ook rechtstreeks geraakt is door de betrokken beperkende maatregelen.

II. Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

5. Op 13 november 2017 heeft de Raad verordening 2017/2063 op grond van artikel 215, lid 2, VWEU, en besluit (GBVB) 2017/2074 van de Raad van 13 november 2017 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela [4], vastgesteld.

[2] De kwestie van de individuele geraaktheid is, wat de onderhavige zaak betreft, in het bestreden arrest niet aan de orde gesteld. In zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogde de Raad dat deze kwestie niet behandeld hoefde te worden omdat Venezuela niet rechtstreeks geraakt was. Ik wil hierbij echter opmerken dat Venezuela in haar memorie van antwoord op de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid heeft gesteld dat verordening (EU) 2017/2063 van de Raad van 13 november 2017 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela (PB 2017, L 295, blz. 21), die is vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU, een regelgevingshandeling is en dit feit derhalve volstaat om aan te tonen dat zij door deze maatregel rechtstreeks is geraakt.

[3] Ingeval tevens vast komt te staan dat Venezuela door deze maatregelen individueel is geraakt.

[4] PB 2017, L 295, blz. 60. Volgens punt 1 van het bestreden arrest bevat besluit 2017/2074 „ten eerste, een verbod op de uitvoer naar Venezuela van wapens, militaire uitrusting of alle soorten materieel dat voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt, alsmede van apparatuur, technologie of software bestemd voor gebruik bij toezicht. Dat besluit bevat, ten tweede, een verbod op het verstrekken aan Venezuela van financiële, technische of andere bijstand in verband met die apparatuur en technologie. Ten derde voorziet dat besluit in de bevriezing van de tegoeden en economische middelen van personen, entiteiten en lichamen. Luidens overweging 1 ervan vormt besluit 2017/2074 een antwoord op de aanhoudende verslechtering van de toestand van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten in Venezuela". In de oorspronkelijke versie stond in de eerste alinea van artikel 13 dat besluit 2017/2074 tot en met 14 november 2018 van toepassing was. Op 6 november 2018 is bij besluit (GBVB) 2018/1656 van de Raad tot wijziging van besluit 2017/2074 (PB 2018, L 276, blz. 10) de geldigheidsduur verlengd tot en met 14 november 2019 en werd punt 7 van bijlage I bij dat besluit gewijzigd wat betreft een van de personen wier financiële tegoeden zijn bevroren.

6. Ingevolge artikel 2 van verordening 2017/2063 geldt een verbod op het verlenen aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela, of voor gebruik in dat land, van technische bijstand, tussenhandeldiensten, financiering of financiële bijstand of andere diensten in verband met de goederen en technologie genoemd in de gemeenschappelijke lijst van militaire goederen van de Europese Unie, vastgesteld door de Raad op 17 maart 2014[5].

7. Artikel 3 van en bijlage I bij verordening 2017/2063 bepalen dat het eveneens verboden is om uitrusting te verkopen, te leveren of uit te voeren die voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt, zoals vuurwapens, munitie, voertuigen voor oproerbeheersing of voor het vervoer van gevangenen, en explosieven, en om technische bijstand, tussenhandeldiensten, financiering of financiële bijstand of andere diensten in verband met die uitrusting te verlenen aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela of voor gebruik in dat land.

8. In afwijking van de artikelen 2 en 3 bepaalt artikel 4 van verordening 2017/2063 dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten op door hen passend geachte voorwaarden toestemming kunnen verlenen voor bepaalde transacties.

9. Behoudens voorafgaande toestemming van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten geldt ingevolge de artikelen 6 en 7 van en bijlage II bij verordening 2017/2063 een verbod op de verkoop, de levering of de uitvoer van apparatuur, technologie of software voor packet inspection, interceptie op netwerken, monitoring, storing en spraakherkenning, alsmede op het verlenen van technische bijstand, tussenhandeldiensten, financiële bijstand of andere diensten in verband met die uitrusting, technologie of software, aan natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela of voor gebruik in dat land.

10. Artikel 6, lid 2, van verordening 2017/2063 bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten geen toestemming verlenen om apparatuur, technologie of software direct of indirect te verkopen, te leveren, over te dragen aan of uit te voeren naar personen, entiteiten of lichamen in Venezuela of voor gebruik in Venezuela, indien zij redelijke gronden hebben om aan te nemen dat de bedoelde apparatuur, technologie of software door de regering van Venezuela, door overheidsorganen, -bedrijven of -agentschappen, of door personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen, zou worden gebruikt voor binnenlandse repressie.

11. Artikel 7, lid 1, onder c), van verordening 2017/2063 bepaalt dat er een verbod geldt op het verlenen van diensten van enige aard voor toezicht of interceptie van telecommunicatie of internet aan, of direct of indirect ten behoeve van de regering van Venezuela, overheidsorganen, -bedrijven en -agentschappen of personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen, tenzij de bevoegde autoriteit van de relevante lidstaat daartoe voorafgaandelijk toestemming heeft verleend overeenkomstig artikel 6, lid 2.

12. De artikelen 8 tot en met 11 van en de bijlagen IV en V bij verordening 2017/2063 voorzien bovendien, behoudens uitzonderingen, in de bevriezing van de financiële middelen die toebehoren aan bepaalde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, en verbieden dat deze middelen te hunner beschikking worden gesteld. Artikel 17, lid 4, van verordening 2017/2063 bepaalt dat „[d]e lijst in de bijlagen IV en V […] met regelmatige tussenpozen en ten minste om de twaalf maanden opnieuw [wordt] bezien”.[6]

[5] PB 2014, C 107, blz. 1.

[6] Op 6 november 2018 is bij uitvoeringsverordening (EU) 2018/1653 van de Raad tot uitvoering van verordening 2017/2063 (PB 2018, L 276, blz. 1), punt 7 van bijlage IV bij deze verordening gewijzigd wat betreft een van de personen wier financiële tegoeden zijn bevroren.

13. Overeenkomstig artikel 20 van verordening 2017/2063 zijn voornoemde verbodsbepalingen van toepassing:

„a) op het grondgebied van de Unie, met inbegrip van haar luchtruim;

b) aan boord van vlieg- of vaartuigen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen;

c) op alle zich binnen of buiten het grondgebied van de Unie bevindende natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn;

d) op alle volgens het recht van een lidstaat erkende of opgerichte rechtspersonen, entiteiten of lichamen, binnen of buiten het grondgebied van de Unie;

e) op alle rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties."

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

14. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 februari 2018, heeft rekwirante een beroep tot nietigverklaring van verordening 2017/2063 ingesteld, voor zover de bepalingen ervan haar betreffen. Het Gerecht oordeelde dat het beroep tot nietigverklaring van rekwirante, voor zover het is gericht tegen verordening 2017/2063, enkel ziet op de artikelen 2, 3, 6 en 7 van deze verordening (hierna: „litigieuze bepalingen").[7]

15. Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 mei 2018, heeft de Raad een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen krachtens artikel 130 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. De Raad wierp drie gronden van niet-ontvankelijkheid op. Rekwirante, die verzoekster is in die zaak, heeft ten eerste geen procesbelang, is ten tweede niet rechtstreeks geraakt door de litigieuze bepalingen en is ten derde geen „natuurlijke of rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Rekwirante heeft op 27 juni 2018 haar opmerkingen aangaande deze exceptie ingediend. Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 17 januari 2019, heeft rekwirante op grond van artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht het verzoekschrift aangepast, zodat dit ook ziet op besluit 2018/1656 en uitvoeringsverordening 2018/1653, voor zover de bepalingen ervan haar betreffen. De Raad heeft op 5 februari 2019 op de memorie tot aanpassing geantwoord.

16. Partijen hebben pleidooi gehouden en op de vragen van het Gerecht over de ontvankelijkheid geantwoord ter terechtzitting van 8 februari 2019. Het Gerecht was van oordeel dat op de ontvankelijkheid van het beroep uitspraak moest worden gedaan door de tweede door de Raad aangevoerde grond van niet-ontvankelijkheid te onderzoeken, waarin deze stelde dat de Bolivariaanse Republiek Venezuela niet rechtstreeks was geraakt door de litigieuze bepalingen.

17. In het bestreden arrest brengt het Gerecht in herinnering dat volgens vaste rechtspraak voor de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen beroep is ingesteld, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, voldaan moet zijn aan twee cumulatieve criteria, namelijk de litigieuze maatregel heeft rechtstreekse gevolgen voor de rechtspositie van de verzoekende partij en aan degenen tot wie hij is gericht en die met de

[7] Zie punt 22 van het bestreden arrest. Deze vaststelling vecht rekwirante in het kader van de onderhavige hogere voorziening niet aan. Zie punt 14 van het verzoekschrift in hogere voorziening.

uitvoering ervan zijn belast, wordt geen enkele beoordelingsbevoegdheid gelaten omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de Unieregeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld. Bovendien moet, teneinde te bepalen of een handeling rechtsgevolgen heeft, worden aangeknoopt bij met name het voorwerp, de inhoud en de strekking ervan alsmede de juridische en feitelijke context waarin de handeling tot stand is gekomen. [8]

18. Volgens het Gerecht bevatten de litigieuze bepalingen, ten eerste, een verbod op de verkoop of de levering van wapens, militaire uitrusting of alle soorten materieel dat voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt, alsmede van apparatuur, technologie of software bestemd voor gebruik bij toezicht, aan natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela. Ten tweede bevatten de litigieuze bepalingen een verbod op het verlenen van financiële, technische of andere bijstand in verband met die apparatuur en technologie, aan diezelfde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela. [9] Daarnaast stelde het Gerecht dat ingevolge artikel 20 van verordening 2017/2063 de toepassing van deze verbodsbepalingen beperkt is tot het grondgebied van de Unie, de natuurlijke personen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen en de rechtspersonen die volgens het recht van een lidstaat zijn erkend of opgericht, alsmede de rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke transacties. [10]

19. Het Gerecht was van oordeel dat de litigieuze bepalingen geen verboden bevatten ten aanzien van rekwirante en zij hooguit indirecte gevolgen voor haar kunnen hebben, voor zover de verbodsbepalingen die gelden voor de natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn en voor de volgens het recht van een lidstaat opgerichte rechtspersonen, een beperking tot gevolg kunnen hebben van de bronnen waarbij rekwirante de betrokken goederen en diensten kan betrekken. [11]

20. Het Gerecht merkte op dat het in het arrest Almaz-Antey inderdaad niet had ingestemd met het argument dat de rechtspositie van een buiten de Unie gevestigde entiteit niet rechtstreeks werd geraakt door de maatregelen waarbij het de marktdeelnemers van de Unie werd verboden bepaalde transacties met die entiteit uit te voeren. Het Gerecht oordeelde in die zaak dat het verbod voor de marktdeelnemers van de Unie om dergelijke transacties uit te voeren, neerkwam op een verbod voor de verzoekende partij om met hen de betrokken transacties uit te voeren. [12] Het Gerecht merkte hierbij echter op dat rekwirante niet uitdrukkelijk en specifiek door de litigieuze bepalingen wordt beoogd op een wijze die te vergelijken is met de verzoekende partij in de zaak die heeft geleid tot het arrest in de zaak Almaz-Antey. [13]

21. Rekwirante kan volgens het Gerecht bovendien niet worden gelijkgesteld met een marktdeelnemer als de verzoekende partij in de zaak die heeft geleid tot het arrest Almaz-Antey, omdat de handelwijze van rekwirante niet kan worden teruggebracht tot een zuiver commerciële activiteit, gezien de taak van een staat om overheidsprerogatieven uit te oefenen, in het bijzonder in het kader van overheidstaken zoals defensie-, politie- en toezichtsopdrachten. Voorts was het

8 Zie punten 29 en 30 van het bestreden arrest en aldaar aangehaalde rechtspraak.

9 Zie punt 31 van het bestreden arrest.

10 Zie punt 32 van het bestreden arrest.

11 Zie punt 32 van het bestreden arrest.

12 Zie punt 34 van het bestreden arrest.

13 In punt 35 van het bestreden arrest merkte het Gerecht op dat in de zaak die heeft geleid tot het arrest Almaz-Antey, de naam van de verzoekende partij was opgenomen in de bijlage bij het betrokken bestreden besluit als marktdeelnemer aan wie het verboden was de betrokken goederen te leveren en de betrokken diensten te verlenen.

Gerecht van oordeel dat, anders dan een marktdeelnemer wiens bekwaamheid wordt beperkt door zijn maatschappelijk doel, rekwirante, als staat, bovendien een uiterst divers actiegebied heeft, dat niet tot een specifieke activiteit kan worden teruggebracht. Dit zeer ruime scala van bevoegdheden onderscheidt haar van een marktdeelnemer die doorgaans een welbepaalde economische activiteit uitoefent, die door een beperkende maatregel wordt beoogd. [14]

22. Het Gerecht verklaarde tevens dat verbodsbepalingen als die welke zijn vervat in de litigieuze bepalingen, niet rechtstreeks de positie kunnen raken van marktdeelnemers die niet op de betrokken markten actief zijn. In het arrest Almaz-Antey heeft het Gerecht juist vastgesteld dat de verzoekende partij een vennootschap was die actief was in de in de relevante bepalingen van de bestreden handeling beoogde defensiesector. [15]

23. Het Gerecht was tevens van oordeel dat de door rekwirante overgelegde gegevens van Eurostat, waaruit blijkt dat de totale waarde van de handelstransacties met Venezuela betreffende de in de litigieuze bepalingen bedoelde goederen in 2016 76 miljoen EUR en in 2017 59 miljoen EUR bedroeg en in 2018 gelijk was aan nul, weliswaar de doeltreffendheid van de litigieuze bepalingen kunnen aantonen, maar evenwel niet kunnen bewijzen dat rekwirante, door de betrokken goederen en diensten te betrekken, heeft gehandeld als een entiteit die kan worden gelijkgesteld met een marktdeelnemer die actief is op de betrokken markten en niet in het kader van overheidstaken. [16] Het Gerecht stelde dat, aangezien rekwirante niet het bestaan van enig stuk – zoals een contract – heeft aangetoond, blijkt dat de mogelijkheid voor haar om een rechtsbetrekking aan te gaan met marktdeelnemers van de Unie louter speculatief is en slechts uit toekomstige en hypothetische onderhandelingen kan ontstaan. Het Gerecht oordeelde dat de in de litigieuze bepalingen vervatte verboden bijgevolg niet konden worden geacht als zodanig de rechtspositie van rekwirante rechtstreeks te raken. [17]

24. In reactie op de stelling van rekwirante dat volgens vaste rechtspraak de omstandigheid dat een handeling van de Unie een publiekrechtelijke rechtspersoon belet zijn eigen bevoegdheden uit te oefenen zoals hij dit wenst, rechtstreeks zijn rechtspositie raakt, zodat hij door deze handeling rechtstreeks wordt geraakt, oordeelde het Gerecht dat de litigieuze bepalingen rekwirante geen rechtstreeks verbod opleggen om de daarin bedoelde uitrusting aan te kopen en in te voeren of de daarin bedoelde diensten te betrekken. Het Gerecht oordeelde voorts dat zij niet haar bekwaamheid raken om haar soevereine rechten uit te oefenen in de onder haar rechtsbevoegdheid vallende ruimte en goederen, en niets in verordening 2017/2063 erop kan duiden dat de Raad de bedoeling had haar rechtsbekwaamheid te beperken. Gelet op het recht van elke staat – of vereniging van staten – om soeverein te beslissen in welke aangelegenheid economische betrekkingen met derde landen worden aangegaan, beperken de betrokken maatregelen hooguit indirect de mogelijkheden die in dit opzicht voor rekwirante openstaan. [18]

25. Het Gerecht kwam tot de conclusie dat rekwirantes rechtspositie niet rechtstreeks werd geraakt door de litigieuze bepalingen en dat het beroep niet-ontvankelijk moest worden verklaard voor zover het was gericht tegen de litigieuze bepalingen. [19]

[14] Zie punt 37 van het bestreden arrest.

[15] Zie punt 38 van het bestreden arrest.

[16] Zie punten 39 en 40 van het bestreden arrest.

[17] Zie punt 41 van het bestreden arrest.

[18] Zie punten 42 en 43 van het bestreden arrest.

[19] Zie punt 51 van het bestreden arrest.

IV. Conclusies van partijen in de onderhavige hogere voorziening

26. Rekwirante verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest te vernietigen voor zover daarbij het beroep niet-ontvankelijk is verklaard;

– rekwirantes beroep ontvankelijk te verklaren en de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde, en

– de Raad te verwijzen in de kosten van deze procedure en van de procedure bij het Gerecht.

27. De Raad verzoekt het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen;

– rekwirante te verwijzen in de kosten van de procedure bij het Hof.

V. Procedure bij het Hof

28. Artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalt dat „iedere natuurlijke of rechtspersoon […] onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep [kan] instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen". De in artikel 263, vierde alinea, VWEU vastgelegde voorwaarden zijn wezenlijke voorwaarden, die aangeven aan welke eisen ten aanzien van de procesbevoegdheid moet worden voldaan bij door natuurlijke of rechtspersonen ingeleide procedures strekkende tot rechterlijke toetsing van een rechtshandeling van de Europese Unie. Als niet aan deze wezenlijke voorwaarden is voldaan, dan is een dergelijk beroep niet-ontvankelijk en vormt deze niet-ontvankelijkheid bijgevolg een middel van openbare orde dat de Unierechter kan, en zelfs moet, opwerpen.[20] Het niet voldoen aan de in artikel 263, vierde alinea, VWEU omschreven wezenlijke voorwaarden ten aanzien van een beroep tot nietigverklaring vormt derhalve voor door een natuurlijke of rechtspersoon ingestelde beroepen een niet-ontvankelijkheidsgrond van openbare orde, die de rechterlijke instanties van de Unie op elk moment, ook ambtshalve, kunnen onderzoeken.[21]

29. Hoewel de onderhavige hogere voorziening gericht is tegen de beslissing van het Gerecht in het bestreden arrest dat het aldaar ingestelde beroep niet-ontvankelijk was omdat de rechtspositie van rekwirante niet rechtstreeks werd geraakt door de litigieuze bepalingen, besloot het Hof, bij beslissing van 7 juli 2020, om rekwirante, de Raad, de Europese Commissie en de lidstaten te verzoeken om uiterlijk op 11 september 2020 een schriftelijk standpunt in te nemen ten aanzien van de vraag of een derde land kan worden beschouwd als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

30. De uiterste termijn voor het indienen van deze schriftelijke opmerkingen is op verzoek van bepaalde belanghebbende partijen verlengd tot 25 september 2020. Tevens hebben bepaalde belanghebbende partijen om toegang tot het dossier verzocht. Bij gebreke aan bezwaar van

[20] Zie naar analogie arrest van 29 april 2004, Italië/Commissie (C-298/00 P, EU:C:2004:240, punt 35).

[21] Zie in die zin arrest van 27 februari 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commissie (C-132/12 P, EU:C:2014:100, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

partijen is deze toegang verleend. Schriftelijke antwoorden op de vraag of rekwirante een rechtspersoon is zoals bedoeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU zijn ingediend door rekwirante, de Raad, het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, de Helleense Republiek, de Republiek Litouwen, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek, het Koninkrijk Zweden en de Commissie.

31. Het is naar mijn mening dienstig om eerst de vraag te onderzoeken of rekwirante een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU is, alvorens in te gaan op de vraag naar de rechtstreekse geraaktheid.

VI. Hogere voorziening

A. Begrip „rechtspersoon"

1. Argumenten van partijen

32. Rekwirante merkt op dat de Raad in zijn memorie van antwoord in de onderhavige hogere voorziening heeft aanvaard dat rekwirante internationale rechtspersoonlijkheid heeft en een rechtspersoon is overeenkomstig de relevante voorschriften van het internationaal publiekrecht en het interne recht. De plicht om ervoor te zorgen dat de rechtsstaat wordt geëerbiedigd, brengt met zich mee dat de EU dient te waarborgen dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon „zich […] daadwerkelijk voor de rechter [moet] kunnen beroepen op door [hem] aan de […] rechtsorde [van de EU] ontleende rechten". Bovendien moeten deze personen het recht hebben om bij de Unierechter op te komen tegen handelingen van de instellingen van de Unie die hun rechten schaden, voor zover aan de in artikel 263 VWEU gestelde voorwaarden is voldaan. Hierin komt het beginsel „ubi ius ibi remedium" tot uitdrukking, dat een algemeen beginsel van Unierecht is en zijn weerslag vindt in zowel artikel 47, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") als artikel 19, lid 1, VEU.

33. Rekwirante is van mening dat de bewoordingen van artikel 263, vierde alinea, VWEU geen enkele aanwijzing bevatten – zelfs geen indirecte – op grond waarvan zij van het daarin opgenomen begrip „rechtspersoon" uitgesloten moet worden. Bovendien heeft het Gerecht in zijn beschikking van 10 september 2020, Cambodja en CRF/Commissie (T-246/19, EU:T:2020:415), onder andere aangegeven dat de uitdrukking „iedere natuurlijke of rechtspersoon" in artikel 263, vierde alinea, VWEU aldus moet worden opgevat dat zij ook ziet op staten die geen lid zijn van de Unie, zoals het Koninkrijk Cambodja. Volgens rekwirante geldt deze redenering mutatis mutandis in de onderhavige hogere voorziening. Bovendien duidt het gebruik van het voornaamwoord „iedere" („any") in de Engelse taalversie en vergelijkbare woorden in andere taalversies[22] bij „natuurlijke of rechtspersoon" in artikel 263, vierde alinea, VWEU erop dat dit „alle" individuen en entiteiten omvat die natuurlijke en/of rechtspersonen zijn, en daarbinnen geen onderscheid wordt gemaakt. Elke uitlegging van de woorden „iedere natuurlijke of rechtspersoon" in artikel 263, vierde alinea, VWEU, die erop neerkomt dat deze geen betrekking hebben op entiteiten met internationale rechtspersoonlijkheid, zoals rekwirante, is in tegenspraak met de bewoordingen van die bepaling en is contra legem. Bovendien is een dergelijke uitlegging contra legem ook strijdig met de rechtspraak, volgens welke „de

[22] „[J]ede Person" in het Duits, „toda persona" in het Spaans, „toute personne" in het Frans en „qualsiasi persona" in het Italiaans.

Verdragsbepalingen betreffende het beroepsrecht van de justitiabelen niet restrictief [mogen] worden uitgelegd, zodat bij stilzwijgen van het Verdrag een beperking dienaangaande niet kan worden aangenomen”. [23]

34. Rekwirante betoogt dat voornoemde letterlijke uitlegging – ad abundantiam – gestaafd wordt door een lezing van artikel 263, vierde alinea, VWEU in het licht van zijn doel en regelgevingscontext. Uit vaste rechtspraak blijkt dat het doel van artikel 263, vierde alinea, VWEU „is een passende rechterlijke bescherming te bieden aan alle natuurlijke of rechtspersonen die door handelingen van de [EU-]instellingen rechtstreeks en individueel worden geraakt.” [24] Bovendien is het recht om een beroep tot nietigverklaring in te stellen van essentieel belang om te waarborgen dat wordt voldaan aan de eisen die voortvloeien uit de beginselen van de rechtsstaat. De Unierechter heeft dienovereenkomstig reeds geoordeeld dat bijvoorbeeld regio’s en andere territoriale entiteiten in een lidstaat [25], subregionale entiteiten in derde staten [26], ondernemingen die zijn gevestigd in derde staten [27], derde staten [28], nieuwe lidstaten voordat deze tot de Europese Unie waren toegetreden [29] en zelfs organisaties zonder enige rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht, EU-recht of internationaal recht [30], rechtspersonen in de zin van deze bepaling zijn. Uitsluiting van rekwirante van de rechterlijke bescherming die artikel 263, vierde alinea, VWEU biedt, is volgens haar in strijd met deze bepaling en ontneemt haar elk rechtsmiddel tegen maatregelen die rechtstreekse en significante invloed op haar rechtspositie hebben. Daar komt bij dat niets in het primaire Unierecht erop wijst dat het begrip „rechtspersoon” in de zin van die bepaling niet een entiteit met internationale rechtspersoonlijkheid zoals rekwirante omvat. De rechtspraak betreffende het interventierecht overeenkomstig artikel 40 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie wettigt veeleer de conclusie dat rekwirante een rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

35. De Raad is van mening dat een derde staat geen rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, tenzij hem op grond van een met de Unie gesloten overeenkomst binnen de rechtsorde van de Unie specifieke rechten zijn toegekend. Deze uitzondering geldt in de onderhavige zaak niet. Deze bepaling beoogt de bescherming te versterken van individuele personen, niet van staten. [31] Overeenkomstig artikel 47 van het Handvest moet voor elk recht dat aan het Unierecht wordt ontleend daadwerkelijke rechtsbescherming bestaan. Soevereine staten, die niet onderworpen zijn aan een dergelijk stelsel en krachtens het Unierecht geen rechten hebben (en ook geen verplichtingen), kunnen – in beginsel – geen aanspraak maken op toegang tot de Unierechter. Het buiten voornoemde kaders verlenen van toegang tot de Unierechter aan een soevereine derde staat is niet alleen strijdig met de letterlijke en teleologische uitlegging van de betrokken Verdragsbepaling, maar druist volgens de Raad ook in tegen het stelsel van rechtsmiddelen krachtens het Unierecht (en de geest daarvan), dat ontworpen is om de uit het

[23] Arrest van 11 juli 1996, Métropole télévision e.a./Commissie (T-528/93, T-542/93, T-543/93 en T-546/93, EU:T:1996:99, punt 60). Zie in die zin ook arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, EU:C:1963:17, blz. 231).

[24] Arrest van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-257/04, EU:T:2009:182, punt 53), en beschikking van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-258/04, niet gepubliceerd, EU:T:2009:183, punt 61).

[25] Beschikking van 8 februari 2007, Landtag Schleswig-Holstein/Commissie (C-406/06, niet gepubliceerd, EU:C:2007:90, punt 9).

[26] Beschikking van 3 juli 2007, Commune de Champagne e.a./Raad en Commissie (T-212/02, EU:T:2007:194, punt 178).

[27] Beschikking van 13 mei 2019, Giant (China)/Raad (T-425/13 DEP, niet gepubliceerd, EU:T:2019:340).

[28] Beschikking van 10 september 2020, Cambodja en CRF/Commissie (T-246/19, EU:T:2020:415).

[29] Arrest van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-257/04, EU:T:2009:182, punt 53), en beschikking van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-258/04, niet gepubliceerd, EU:T:2009:183, punt 61).

[30] Arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

[31] Zie conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:21, punt 90).

Unierecht voortvloeiende rechten te beschermen.[32] In aanmerking genomen dat „de Unie een eigen constitutioneel kader heeft"[33], kunnen de rechtsmiddelen van de Verdragen niet aan derde staten ter beschikking staan. Een derde staat is weliswaar een rechtspersoon naar internationaal recht, maar is niet onderworpen aan dat constitutionele kader, dat uitsluitend voor de lidstaten geldt. De Unie ontwikkelt haar betrekkingen met soevereine derde staten op het internationale toneel en die betrekkingen worden geregeld door het internationale recht, dat tot stand komt op basis van instemming. Binnen de internationale rechtsorde hebben subjecten van internationaal recht niet automatisch beroepsmogelijkheden; zij hebben veeleer het recht zich niet te onderwerpen aan de rechtsbevoegdheid van een andere staat of een internationaal tribunaal, zolang zij daarmee niet hebben ingestemd. Soevereine derde staten hebben op grond van de EU-Verdragen geen specifieke rechten, en dus ook niet het vermeende recht op gelijke behandeling of op vrije en onvoorwaardelijke handel met marktdeelnemers in de Unie. Dit is in overeenstemming met het beginsel van soevereine immuniteit, volgens welke subjecten van internationaal recht niet via hun interne regelgeving het gedrag van andere subjecten van internationaal recht kunnen regelen.

36. De Raad stelt dat het beginsel van gelijkheid tussen oude en nieuwe lidstaten, op grond waarvan het Hof het door de Republiek Polen voorgestane standpunt bevestigde dat laatstgenoemde staat in zijn hoedanigheid van toekomstige lidstaat het recht had om beroep in te stellen[34], niet kan rechtvaardigen dat een derde staat als Venezuela, een land dat geen lidstaat is en ook niet kan worden, overeenkomstige procesbevoegdheid bij de Unierechter toekomt. De Raad benadrukt daarnaast dat het weliswaar juist is dat het Hof in zijn beschikking van 14 juli 2005, Zwitserland/Commissie (C-70/04, niet gepubliceerd, EU:C:2005:468), stilzwijgend heeft erkend dat de Zwitserse Bondsstaat procesbevoegdheid heeft, maar dat dit in een geheel andere context is gebeurd, want in de overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake luchtvervoer was bepaald dat de Zwitserse Bondsstaat voor de toepassing van specifieke bepalingen van het interne EU-recht met een lidstaat werd gelijkgesteld. Bovendien voorzag artikel 20 van die overeenkomst met betrekking tot bepaalde zaken in een uitsluitende bevoegdheid van het Hof.

37. De Raad is ook van mening dat, als het een derde staat jegens welke algemene beperkende maatregelen (embargo's) zijn vastgesteld, zou worden toegestaan om die maatregelen aan te vechten op grond van voorwaarden die toegang tot de Unierechter verlenen aan personen die zijn onderworpen aan individuele maatregelen, dit strijdig is met het onderscheid dat in de Verdragen wordt gemaakt tussen algemene en individuele beperkende maatregelen en als bijkomend gevolg een ongerechtvaardigde uitbreiding van de bevoegdheid van de Unierechter heeft voor wat betreft de bepalingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, of voor wat betreft handelingen op grond van die bepalingen. Om de samenhang van het stelsel van rechterlijke bescherming krachtens de Verdragen te bewaren, mag de toegang tot de Unierechter daarom niet bij uitzondering worden toegestaan aan een derde staat die – zoals in de onderhavige zaak – opkomt tegen een embargo, dus tegen beperkende maatregelen van algemene aard, die hun rechtsgrondslag vinden in artikel 215, lid 1, VWEU, en die overeenkomstig artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275 VWEU buiten de bevoegdheid van de Unierechter vallen. Deze conclusie is ook in overeenstemming met de vaste rechtspraak van het Hof, waarin diverse

[32] De Raad haalt in dit verband advies 1/17 van 30 april 2019 (EU:C:2019:341, punt 109) aan.

[33] Zie advies 1/17 van 30 april 2019 (EU:C:2019:341, punt 110).

[34] Arresten van 26 juni 2012, Polen/Commissie (C-335/09 P, EU:C:2012:385, punt 45), en 26 juni 2012, Polen/Commissie (C-336/09 P, EU:C:2012:386, punt 38).

entiteiten die als emanaties van een staat worden gezien, toegang tot de Unierechter krijgen indien zij op een lijst van aan individuele beperkende maatregelen onderworpen personen staan. [35]

38. Daarnaast is de Raad van mening dat door in casu een derde staat de bevoegdheid te verlenen handelingen van de instellingen van de Unie aan te vechten, een juridische weg zou worden ingeslagen die de EU in het nadeel zou brengen ten opzichte van haar internationale partners, wier soevereine beslissingen ten aanzien van hun internationale betrekkingen, handelsbeleid en economisch beleid niet bij hun rechters kunnen worden aangevochten, wat de EU ten onrechte zou beperken in het uitvoeren van haar beleid en het onderhouden van internationale betrekkingen. Dit geldt met name in het kader van de onderhavige procedure, waarin een derde staat bepalingen bestrijdt van een interne handeling van de Unie die dient tot tenuitvoerlegging van een politiek besluit van de Raad om de economische betrekkingen met dat land te beperken.

39. De Republiek Polen is van mening dat rechtspersonen in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU in wezen entiteiten zijn die krachtens het recht van een lidstaat of een derde land rechtspersoonlijkheid bezitten, maar niet die landen zelf. Zij brengt naar voren dat uit verslagen van de werkzaamheden van de Europese Conventie met betrekking tot de huidige bewoordingen van artikel 263, vierde alinea, VWEU blijkt dat de opstellers van de Verdragen de intentie hadden de rechten van *particulieren* te beschermen. Daarnaast kan een definitie van het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU worden gevonden door te kijken naar de context waarin het in de rechtspraak van het Hof wordt gebruikt. In deze rechtspraak worden de woorden „natuurlijke en rechtspersoon", „individu" en zelfs „particulier" door elkaar gebruikt, waardoor een zekere tegenstelling met staten ontstaat (hetgeen erop duidt dat staten buiten de reikwijdte van het begrip vallen). De status van staten wordt, in tegenstelling tot die van particulieren, echter bepaald door het internationale recht. Een van de grondbeginselen van internationaal recht is wederkerigheid. Als derde landen zou worden toegestaan rechtstreeks bij de rechterlijke instanties van de Unie in beroep te gaan tegen Unierechtelijke handelingen, zou deze wederkerigheid in de betrekkingen van de Europese Unie met deze landen zowel in materiële als formele zin ontbreken, omdat derde landen dan bij de interne rechterlijke instanties van de Unie (het Hof van Justitie) beroep zouden kunnen instellen tegen Unierechtelijke handelingen, maar de Europese Unie geen beroep zou kunnen instellen tegen nationale handelingen van die landen, noch tegen de handelingen die zij vaststellen in het kader van de diverse organisaties van landen (internationale organisaties) waar zij lid van zijn (bij hun nationale rechterlijke instanties of bij de rechterlijke instanties van die internationale organisaties). Derde landen zijn geen partij bij de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (VEU en VWEU) en putten hun rechten en plichten niet uit die Verdragen. Ook zijn Unierechtelijke handelingen die op grond van de Verdragen worden vastgesteld niet gericht tot derde landen. Deze handelingen hebben geen rechtsgevolgen voor derde landen, zijn op hun grondgebied niet verbindend en houden voor derde landen geen rechten of verplichtingen in. Dit omvat ook beperkende maatregelen die krachtens artikel 215, lid 2, VWEU kunnen worden opgelegd aan natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten. Interne wetgeving van de Unie, die een subject van internationaal recht is, kan niet de situatie regelen van andere subjecten van internationaal recht, zoals soevereine staten.

40. De Republiek Slovenië is van mening dat, indien het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU aldus wordt uitgelegd dat ook derde landen procesbevoegdheid voor het Hof hebben, zonder dat deze enige overeenkomst met de Europese Unie hebben gesloten waarin de rechtsbetrekkingen tussen de partijen van die overeenkomst worden gedefinieerd, het

[35] Arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

risico zal ontstaan dat het Hof het forum wordt waar EU-beleid wordt aangevochten. Ook de wederkerigheid in internationale betrekkingen zou niet gewaarborgd zijn. De betrokken derde landen mag niet de mogelijkheid worden geboden om invloed op het EU-beleid uit te oefenen door bij het Hof beroep in te stellen.

41. Het Koninkrijk België is van mening dat naar de huidige stand van het internationale recht een derde staat onbetwistbaar een rechtspersoon is, onder meer op grond van het feit dat deze staat rechtspersoonlijkheid heeft en in rechte kan optreden. De Europese Unie heeft deze stand van zaken in het internationale recht nooit in twijfel getrokken, en kan dat bovendien ook niet doen. Ontkennen dat een derde staat door een handeling van de EU kan worden geraakt, betekent dat in twijfel wordt getrokken of de Europese Unie in staat is om de haar krachtens artikel 3, lid 5, VEU opgedragen taak uit te voeren. Bovendien zou het ontzeggen van het recht op effectieve rechterlijke bescherming aan een derde staat die door een handeling van de EU wordt geraakt, neerkomen op een restrictieve opvatting van de rechtsstaat, een waarde waarop de Unie overeenkomstig artikel 2 VEU berust.

42. De Republiek Bulgarije en de Republiek Litouwen zijn van mening dat soevereine staten krachtens het internationale recht rechtspersoonlijkheid bezitten en dat een derde staat in beginsel als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden beschouwd. Een derde staat kan echter uitsluitend beroep instellen tegen een handeling van de EU als aan de aanvullende voorwaarden in artikel 263, vierde alinea, VWEU is voldaan. Volgens zowel de Republiek Bulgarije als de Republiek Litouwen is rekwirante niet rechtstreeks geraakt door de litigieuze bepalingen.

43. De Helleense Republiek is van mening dat een derde staat niet kan worden beschouwd als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Zij stelt dat als derde landen het recht wordt toegekend om beroep in te stellen tegen handelingen van de Europese Unie waarbij sancties worden opgelegd, hierdoor de integriteit en autonomie kan worden aangetast van de sancties waarin de Verdragen voorzien. Daarnaast kan dit de Europese Unie benadelen ten opzichte van derde landen die de Unie ten aanzien van de tenuitvoerlegging van internationale verdragen binnen hun nationale rechtssysteem geen vergelijkbaar beroepsrecht bieden. [36]

44. De Republiek Estland is van mening dat, gezien het feit dat noch artikel 263, vierde alinea, VWEU zelf, noch de rechtspraak met betrekking tot deze bepaling, exact aangeeft wie onder het begrip „rechtspersoon” valt, niet kan worden uitgesloten dat een derde staat een rechtspersoon in de zin van die bepaling kan zijn. De natuurlijke en rechtspersonen in de zin van artikel 263 VWEU zijn, in tegenstelling tot de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie, geen geprivilegieerde verzoekers en moeten daarom aan aanvullende eisen voldoen om beroep te kunnen instellen. De Republiek Estland stelt dat de werkingssfeer van de bepalingen in artikel 263, vierde alinea, VWEU, niet zodanig mag worden uitgebreid dat derde staten in een gunstigere positie komen te verkeren dan particulieren die zich op grond van die bepaling tot het Gerecht wenden. Als een derde staat niet als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden aangemerkt, zou deze zijn belangen niet kunnen beschermen, zelfs niet wanneer hij er zeker van is dat inbreuk is gemaakt op zijn rechten en hij rechtens genoegzaam kan aantonen dat aan alle voorwaarden voor zijn procesbevoegdheid is voldaan. [37]

[36] Zie naar analogie arrest van of 16 juli 2015, Commissie/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, punt 39).

[37] Dit zou de derde staat ertoe kunnen bewegen op andere wijzen toegang te zoeken tot het Hof van Justitie van de Europese Unie, bijvoorbeeld door een privaatrechtelijke rechtspersoon als intermediair te gebruiken, of gebruik te maken van een procedure voor geschillenbeslechting buiten de EU, zoals arbitrage.

45. De Slowaakse Republiek is van mening dat de Verdragen het Hof geen rechtsgrondslag bieden om kennis te nemen van beroepen tot nietigverklaring die zijn ingesteld door soevereine derde staten, voor welke de Unie niet eens regelgevende bevoegdheid heeft. Er bestaat geen analogie tussen zaak C-70/04, waarin de vraag of de Zwitserse Bondsstaat een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU is, niet aan de orde komt, en de rechtspraak over regio's die naar nationaal recht over rechtspersoonlijkheid beschikken, waarvan het grondgebied onder de regelgevende bevoegdheid van de Unie valt of de rechtspraak over interveniënten in beroepszaken voor het Hof. Overeenkomstig artikel 129, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie geldt dat „[d]e interventie […] geen ander doel [mag] dienen dan de conclusies van een van de partijen geheel of ten dele te ondersteunen. Zij kent niet dezelfde procedurele rechten toe als die welke aan partijen zijn toegekend […]". Voorts bepaalt artikel 129, lid 2, van dit Reglement dat „[d]e interventie […] ondergeschikt [is] aan het hoofdgeding". Bovendien is het doel van artikel 263, vierde alinea, VWEU het verlenen van procesbevoegdheid aan particulieren die een beroep tot nietigverklaring willen instellen.

46. Het verschil in bewoordingen tussen artikel 215, lid 1, VWEU, dat spreekt van „verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met *een of meer derde landen*" en artikel 215, lid 2, VWEU, dat bepaalt dat „[w]anneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het Verdrag betreffende de Europese Unie vastgesteld besluit daarin voorziet, […] de Raad volgens de in lid 1 bedoelde procedure jegens *natuurlijke personen, rechtspersonen* dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen [kan] vaststellen" toont aan dat het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 215, lid 2, VWEU geen staten omvat, maar standaardvoorbeelden van rechtspersonen, zoals handelsvennootschappen, samenwerkingsverbanden, verenigingen en diverse andere entiteiten. Hieruit volgt volgens de Slowaakse Republiek dat op grond van artikel 215, lid 2, VWEU beperkende maatregelen uitsluitend jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten kunnen worden vastgesteld, maar niet jegens derde staten.

47. Bovendien beperkt artikel 275 VWEU de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie (naast het houden van toezicht op de naleving van artikel 40 VEU) tot het doen van uitspraak inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen. Er is geen reden om aan het begrip „rechtspersoon" zoals dat in het kader van beperkende maatregelen in artikel 215, lid 2, VWEU voorkomt, een andere uitlegging te geven dan in artikel 275, tweede alinea, VWEU wordt gedaan.

48. Ten slotte stelt de Slowaakse Republiek dat, indien soevereine derde staten middels een beroep tot nietigverklaring op zouden kunnen komen tegen handelingen van de EU-instellingen, de Europese Unie een nadeel zou ondervinden ten opzichte van haar internationale partners, en de Unie op oneigenlijke wijze beperkt zou worden bij de uitvoering van haar beleid en het onderhouden van haar internationale betrekkingen.

49. Het Koninkrijk der Nederlanden is van mening dat rekwirante als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden beschouwd. Derde staten, die naar internationaal recht reeds rechtspersoonlijkheid bezitten, kunnen als rechtspersonen in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU worden beschouwd. Een derde staat zoals rekwirante mag echter nooit in dezelfde positie worden geplaatst als de EU-instellingen of de lidstaten. De vraag of een derde staat het recht heeft om beroep in te stellen moet daarom worden beoordeeld op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU en de daarin gestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden. Het

Koninkrijk der Nederlanden is echter van oordeel dat rekwirante niet aan deze voorwaarden voldoet, omdat de betrokken beperkende maatregelen ten eerste niet tegen rekwirante gericht zijn, maar tot specifieke, met name genoemde natuurlijke en rechtspersonen uit Venezuela en de Europese Unie, en ze ten tweede rekwirante niet rechtstreeks raken.

50. Het Koninkrijk Zweden is van mening dat een derde staat geen rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Overeenkomstig artikel 275 VWEU is het Hof niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten. Het Hof is evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea, van dit Verdrag bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU zijn vastgesteld. Dit komt ook tot uitdrukking in artikel 24, lid 1, VEU. Dat er een verband bestaat tussen het individuele karakter van beperkende maatregelen en toegang tot de rechterlijke instanties van de Unie, zoals uit artikel 275 VWEU en artikel 263, vierde alinea, VWEU blijkt, komt naar voren uit de rechtspraak van het Hof.[38] Artikel 215, lid 2, VWEU bepaalt dat de Raad beperkende maatregelen kan vaststellen jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten, wanneer een overeenkomstig hoofdstuk 2 van titel V van het VEU vastgesteld besluit daarin voorziet. Uit de bewoordingen van dit artikel volgt dat beperkende maatregelen op grond van artikel 215, lid 2, VEU, die door het Hof kunnen worden getoetst, niet tegen staten kunnen worden vastgesteld.

51. De Bondsrepubliek Duitsland is van mening dat een derde staat een rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU en op grond van deze bepaling beroep mag instellen, mits hij rechtstreeks en individueel geraakt is door de betrokken maatregel. In het geval van derde staten is deze status af te leiden uit het algemene volkenrecht, dat aan elke door de statengemeenschap erkende staat de status van rechtssubject verleent. Een derde staat komt echter uitsluitend een recht van beroep toe als aan de overige voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU is voldaan.[39]

52. De Bondsrepubliek Duitsland is van mening dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, in het licht waarvan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263 VWEU moeten worden uitgelegd, inhoudt dat ook derde staten daadwerkelijke toegang moeten hebben tot rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de handelingen van de EU-instellingen in de zin van artikel 263, eerste alinea, VWEU. Derde staten zijn in beginsel inderdaad geen door het Unierecht gebonden rechtssubjecten. De kans is echter groot dat beperkende maatregelen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, de facto specifieke gevolgen voor derde staten hebben. Weigeren om derde staten als rechtspersonen in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU aan te merken, zou neerkomen op een volledige ontzegging van effectieve rechterlijke bescherming en zou tot op zekere hoogte een inconsistente benadering inhouden met betrekking tot de mogelijkheid voor natuurlijke en privaatrechtelijke rechtspersonen van derde staten om een beroep in te stellen overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU, welke mogelijkheid het Hof zelfs toekent aan groepen personen die in de bedoelde derde staat geen of slechts een beperkte

[38] Zie bijvoorbeeld arrest van het Gerecht van 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/Raad (T-578/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:678, punt 36), en arresten van het Hof van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 50); 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 44), en 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punt 103).

[39] Deze analyse strookt met de vroegere rechtspraak van de Unierechter, waarin procesbevoegdheid op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU uitdrukkelijk aan lokale lichamen van lidstaten wordt toegekend. Zie arrest van 15 juni 1999, Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commissie (T-288/97, EU:T:1999:125, punten 41 e.v.).

juridische erkenning genieten. Het lijkt dus onaanvaardbaar, niet in de laatste plaats op grond van het beginsel van processuele wapengelijkheid, dat procesbevoegdheid op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU wel wordt toegekend aan in derde staten gevestigde „organisaties zonder juridische erkenning", zoals het bevrijdingsfront Westelijke Sahara „Polisario" en de Sri Lankaanse „Bevrijdingstijgers van Tamil Eelam", maar niet aan hun tegenhangers, de staten.

53. De Commissie is van mening dat op basis van een letterlijke uitlegging of een contextanalyse van artikel 263, vierde alinea, VWEU geen definitieve conclusie kan worden getrokken ten aanzien van het begrip „rechtspersoon".

54. Als een teleologische uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU op basis van het beginsel van gelijkheid van staten wordt toegepast, vallen door derde staten ingestelde beroepen niet onder de bevoegdheid van de Unierechter indien deze betrekking hebben op relaties met de EU die beheerst worden door het internationale recht (acta iure imperii). Hieruit volgt dat derde staten uitsluitend als rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU kunnen worden beschouwd wanneer zij iure gestionis handelen of krachtens een internationale overeenkomst met de EU toegang tot de Unierechter hebben. In het licht van het doel van artikel 263, vierde alinea, VWEU strookt deze benadering met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming. Hiermee wordt het rechtsmiddel de derde staat niet onthouden, maar wordt ervoor gezorgd dat dit rechtsmiddel bij de meest geschikte jurisdictie kan worden ingesteld. Als de derde staat dus als soevereine staat handelt, moet hem een rechtsmiddel naar internationaal recht openstaan [40], en niet naar Unierecht. Deze benadering strookt ook met artikel 47 van het Handvest, want de derde staat zouden de rechten krachtens het Handvest uitsluitend toekomen in gevallen waarin hij in de categorie valt van „eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden", oftewel wanneer hij als privaatrechtelijke partij handelt. Volgens de Commissie kan, als deze benadering op de onderhavige zaak wordt toegepast, rekwirante niet als rechtspersoon worden beschouwd, omdat de regeling inzake beperkende maatregelen, de gronden die rekwirante aanvoert voor de nietigverklaring daarvan, en de verhouding tussen de Unie en rekwirante ten aanzien van de maatregel alle handelingen iure imperii betreffen, die geregeld moeten worden als aangelegenheden van internationaal recht.

55. De Commissie is van mening dat, op basis van een teleologische uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU, die is ingegeven door de openheid van de rechtsorde van de Unie, niets eraan in de weg staat dat artikel 263, vierde alinea, VWEU aldus wordt uitgelegd dat ook derde staten onder het begrip „rechtspersoon" vallen indien een derde staat ervoor kiest om zich aan de rechtsmacht van de Unierechter te onderwerpen. [41]

56. Volgens de Commissie zou de Unierechter, wanneer de Unie een eenzijdige handeling vaststelt die de belangen van een derde land kan schaden en dat derde land ervoor kiest om een verzoek om rechterlijke toetsing van die handeling bij de Unierechter in te dienen in plaats van gebruik te maken van een regeling voor de beslechting van internationale geschillen, in beginsel niet mogen weigeren kennis te nemen van dit verzoek, zonder te onderzoeken of aan alle toepasselijke ontvankelijkheidsvoorwaarden is voldaan. Ook de constitutionele tradities van de lidstaten lijken aan een dergelijke open uitlegging niet in de weg te staan: in ten minste enkele van de lidstaten kunnen derde landen bij de nationale rechter beroep instellen, waarbij deze op zijn beurt daarmee samenhangende verzoeken om prejudiciële beslissingen kan indienen bij het Hof van Justitie, onder meer over de rechtsgeldigheid van handelingen van de Unie.

[40] Zie artikel 65 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331), waarin wordt verwezen naar artikel 33 van het Handvest van de Verenigde Naties.

[41] De Commissie geeft de voorkeur aan deze tweede teleologische uitlegging.

57. De Commissie benadrukt echter dat de derde staat aan de voorwaarden van rechtstreekse en individuele geraaktheid moet voldoen.

2. Analyse

58. Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen, die ik hierboven kort heb samengevat, blijkt dat in het kader van de onderhavige procedure in hogere voorziening de kwestie van de procesbevoegdheid van rekwirante niet alleen de algemene vraag oproept of het begrip „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU mede derde staten omvat, maar ook een vraag in engere zin – die specifiek is voor procedures over beperkende maatregelen – namelijk of het Hof, onder meer op grond van artikel 275 VWEU bevoegd is om te beslissen ter zake van een beroep tot nietigverklaring van beperkende maatregelen dat is ingesteld door een derde staat. Het lijkt mij dienstig om als eerste in te gaan op de bevoegdheid van het Hof.

a) Bevoegdheid van het Hof op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)

59. Rekwirante heeft in haar beroep bij het Gerecht een aantal bepalingen van verordening 2017/2063 bestreden. De rechtsgrondslag van deze verordening is artikel 215 VWEU.

60. Het is vaste rechtspraak dat artikel 275, lid 2, VWEU voorziet in de bevoegdheid voor het Hof om uitspraak te doen op beroepen die worden ingesteld onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU neergelegde voorwaarden en die verband houden met het toezicht op de wettigheid van de op grond van de bepalingen inzake het GBVB genomen besluiten van de Raad waarbij beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen worden vastgesteld.[42] In punt 106 van het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), stelde het Hof dat „er op geen enkele wijze beperkingen zijn gesteld aan de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van op basis van artikel 215 VWEU vastgestelde verordeningen waarmee gevolg wordt gegeven aan de door de Unie in het kader van het GBVB bepaalde standpunten. Dergelijke verordeningen vormen immers op basis van het VWEU vastgestelde handelingen van de Unie waarop de Unierechters overeenkomstig de hun bij de Verdragen verleende bevoegdheden in beginsel een volledig wettigheidstoezicht moeten uitoefenen."

61. In de onderhavige procedure is er geen enkele reden om van de uitspraak in die zaak af te wijken. Hieruit volgt dat de Unierechter bevoegd is om uitspraak te doen ter zake van de rechtsgeldigheid van beperkende maatregelen die overeenkomstig artikel 215 VWEU zijn vastgesteld, mits de verzoekende partij voldoet aan de criteria in artikel 263 VWEU. Te dien einde moet eerst worden bepaald of rekwirante een rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

62. Over die vraag zal ik mij nu buigen.

[42] Zie laatstelijk arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

b) Artikel 263, vierde alinea, VWEU – Rechtspersoon

1) Precedenten in het internationale recht

63. De uitlegging van artikel 263 VWEU is weliswaar een kwestie van Unierecht waarover het Hof zich moet uitspreken, maar de volkenrechtelijke vraagstukken die in het kader van de onderhavige voorziening worden opgeworpen zijn toch belangrijk en zijn tot op zekere hoogte van belang voor deze vraag.

64. Soevereine staten als Venezuela, die zijn erkend door de gemeenschap van volkeren, hebben rechtspersoonlijkheid en worden naar internationaal recht als rechtspersonen beschouwd. Deze soevereine status houdt in dat zij in rechte kunnen optreden. Dit beginsel geldt overigens niet in alle gevallen, want er zijn ook situaties waarin een soevereine staat ervoor kan kiezen om ofwel zich als enige verdediging op zijn soevereine immuniteit te beroepen, ofwel te steunen op doctrines als de leer van de „Act of State", voor zover het om de geldigheid van officiële, binnen zijn eigen staatsgrenzen verrichte handelingen gaat.

65. Een wezenlijk onderdeel van het standpunt van de Raad is dat het volkenrechtelijke beginsel van staatsimmuniteit (met inbegrip van verwante doctrines als de „Act of State"-doctrine) het derde staten in feite onmogelijk maakt om dit soort procedures bij de Unierechter aanhangig maken. Naar mijn mening is de gebruikelijke statenpraktijk dat de traditionele beginselen van interstatelijke hoffelijkheid, die alle soevereine staten ten deel valt, waarborgen dat deze staten zich tot de rechter van een andere soevereine staat mogen wenden, behalve wanneer er sprake is van feitelijke vijandelijkheden.

66. Het Hof heeft deze materie nog nooit rechtstreeks onderzocht, zodat deze vrijwel vanuit de basisbeginselen moet worden geanalyseerd, maar er bestaat een verwoording van de relevante praktijk van internationaal recht die als gezaghebbend kan worden beschouwd, namelijk het arrest van de Supreme Court van de Verenigde Staten in de zaak Banco Nacional de Cuba/Sabbatino[43]: „Overeenkomstig de beginselen van interstatelijke hoffelijkheid, die de betrekkingen van ons land met andere landen beheersen, mogen soevereine staten zich tot de rechter van de Verenigde Staten wenden. […] Hoewel het bestaan van interstatelijke hoffelijkheid vaak in verband wordt gebracht met het bestaan van vriendschappelijke betrekkingen tussen staten, is het recht om te procederen uitsluitend geweigerd aan regeringen die in oorlog zijn met de Verenigde Staten […] en aan regeringen die door ons land niet worden erkend […]".[44]

67. In deze zaak oordeelde de Supreme Court van de Verenigde Staten dat de Republiek Cuba ondanks de gespannen verhouding tussen beide landen het recht had om zich in de Verenigde Staten tot de federale rechter te wenden.

68. Daarom is het, zelfs als we uitsluitend naar de beginselen van internationaal publiekrecht kijken, duidelijk dat rekwirante een rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Naar mijn mening kan het beginsel van staatsimmuniteit niet worden ingeroepen om de procesbevoegdheid van rekwirante voor de Unierechter te beperken, gezien het feit dat de vordering niet *tegen*, maar *door* rekwirante is ingesteld. Het beginsel van de immuniteit van de

[43] 376 US 398 (1964).

[44] 368 US 398 (1964), blz. 409-410, door Harlan, J. (voetnoten weggelaten).

staten – een beschermingsgrond of niet-ontvankelijkheidsgrond [45] – is opnieuw geformuleerd door het Internationaal Gerechtshof, in de zaak Jurisdictional Immunities of the State (Duitsland tegen Italië, Griekenland als interveniërende partij). [46] In zijn uitspraak in die zaak oordeelde het Internationaal Gerechtshof dat het internationaal gewoonterecht nog steeds eist dat een staat *immuniteit* wordt verleend voor vorderingen uit onrechtmatige daad die tijdens een gewapend conflict door zijn strijdkrachten en andere staatsorganen op het grondgebied van een andere staat zijn begaan. [47]

69. De recente beslissing van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de zaak Democratische Republiek Congo tegen België (EHRM, 29 oktober 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) lijkt mij bovendien in deze specifieke zaak niet van wezenlijk belang. In die zaak oordeelde het EHRM dat een door de Democratische Republiek Congo ingediend verzoekschrift niet-ontvankelijk was. Die uitspraak was echter gebaseerd op de specifieke bewoordingen en inhoud van de artikelen 33 [48] en 34 [49] EVRM. Het is duidelijk dat het EVRM-systeem een heel specifiek en bijzonder systeem is, dat is opgezet om klachten toe te laten zowel van personen (met inbegrip van rechtspersonen) tegen verdragsluitende staten als van een verdragsluitende staat tegen een andere verdragsluitende staat. Dit was de achtergrond waartegen het EHRM oordeelde dat uitsluitend hoge verdragsluitende partijen, natuurlijke personen, groepen personen en niet-gouvernementele organisaties een zaak kunnen aanspannen bij het EHRM. Het verzoekschrift werd niet-ontvankelijk verklaard omdat de Democratische Republiek Congo onder geen van deze categorieën viel. [50]

70. Een vergelijking met het door de Verdragen bepaalde rechtssysteem van de Unie gaat niet volledig op. In de eerste plaats zijn de bewoordingen en de context van artikel 263 VWEU anders en minder normatief dan die van het EVRM. In de vierde alinea van dat artikel wordt duidelijk aangegeven dat rechtspersonen beroep mogen instellen, waarbij als enige voorwaarde geldt dat zij, bijvoorbeeld, „rechtstreeks en individueel geraakt" zijn zoals bedoeld in deze bepaling. Essentieel is echter dat artikel 263, vierde alinea, VWEU geen onderscheid maakt tussen de diverse soorten rechtspersonen. Aangezien rekwirante rechtspersoonlijkheid geniet op grond van haar status als soevereine staat, moet zij worden beschouwd als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

71. In de tweede plaats weerspiegelen de beperkende maatregelen waartegen in deze procedure wordt opgekomen zowel het feit dat de lidstaten ervoor hebben gekozen om voor dit aspect van het buitenlands en veiligheidsbeleid hun soevereiniteit via de Europese Unie te bundelen, als het feit dat de Raad krachtens de Verdragen een uitdrukkelijke bevoegdheid heeft om dit soort

[45] Dit beginsel is dus defensief van aard. Zie, voor een overzicht van het onderscheid tussen handelingen van staten in de uitoefening van het openbaar gezag (acta iure imperii) en in privaatrechtelijke hoedanigheid (acta iure gestionis), de conclusie van advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe in de zaak Supreme Site Services e.a. (C-186/19, EU:C:2020:252, punten 59-63).

[46] *I.C.J. Reports*, 2012, blz. 99.

[47] In die zaak was het Internationaal Gerechtshof van oordeel dat de immuniteit van staten ten aanzien van acta iure imperii ook geldt voor civiele zaken die betrekking hebben op deze handelingen.

[48] Artikel 33 van Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is getiteld „Interstatelijke zaken" en bepaalt dat „[e]lke Hoge Verdragsluitende Partij […] elke vermeende niet-nakoming van de bepalingen van het Verdrag en de Protocollen daarbij door een andere Hoge Verdragsluitende Partij bij het Hof aanhangig [kan] maken".

[49] Artikel 34 EVRM is getiteld „Individuele verzoekschriften" en bepaalt dat „[h]et Hof […] verzoekschriften [kan] ontvangen van ieder natuurlijk persoon, iedere niet-gouvernementele organisatie of iedere groep personen die beweert slachtoffer te zijn van een schending door een van de Hoge Verdragsluitende Partijen van de rechten die in het Verdrag of de Protocollen daarbij zijn vervat".

[50] Ik wil hierbij opmerken dat de regels inzake procesbevoegdheid in het EVRM iets minder „ruimhartig" zijn dan die in het VWEU. Terwijl lokale en regionale autoriteiten met rechtspersoonlijkheid naar nationaal recht beroep mogen instellen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU mits ze aan de voorwaarden van, inter alia, rechtstreekse en individuele geraaktheid voldoen, bevestigde het EHRM in zijn uitspraak in de zaak Republiek Congo tegen België (EHRM, 29 oktober 2020, CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) dat nationale autoriteiten die publiekrechtelijk optreden niet bevoegd zijn om krachtens artikel 34 EVRM verzoekschriften in te dienen.

maatregelen vast te stellen, als collectief instrument waarin de wil van de lidstaten tot uitdrukking komt. Dit Hof heeft herhaaldelijk aangegeven dat het Unierecht in voorkomend geval de vaste beginselen en de praktijk van het volkenrecht zal volgen.[51] Op grond van dit alles wil ik, tenminste in deze context, in overweging geven bij de uitlegging van artikel 263, vierde alinea, VWEU de volkenrechtelijke praktijk als uitgangspunt te nemen voor wat de betekenis van het begrip „rechtspersoon" betreft, waarbij uiteraard dient te worden aanvaard dat dit woord op het niveau van het Unierecht een autonome betekenis heeft, die dit Hof in laatste instantie moet bepalen.

72. Gezien het bovenstaande zou de Uniewetgever in deze situatie de vaste volkenrechtelijke praktijk en het daarmee samenhangende beginsel van internationale judiciële hoffelijkheid moeten volgen, dat ook door de rechters van de afzonderlijke lidstaten zou worden gevolgd wanneer die lidstaten zelf dit soort beperkende maatregelen zouden hebben vastgesteld. Deze praktijk en dit beginsel vereisen dan ook dat andere soevereine staten in hun hoedanigheid als rechtspersonen beroep kunnen instellen bij de Unierechter.

2) Eerdere rechtspraak van de Unierechter

73. Artikel 19, lid 3, onder a), VEU bepaalt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig de Verdragen uitspraak doet inzake door een lidstaat, een instelling of een natuurlijke of rechtspersoon ingesteld beroep. In deze bepaling zijn dus de partijen genoemd die over procesbevoegdheid beschikken om een procedure bij het Hof in te stellen.[52] Met betrekking tot de toetsing van de wettigheid van bepaalde handelingen – oftewel beroepen tot nietigverklaring[53] – bepaalt de vierde alinea van artikel 263 VWEU dat, naast de beroepsmogelijkheden die de lidstaten en de EU-instellingen[54] krachtens de tweede en de derde alinea van artikel 263 VWEU hebben, iedere natuurlijke of rechtspersoon onder bepaalde voorwaarden beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen.

[51] Zie bijvoorbeeld arresten van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, punt 47), en 12 november 2019, Organisation juive européenne en Vignoble Psagot (C-363/18, EU:C:2019:954, punt 48). Zie dienaangaande ook Masson, A., en Sterck, J., „The Influence of International Law on the Court of Justice's case-law", in Petrlík, D., Bobek, M., Passer, J.M., en Masson, A. (red.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, international et nationaux: Liber amicorum Jiří Malenovský*, Bruylant, Brussel, 2020.

[52] Afgezien van de in artikel 19, lid 3, onder b), VEU genoemde prejudiciële beslissingen kan het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 19, lid 3, onder c), VEU ook uitspraak doen in de *overige* bij de Verdragen bepaalde *gevallen*.

[53] Zie artikel 264 VWEU, dat bepaalt dat de handeling nietig wordt verklaard indien het beroep gegrond is.

[54] De lidstaten, het Europees Parlement, de Raad en de Commissie worden ook wel „geprivilegieerde" verzoekers genoemd, omdat zij procesbevoegdheid hebben zonder te hoeven aantonen dat ze belanghebbend zijn. Zie artikel 263, tweede alinea, VWEU. Het Rekenhof, de Europese Centrale Bank en het Comité van de Regio's zijn „semi-geprivilegieerde" verzoekers, omdat ze procesbevoegdheid hebben voor de bescherming van hun prerogatieven. Zie artikel 263, derde alinea, VWEU.

74. Noch artikel 19, lid 3, onder a), VEU, noch artikel 263, vierde alinea, VWEU bevat een definitie van het begrip „rechtspersoon". Ook de andere bepalingen van dat Verdrag of het Verdrag betreffende de Europese Unie definiëren dit begrip niet.[55] Dit begrip verwijst niet naar het nationale recht en moet worden beschouwd als een *autonoom begrip* van Unierecht.[56]

75. Het Hof heeft zich nog niet uitdrukkelijk uitgesproken over de vraag of een derde staat als een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU moet worden beschouwd. In zijn beschikking van 10 september 2020, Cambodja en CRF/Commissie (T-246/19, EU:T:2020:415, punt 51), oordeelde het Gerecht echter dat de uitdrukking „iedere natuurlijke of rechtspersoon" in artikel 263, vierde alinea, VWEU aldus moet worden opgevat dat zij ook ziet op staten die geen lid zijn van de Unie, zoals, in die zaak, het Koninkrijk Cambodja.[57] Het Gerecht[58] heeft eerder, in zijn arrest van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-257/04, EU:T:2009:182, punten 51 en 52), geoordeeld dat de Republiek Polen, die op dat moment[59] nog geen lidstaat was, een beroep tot nietigverklaring kon instellen op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU.[60]

76. Hoewel een rechtstreekse uitspraak van het Hof op dit punt ontbreekt, is er een aantal vroegere uitspraken die erop lijken te wijzen dat de bedoelde begrippen breed genoeg zijn om mede door derde staten ingestelde beroepen tot nietigverklaring te omvatten.

77. De meest overtuigende eerdere beslissing van het Hof over deze materie is misschien wel de beschikking van 14 juli 2005, Zwitserland/Commissie (C-70/04, niet gepubliceerd, EU:C:2005:468), waarin het Hof zijn eigen bevoegdheid en die van het Gerecht heeft onderzocht

[55] Zie bijvoorbeeld de artikelen 7, 40 en 42 VEU en artikel 75, artikel 215, lid 2, en artikel 275, VWEU. Zie bijvoorbeeld ook artikel 15, lid 3, VWEU waarin sprake is van een „natuurlijke of rechtspersoon *met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat*" (cursivering van mij). De aanvullende omschrijving of begrenzing in deze bepaling – die niet terugkomt in artikel 267 VWEU – lijkt erop te wijzen dat het begrip „rechtspersoon" heel ruim moet worden opgevat.

[56] Zie naar analogie arrest van 3 september 2014, Deckmyn en Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, punten 14 en 15). In punt 10 van het arrest van 28 oktober 1982, Groupement des Agences de voyages/Commissie (135/81, EU:C:1982:371), heeft het Hof namelijk gesteld dat het begrip „rechtspersoon" in artikel 263 VWEU niet noodzakelijk dezelfde inhoud heeft als in het recht van de verschillende lidstaten.

[57] In die zaak bracht het Gerecht in herinnering dat artikel 263, vierde alinea, VWEU tot doel heeft een passende rechterlijke bescherming te bieden aan alle natuurlijke of rechtspersonen die rechtstreeks en individueel worden geraakt door de handelingen van de instellingen van de Unie. Het Gerecht stelde dat derde staten weliswaar geen aanspraak kunnen maken op de door het stelsel van de Unie aan de lidstaten toegekende rechtspositie voor het instellen van beroep, maar zij wel de mogelijkheden hebben om in rechte op te treden die dit stelsel aan rechtspersonen toekent. Zo kan een entiteit met rechtspersoonlijkheid in beginsel een beroep tot nietigverklaring op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU instellen.

[58] Het Gerecht citeerde de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro in de zaak Polen/Raad (C-273/04, EU:C:2007:361, punt 41). In dat punt stelde advocaat-generaal Poiares Maduro vast dat, in aanmerking genomen dat de Republiek Polen volgens haar nationale recht rechtspersoonlijkheid heeft en volgens het internationale recht, net als elke staat, internationale rechtspersoonlijkheid heeft, zij dus in rechte had kunnen optreden om een handeling waartegen zij bezwaar had, aan het oordeel van het Hof voor te leggen op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU, mits aan de criteria van rechtstreekse en individuele geraaktheid was voldaan en aldus te voorkomen dat het betrokken recht om in rechte op te treden een soort actio popularis werd. Uit de conclusie van advocaat-generaal Poiares Maduro kan, gezien het feit dat hij concludeerde dat de dies a quo van de betrokken beroepstermijn moest worden vastgesteld op de datum van inwerkingtreding van het Toetredingsverdrag, ten slotte worden afgeleid dat de Republiek Polen de bevoegdheid had beroep in te stellen als lidstaat en dus geprivilegieerd verzoeker was overeenkomstig artikel 263, tweede alinea, VWEU. In zijn arrest van 23 oktober 2007, Polen/Raad (C-273/04, EU:C:2007:622), behandelde het Hof, ondanks de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, de procesbevoegdheid van de Republiek Polen niet, maar deed het eenvoudigweg uitspraak over de grond van de zaak.

[59] Waarbij het, volgens het Gerecht, cruciaal was dat dit voorafging aan de toetreding van de Republiek Polen tot de Europese Unie in mei 2004.

[60] Zie ook beschikking van 10 juni 2009, Polen/Commissie (T-258/04, niet gepubliceerd, EU:T:2009:183, punten 60 en 61). In die beschikking oordeelde het Gerecht dat de Republiek Polen al voordat zij een lidstaat werd over de procesbevoegdheid beschikte om beroep tot nietigverklaring in te stellen ten aanzien van een handeling krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, die haar rechtstreeks en individueel raakte. Het oordeelde echter dat het beroep te laat was ingesteld. In zijn op hogere voorziening gewezen arrest van 26 juni 2012, Polen/Commissie (C-336/09 P, EU:C:2012:386), vernietigde het Hof de beschikking van niet-ontvankelijkheid van het Gerecht en stelde het daarmee in wezen vast dat de Republiek Polen in de zaak in kwestie in haar hoedanigheid van lidstaat het recht had om beroep in te stellen.

in het kader van een door de Zwitserse Bondsstaat ingesteld beroep tot nietigverklaring.[61] Het Hof was van oordeel dat de Zwitserse Bondsstaat het recht had om beroep in te stellen, ongeacht of dit het geval was op grond van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake luchtvervoer (met het oog waarop de Zwitserse Bondsstaat gelijkgesteld is met een lidstaat in de zin van artikel 263, tweede alinea, VWEU[62]) dan wel omdat de Zwitserse Bondsstaat op zichzelf beschouwd een rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.[63] Deze beschikking kan in ieder geval aldus worden gelezen dat het Hof impliciet heeft aangenomen dat de Zwitserse Bondsstaat op zijn minst een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU was.

78. Het Hof noemde daarbij wel specifiek de bijzondere context, die gekenmerkt werd door het bestaan van de betrokken overeenkomst. Het lijdt geen twijfel dat in de onderhavige zaak, waarin beperkende maatregelen aan de orde zijn en niet een bilaterale overeenkomst, deze context ontbreekt. Toch heeft het Hof in zijn arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32), aanvaard dat de Kurdistan Workers' Party (PKK), een organisatie die „geen rechtspersoonlijkheid had", bevoegd moest zijn om op te komen tegen de beperkende maatregelen die haar waren opgelegd. Het Hof oordeelde dat, aangezien de gemeenschapswetgever van mening was dat de PKK „nog steeds voldoende substantie heeft om het voorwerp van de beperkende maatregelen te zijn", de samenhang en de billijkheid gebieden te erkennen dat die entiteit nog steeds voldoende substantie heeft om dergelijke maatregelen te betwisten. Elke andere conclusie zou volgens het Hof tot gevolg hebben dat een organisatie op de litigieuze lijst zou kunnen worden geplaatst zonder dat zij daartegen beroep zou kunnen instellen.

79. Dit arrest is buitengewoon interessant, want het lijkt erop te wijzen dat de eis dat een entiteit een „natuurlijke of rechtspersoon" is om beroep te kunnen instellen tegen beperkende maatregelen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, niet strikt wordt gehandhaafd. Zo zou kunnen worden gesteld dat een entiteit als rekwirante, mits zij onder meer kan aantonen rechtstreeks en individueel geraakt te zijn door beperkende maatregelen, ongeacht haar juridische kwalificatie naar nationaal recht, internationaal recht en wellicht ook naar Unierecht, toegang moet hebben tot de Unierechter, om haar rechten te beschermen.

80. Bovendien kan krachtens artikel 40, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie „elke persoon" zich voegen in een voor het Hof van Justitie van de Europese Unie aanhangig rechtsgeding, indien deze „persoon" aannemelijk kan maken belang te hebben bij de beslissing van het voor het Hof aanhangige rechtsgeding.[64] Hoewel in bedoeld artikel geen sprake is van een „rechtspersoon" ben ik van mening dat het begrip „persoon" ongetwijfeld ook „rechtspersonen" omvat. Het Hof heeft in zijn beschikking van 23 februari 1983, Chris International Foods/Commissie (91/82 en 200/82, EU:C:1983:45), overigens ook geoordeeld dat het

[61] Dit beroep was ingesteld tegen beschikking 2004/12/EG van de Commissie van 5 december 2003 inzake een procedure betreffende de toepassing van artikel 18, lid 2, eerste zin, van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake luchtvervoer en verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad (zaak TREN/AMA/11/03 – Duitse maatregelen met betrekking tot de naderingen van de luchthaven van Zürich) [kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 4472] (PB 2004, L 4, blz. 13).

[62] Hoewel dit in de beschikking niet uitdrukkelijk wordt vermeld, zou deze gelijkstelling gebaseerd zijn op de tekst van de overeenkomst.

[63] Zie beschikking van 14 juli 2005, Zwitserland/Commissie (C-70/04, niet gepubliceerd, EU:C:2005:468, punt 22).

[64] Elke analogie met artikel 263 VWEU moet worden gerelativeerd, want een interventie mag geen ander doel dienen dan de conclusies van een van de partijen te ondersteunen en is geen autonome vordering.

Gemenebest Dominica, een derde staat, aannemelijk had gemaakt belang te hebben bij de beslissing van het geding en derhalve haar tussenkomst in dit beroep tot nietigverklaring moest worden toegestaan. [65]

81. Voorts kan artikel 263, vierde alinea, VWEU naar mijn mening niet uitsluitend op privaatrechtelijke actoren en natuurlijke personen zien. [66] Het is vaste rechtspraak van het Hof dat een lokale of regionale entiteit, voor zover deze naar nationaal recht rechtspersoonlijkheid heeft, krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU beroep kan instellen tegen de tot haar gerichte beschikkingen alsmede tegen beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening of van een beschikking gericht tot een andere persoon, haar rechtstreeks en individueel raken. [67]

82. Een voorbeeld hiervan is het arrest van 22 november 2001, Nederlandse Antillen/Raad (C-452/98, EU:C:2001:623). In die procedure stelden de Nederlandse Antillen dat zij krachtens het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden hun eigen belangen zelfstandig mogen behartigen en daarom zelf procesbevoegd zouden moeten zijn om krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU of krachtens artikel 263, derde alinea, VWEU beroep in te stellen wanneer dit is gericht op bescherming van hun prerogatieven, dus zonder te hoeven aantonen dat zij door de maatregel rechtstreeks en individueel worden geraakt. Het Hof wees het verzoek af en oordeelde dat de vraag of de Nederlandse Antillen beroep konden instellen, uitsluitend op grond van artikel 263, vierde alinea, VWEU kon worden beoordeeld, voor zover zij naar Nederlands recht rechtspersoonlijkheid bezaten.

[65] Zie daarentegen beschikking van de vicepresident van het Hof van 17 mei 2018, Verenigde Staten van Amerika/Apple Sales International e.a. [C-12/18 P(I), niet gepubliceerd, EU:C:2018:330], waarin het Hof het beroep heeft verworpen dat door de Verenigde Staten van Amerika was ingesteld tegen de beschikking van het Gerecht van 15 december 2017, Apple Sales International en Apple Operations Europe/Commissie (T-892/16, niet gepubliceerd, EU:T:2017:925), waarmee het Gerecht hun verzoek tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Apple Sales International en Apple Operations Europe in zaak T-892/16 had afgewezen, uitsluitend omdat de Verenigde Staten van Amerika niet aannemelijk hadden gemaakt een belang bij de beslissing van het geding te hebben. Zie ook punt 14 van de beschikking van 4 juni 2012, Attey e.a./Raad (T-118/11, T-123/11 en T-124/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:270), waarin het Gerecht aangaf dat de Republiek Ivoorkust was toegelaten tot interventie in die zaak.

[66] Bepaalde partijen hebben, ter ondersteuning van de conclusie dat artikel 263, vierde alinea, VWEU uitsluitend ziet op particuliere actoren en particulieren, in deze procedure opgemerkt dat advocaat-generaal Wathelet in punt 25 van zijn conclusie in de zaak Stichting Woonlinie e.a./Commissie (C-133/12 P, EU:C:2013:336), heeft gesteld dat na de wijzigingen die door het Verdrag van Lissabon zijn aangebracht aan artikel 230 EG en die thans zijn weerspiegeld in artikel 263, vierde alinea, VWEU, „[d]*e particulier* […] dus thans beroep tot nietigverklaring [kan] instellen zonder te moeten aantonen dat hij individueel wordt geraakt, mits de betrokken handeling een regelgevingshandeling is die hem rechtstreeks raakt en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt" (cursivering van mij). Dit betekent naar mijn mening niet dat artikel 263 VWEU alleen particuliere actoren procesbevoegdheid verleent. Deze passage mag niet worden gelezen zonder de context in acht te nemen. In die zaak waren de rekwiranten woningcorporaties en dus particuliere actoren, zij het met een maatschappelijke functie. Zie ook punt 90 van conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:21): „De opstellers van het Verdrag hebben namelijk, na in het kader van de Europese Conventie lang en breed te zijn ingegaan op de gehele problematiek, besloten met het oog op versterking van de rechterlijke bescherming van *particulieren* tegen handelingen van de Unie van algemene strekking niet het criterium individuele geraaktheid te hervormen, maar in plaats daarvan in artikel 263, vierde alinea, VWEU een geheel nieuwe, derde beroepsmogelijkheid in te voeren: het […] recht van natuurlijke en rechtspersonen om beroep in te stellen tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengen" (cursivering van mij). Wel heeft advocaat-generaal Kokott in punt 22 van haar conclusie gesteld dat „[a]lle partijen in de onderhavige hogere voorziening […] het erover eens [zijn] dat het beroepsrecht van natuurlijke en rechtspersonen door artikel 263, vierde alinea, VWEU is uitgebreid." Aan de orde was de omvang van die uitbreiding. Ook in deze zaak waren de rekwiranten particuliere actoren, namelijk Inuit Tapiriit Kanatami, een organisatie die de belangen behartigt van de Canadese Inuit, en een aantal andere betrokkenen, vooral producenten van of handelaren in zeehondenproducten. De relevantie voor de onderhavige zaak van de door het Verdrag van Lissabon ingevoerde wijzigingen zie ik in ieder geval niet, want het begrip „rechtspersoon" in artikel 263 VWEU bestaat al – en is waarschijnlijk ongewijzigd gebleven – sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Rome in 1953 (zie artikel 173 EEG).

[67] Arrest van 22 maart 2007, Regione Siciliana/Commissie (C-15/06 P, EU:C:2007:183, punt 29). Zie ook arrest van 10 april 2003, Commissie/Nederlandse Antillen (C-142/00 P, EU:C:2003:217, punt 59).

3) Aanhangige procedure

83. Het staat buiten kijf dat rekwirante rechtspersoonlijkheid heeft en zij in de zin van het internationale recht zonder twijfel een rechtspersoon is. Zij was tenslotte in 1945 een van de oprichters van de Verenigde Naties.

84. Zoals gezegd heeft het Hof hierover nog nooit rechtstreeks uitspraak gedaan, maar alle bestaande rechtspraak van het Gerecht en het Hof over procesbevoegdheid lijkt erop te wijzen dat rekwirante een „rechtspersoon" in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU is. In zijn beschikking van 10 september 2020, Cambodja en CRF/Commissie (T-246/19, EU:T:2020:415, punt 46), stelde het Gerecht dat de voorschriften van artikel 263, vierde alinea, VWEU, op teleologische wijze moesten worden uitgelegd [68], zodat het uitsluiten van derde staten van de rechterlijke bescherming die het verleent, tegen het doel van dit artikel zou indruisen.

85. Eerbiediging van de rechtsstaat en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming [69] zijn eveneens argumenten die pleiten voor een beslissing dat rekwirante een rechtspersoon is in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Zoals inter alia uit artikel 2 VEU blijkt, is de rechtsstaat een van de waarden waarop de Unie berust. Daar komt bij dat artikel 47 van het Handvest, hoewel dit het Hof geen bevoegdheid kan verlenen, een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en in zijn eerste alinea voorschrijft dat „eenieder" wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dat artikel gestelde voorwaarden. Het is inherent aan het bestaan van een rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren. [70]

86. In tegenstelling tot bepaalde partijen, en in het bijzonder de Raad, ben ik niet van mening dat het erkennen van een derde staat als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU de Unie ten opzichte van haar internationale partners zal benadelen en haar zou beperken bij de uitvoering van haar beleid en het onderhouden van haar internationale betrekkingen. De Raad spreekt in dit verband nadrukkelijk van het ontbreken van wederkerige toegang tot de rechter in derde staten, die niet toestaan dat de soevereine beslissingen met betrekking tot hun eigen internationale betrekkingen, handel of economisch beleid worden aangevochten.

87. Het punt van de statenpraktijk naar internationaal recht heb ik al aan de orde gesteld, en in zoverre vind ik de vrees van de Raad ten aanzien van een gebrek aan wederkerigheid misplaatst. Rechtvaardigheid, billijkheid en effectieve rechterlijke bescherming zijn hoe dan ook belangrijke onderdelen van de democratische traditie, die een fundamenteel en wezenlijk kenmerk van zowel de 27 lidstaten als de Europese Unie is. Zelfs als de Venezolaanse rechter (of die van elke andere derde staat) in werkelijkheid niet openstaat voor verzoeken van de Unie of van haar afzonderlijke lidstaten, is dat een zaak van die staat. Dit doet niets af aan de plicht van de Unie om de hoogste democratische normen, eerbiediging van de rechtsstaat en rechtspraak door een onafhankelijke rechterlijke macht, te blijven waarborgen. Hieruit volgt dat ten aanzien van de eerbiediging van

[68] Het Gerecht heeft daartoe het arrest van 15 juli 1963, Plaumann/Commissie (25/62, EU:C:1963:17, blz. 232), aangehaald.

[69] Het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontlenen, waarnaar artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU verwijst, is een algemeen beginsel van Unierecht dat uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeit. Arrest van 5 november 2019, ECB e.a./Trasta e.a. (C-663/17 P, C-665/17 P en C-669/17 P, EU:C:2019:923, punt 55). Artikel 263, vierde alinea, VWEU biedt niet-geprivilegieerde verzoekers deze bescherming.

[70] Arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punten 72 en 73).

de rechtsstaat en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming geen wederkerigheid wordt verondersteld, hierover in diplomatieke contacten niet onderhandeld of op ingeleverd kan worden en dit geen onderdeel kan zijn van wederkerige verplichtingen uit verdragen.

88. Hier wil ik slechts aan toevoegen dat, anders dan de Raad betoogt, het feit dat een derde staat „bepalingen bestrijdt van een interne handeling van de Unie die dient tot tenuitvoerlegging van een politiek besluit van de Raad om de economische betrekkingen met dat land te beperken" niets meer dan een omschrijving van de feiten is. Ook als feit is dit echter niet relevant voor de rechtsvraag of rekwirante het recht heeft om deze procedure te voeren.

89. Bovendien moet een derde staat, ook als deze als rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU is erkend, nog steeds aan de overige toepasselijke procesbevoegdheidscriteria voldoen. Wanneer een derde staat op grond van deze voorwaarden toegang krijgt tot de Unierechter, betekent dat uiteindelijk geenszins dat de EU intern of extern in een nadelige positie komt, maar juist vooral dat de rechtsstaat functioneert.

90. Om al deze redenen ben ik van mening dat rekwirante als een rechtspersoon in de zin van artikel 263 VWEU moet worden beschouwd, ook al is zij een derde staat.

B. Rechtstreekse geraaktheid

1. Argumenten van partijen

91. Ter ondersteuning van de hogere voorziening voert rekwirante één middel aan, waarin zij stelt dat het Gerecht het criterium van rechtstreekse geraaktheid zoals bedoeld in de vierde alinea van artikel 263 VWEU verkeerd heeft uitgelegd in het licht van het arrest in de zaak Almaz-Antey.

92. Rekwirante betoogt dat het Gerecht zich bij het beoordelen van de vraag of zij rechtstreeks is geraakt door de litigieuze bepalingen, ten onrechte heeft gebaseerd op het arrest in de zaak Almaz-Antey, terwijl de relevantie daarvan voor de onderhavige zaak moeilijk valt in te zien. Zij stelt dat de onderhavige zaak, die binnen de Unierechtspraak de eerste in zijn soort is, juist een beroep betreft dat is ingesteld door de regering van een derde land waartegen de beperkende maatregelen uitdrukkelijk zijn gericht. Het Gerecht is volledig voorbijgegaan aan dit belangrijke aspect van de onderhavige zaak, waarmee deze zaak zich van de bestaande rechtspraak van het Hof onderscheidt. Rekwirante brengt in dit verband in herinnering dat het Hof bij het beoordelen van nieuwe vraagstukken met betrekking tot ontvankelijkheid, het belang heeft benadrukt om „een overdreven formalisme te voorkomen, dat erop zou neerkomen dat elke mogelijkheid om beroep tot nietigverklaring in te stellen wordt uitgesloten, ook al is de betrokken entiteit het voorwerp van beperkende communautaire maatregelen geweest".[71] Rekwirante voert aan dat de beslissing of zij rechtstreeks is geraakt door de litigieuze bepalingen niet kan berusten op de vraag of zij heeft gehandeld als een marktdeelnemer die actief is op de betrokken markten, omdat dit niet overeenstemt met de eisen in artikel 263, vierde alinea, VWEU. Rekwirante stelt dat met de litigieuze bepalingen wordt beoogd te voorkomen dat zij bepaalde goederen en diensten betrekt. Dit betekent dat de litigieuze bepalingen rekwirante naar hun aard en inhoud rechtstreeks raken, zowel in juridische als in feitelijke zin.

[71] Arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punt 114).

93. Rekwirante stelt tevens dat het feit dat zij niet op een vergelijkbare wijze als de verzoekende partij in het arrest Almaz-Antey als zodanig is vermeld in een relevante bijlage bij verordening 2017/2063, niet ter zake dienend is, omdat rekwirante in de litigieuze bepalingen specifiek wordt genoemd. De litigieuze bepalingen verbieden de export van bepaalde goederen en diensten naar Venezuela en hebben daardoor naar hun inhoud, zowel feitelijk als juridisch, wezenlijke, rechtstreekse gevolgen voor rekwirante. Het is volgens haar onbetwistbaar dat de activiteit van de regering van een derde land geen *zuiver commerciële activiteit* is. Dit sluit echter niet uit dat rekwirante ook als marktdeelnemer op een specifieke markt kan optreden. De in punt 37 van het bestreden arrest geschetste situatie volstaat daarom niet om te besluiten dat een dergelijke entiteit niet rechtstreeks geraakt wordt door de litigieuze bepalingen. Rekwirante betoogt dat zij zich bij de aankoop van de goederen en uitrusting die onder de litigieuze bepalingen vallen met een zuiver commerciële activiteit bezighield en handelde als privaatrechtelijke speler binnen de relevante markt. Hieruit volgt dat, anders dan wat in het bestreden arrest wordt gesteld, rekwirante als marktdeelnemer optrad.

94. Rekwirante stelt dat de litigieuze bepalingen haar de aanschaf beletten van i) wapens, militaire uitrusting of alle soorten materieel dat voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt, alsmede apparatuur, technologie of software en ii) financiële, technische of andere bijstand in verband met die apparatuur en technologie. Het is daarom duidelijk dat de litigieuze bepalingen significante feitelijke gevolgen voor haar hebben, aangezien deze de bestaande economische betrekkingen van rekwirante met alle relevante marktdeelnemers in de Europese Unie raken. Bovendien zijn deze gevolgen niet alleen maar indirect. Rekwirante voert aan dat het Gerecht de in punt 46 van het bestreden arrest aangehaalde rechtspraak onjuist heeft uitgelegd en daardoor geen rekening heeft gehouden met de overduidelijke omstandigheid dat de litigieuze bepalingen rechtstreekse, feitelijke gevolgen voor de situatie van rekwirante hebben.

95. De Raad betoogt dat er overlappingen zijn tussen de drie onderdelen van het enige door rekwirante aangevoerde middel. De Raad is van mening dat het in deze drie onderdelen in wezen om dezelfde vraag gaat, namelijk of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat de litigieuze bepalingen van verordening 2017/2063 rekwirante niet rechtstreeks raken in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Schending van andere bepalingen of beginselen van Unierecht wordt niet aangevoerd. De Raad stelt dat voor zover rekwirante slechts vordert dat de aan het Gerecht overgelegde bewijsmiddelen opnieuw worden onderzocht, de hogere voorziening moet worden afgewezen, omdat het doel van een hogere voorziening overeenkomstig artikel 58 van het Statuut van het Hof van Justitie alleen rechtsvragen kan betreffen.

96. De Raad stelt dat de onderhavige hogere voorziening deels niet-ontvankelijk en tevens ongegrond is, en daarom moet worden afgewezen.

97. Volgens de Raad beroept rekwirante zich niet op specifieke bepalingen of beginselen van het Unierecht op grond waarvan het Gerecht de reikwijdte van het begrip „rechtstreekse geraaktheid" zoals die momenteel in de vaste rechtspraak van de Unierechter is bepaald, had moeten vergroten. Hij wijst erop dat het arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad [72], geen enkele relevantie heeft voor de onderhavige zaak. In dat arrest besloot het Hof om de procedurele regels betreffende de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring aan te passen door ook organisaties zonder rechtspersoonlijkheid procesbevoegdheid te verlenen. De Raad stelt dat „het bestaan van rechtspersoonlijkheid […] in de onderhavige zaak buiten kijf [staat]: rekwirante is onbestreden

[72] C-229/05 P, EU:C:2007:32.

een rechtspersoon en heeft daarom in beginsel toegang tot de Unierechter, echter onder de algemene ontvankelijkheidsvoorwaarden, waaraan volgens de Raad in dit geval niet wordt voldaan”.[73]

98. De vraag of de litigieuze bepalingen de positie van rekwirante rechtstreeks raken heeft het Gerecht overeenkomstig de vaste rechtspraak beantwoord, dat wil zeggen „[concreet] in elk individueel geval in het licht van de normatieve inhoud van de betrokken rechtshandeling van de Unie”.[74] Anders dan rekwirante stelt, was het Gerecht op grond van het Unierecht dus niet verplicht om het hoofddoel van de betrokken beperkende maatregelen te beoordelen teneinde te bepalen of rekwirante rechtstreeks was geraakt door de litigieuze bepalingen. Het doel van de maatregel als criterium gebruiken om te beoordelen of een Unierechtelijke handeling de juridische of feitelijke positie van een derde staat rechtstreeks raakt, zou strijdig zijn met de vaste rechtspraak van de Unierechter, en een dergelijke benadering zou tevens de categorie van mogelijke rekwiranten uitbreiden met alle derde staten met welke de EU in het kader van haar buitenlandse beleid besluit de economische en financiële betrekkingen te verbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken. Daar komt bij dat personen, entiteiten en lichamen in deze derde landen, en met name die welke als emanaties van de staat kunnen worden gezien, weliswaar kunnen worden beperkt in hun mogelijkheden om op de EU-markt uitrusting te kopen die onderworpen is aan exportbeperkingen, maar het duidelijk is dat de beperkingen die zij ondervinden geen rechtstreekse gevolgen hebben voor de rechtspositie van een derde land, als staat in zijn hoedanigheid iure imperii, oftewel in de hoedanigheid waarin deze volgens rekwirante de bevoegdheid had moeten worden verleend om beroep in te stellen.

99. De Raad voert aan dat, anders dan rekwirante stelt, het oordeel van het Gerecht dat rekwirante niet rechtstreeks geraakt was, niet uitsluitend gebaseerd was op het feit dat zij in ontoereikende mate in de litigieuze bepalingen wordt genoemd. Veeleer kwam het Gerecht tot deze conclusie op grond van een samenstel van een aantal relevante elementen, die in de punten 35 tot en met 48 van het bestreden arrest naar behoren met redenen omkleed zijn en aldaar worden gestaafd met relevante rechtspraak. Daarnaast is het, specifiek wat het noemen van rekwirante in de omstreden bepalingen betreft, duidelijk dat rekwirante geen rechtstreekse adressaat van deze bepalingen is. Voor EU-marktdeelnemers geldt er eenvoudigweg een verbod op het onderhouden van economische en financiële betrekkingen met natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen (die gevestigd of actief zijn) op het grondgebied van Venezuela. Uitdrukkelijk benoemd worden specifieke vormen van gebruik van bepaalde uitrusting door dergelijke personen en entiteiten op het grondgebied van Venezuela, „[g]ezien het risico op verder geweld, buitensporig gebruik van dwang en schendingen of misbruik van de mensenrechten”.

100. De Raad is van oordeel dat het Gerecht, anders dan rekwirante (in het kader van het eerste middel) aanvoert, wel degelijk volledig rekening heeft gehouden met de specifieke situatie van de staat, en is nagegaan in hoeverre deze kan worden vergeleken met een marktdeelnemer die actief is op een specifieke markt in de zin van de rechtspraak van de Unierechter. Het Gerecht kwam tot de conclusie dat dit niet mogelijk is, omdat een staat die iure imperii bevoegdheden uitoefent niet vergelijkbaar is met een private of publieke entiteit waarvan het bestaan wordt beperkt door zijn doel (de betrokken commerciële activiteit). Rekwirante licht niet toe waarom zij van mening is dat deze conclusie van het Gerecht blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting. Haar

[73] Hierbij valt op dat deze uitspraak van de Raad enigszins in tegenspraak is met het antwoord dat de Raad vervolgens op de vraag van het Hof geeft. Ik wil hierbij echter opmerken dat de Raad in het kader van zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid voor het Gerecht heeft betoogd dat rekwirante geen natuurlijke of rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU was.

[74] Arrest van 13 september 2018, Gazprom Neft/Raad (T-735/14 en T-799/14, EU:T:2018:548, punt 97).

stellingname dat een staat als marktdeelnemer op een bepaalde markt kan optreden, is niet relevant voor het punt dat in de analyse van het Gerecht aan de orde wordt gesteld. Bij andere entiteiten dan staten wordt de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid vastgesteld vanwege de gevolgen die de tenuitvoerlegging van beperkende maatregelen kan hebben voor hun economische activiteit. Bij een staat kunnen deze gevolgen niet worden bepaald, omdat staten gekenmerkt worden door een „zeer ruim scala van bevoegdheden" en een diversiteit aan actiegebieden.

101. De Raad is van mening dat het Gerecht terecht heeft vastgesteld dat rekwirante, die in de maatregelen niet specifiek wordt genoemd en niet heeft aangetoond actief te zijn op de door de exportbeperkingen getroffen markt, om de in punten 37 tot en met 40 van het bestreden arrest uiteengezette redenen, niet aan de in de rechtspraak geformuleerde voorwaarden voldeed, en dat het Gerecht op grond hiervan het recht van beroep moest weigeren. Voor zover rekwirante betoogt dat het Gerecht rekening had moeten houden met de feitelijke gevolgen van de maatregelen, ongeacht de omstandigheden waarin deze gevolgen in de vaste rechtspraak voldoende zijn geacht om procesbevoegdheid vast te stellen, vraagt rekwirante het Hof in feite om een nieuwe regel vast te stellen, volgens welke procesbevoegdheid automatisch moet worden verleend aan derde staten die economische maatregelen willen betwisten die de EU in het kader van haar buitenlandse beleid heeft vastgesteld. Rekwirante lijkt er met andere woorden op aan te dringen dat een nieuwe regel in het leven wordt geroepen op grond waarvan derde staten automatisch procesbevoegdheid krijgen doordat hun wordt toegestaan beroep in te stellen tegen maatregelen die uitvoering geven aan besluiten die zijn vastgesteld ter nastreving van legitieme doelen van het externe optreden van de Unie zoals bedoeld in artikel 21 VEU, mede door verbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische en financiële betrekkingen met een of meer derde landen (artikel 215, lid 1, VWEU).

102. De Raad voert aan dat dit in strijd zou zijn met het stelsel van rechterlijke bescherming, dat op grond van de Verdragen is opgezet om de bescherming van de rechten die voortvloeien uit het Unierecht te waarborgen. Soevereine derde staten hebben op grond van de EU-Verdragen geen specifieke rechten op gelijke behandeling of op vrije en onvoorwaardelijke handel met marktdeelnemers in de EU. Zij kunnen daarom per definitie niet met goed gevolg aanvoeren dat hun rechtspositie door een handeling van de EU geraakt is, waardoor ze mogelijk een gedifferentieerde behandeling krijgen (doorgaans alleen binnen een beperkt aantal van de sectoren waarin zij actief zijn), mogelijk ook ten opzichte van andere derde staten waarmee de EU haar economische relaties niet heeft beperkt of verbroken. Bovendien zou het ab novo in het leven roepen van een dergelijke juridische mogelijkheid de EU benadelen ten opzichte van haar internationale partners, wier soevereine beslissingen ten aanzien van hun economische beleid niet bij hun rechters kunnen worden aangevochten, wat de EU ten onrechte zou beperken in het uitvoeren van haar beleid en het onderhouden van internationale betrekkingen. Dit geldt met name in het kader van de onderhavige procedure, waarin een derde staat opkomt tegen bepalingen in een interne handeling van de Unie waarmee uitvoering wordt gegeven aan een politiek besluit van de Raad tot het beperken van de economische betrekkingen met die staat.

2. Analyse

103. Om te voldoen aan de voorwaarde dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen beroep is ingesteld, zoals bepaald in artikel 263, vierde alinea, VWEU, moet zijn voldaan aan twee cumulatieve criteria, namelijk ten eerste dat de litigieuze maatregel rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van de betrokkene, en ten tweede dat aan degenen tot wie hij is gericht en die met de uitvoering ervan zijn belast, geen enkele

beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten, omdat de uitvoering zuiver automatisch en alleen op grond van de Unieregeling gebeurt, zonder dat daarvoor nadere regels moeten worden gesteld.[75]

104. Daarom moet worden onderzocht of het Gerecht de betrokken criteria in de onderhavige zaak juist heeft toegepast.

105. Uit het bestreden arrest blijkt dat het Gerecht alleen het eerste van de twee cumulatieve criteria heeft onderzocht en in wezen heeft vastgesteld dat de litigieuze bepalingen de rechtspositie van rekwirante niet rechtstreeks raakten. Het Gerecht heeft in punt 30 van het bestreden arrest, mijns inziens terecht, vastgesteld dat, teneinde te bepalen of een handeling rechtsgevolgen heeft, moet worden aangeknoopt bij met name het voorwerp, de inhoud en de strekking ervan alsmede de juridische en feitelijke context waarin de handeling tot stand is gekomen.[76] Deze stellingname, die pleit voor een holistische en pragmatische benadering bij de beoordeling van de gevolgen van een maatregel en de inhoud voorrang geeft boven de vorm, moet worden toegepast bij het onderzoek van de gevolgen van een maatregel voor de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon. Gezien het nieuwe karakter van de onderhavige zaak, waarin voor het eerst een derde staat om nietigverklaring van beperkende maatregelen verzoekt, bestaat des te meer reden voor een dergelijke benadering en strookt deze met de geest van punt 114 van het arrest PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32), waarin het Hof zich uitsprak voor het „[voorkomen van] overdreven formalisme […], dat erop zou neerkomen dat elke mogelijkheid om beroep tot nietigverklaring in te stellen wordt uitgesloten, ook al is de betrokken entiteit het voorwerp van beperkende […] maatregelen geweest”.[77]

106. De hoofdredenering van het Gerecht inzake rechtstreekse geraaktheid is te vinden in de punten 31 tot en met 33 van het bestreden arrest.[78]

107. In punt 31 van het bestreden arrest heeft het Gerecht uiteengezet dat de litigieuze bepalingen ten eerste een verbod inhouden op de verkoop of de levering van wapens, militaire uitrusting of alle soorten materieel dat voor binnenlandse repressie zou kunnen worden gebruikt, alsmede van apparatuur, technologie of software bestemd voor gebruik bij toezicht, aan natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela, en ten tweede een verbod op het verlenen van financiële, technische of andere bijstand in verband met die apparatuur en technologie, aan diezelfde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela.

108. Vervolgens geeft het Gerecht aan dat artikel 20 van verordening 2017/2063 de toepassing van de verbodsbepalingen in de litigieuze bepalingen beperkt tot het grondgebied van de Unie, de natuurlijke personen die onder de rechtsbevoegdheid van een lidstaat vallen en de rechtspersonen die volgens het recht van een lidstaat zijn erkend of opgericht, alsmede de rechtspersonen, entiteiten of lichamen ten aanzien van alle geheel of gedeeltelijk binnen de Unie verrichte zakelijke

[75] Beschikking van 10 maart 2016, SolarWorld/Commissie (C-142/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:163, punt 22). Zie ook arrest van 10 september 2009, Commissie/Ente per le Ville vesuviane en Ente per le Ville vesuviane/Commissie (C-445/07 P en C-455/07 P, EU:C:2009:529, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[76] De door het Gerecht in punt 30 van het bestreden arrest aangehaalde rechtspraak heeft betrekking op de vraag of een handeling vatbaar is voor beroep en dus (abstracte) rechtsgevolgen heeft, maar mijns inziens kan de bepleite pragmatische benadering ook toegepast worden om te beoordelen of een maatregel de rechtspositie van een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks raakt. Voor een voorbeeld van een dergelijke pragmatische benadering bij de beoordeling van de vraag naar rechtstreekse geraaktheid, zie arrest van 5 mei 1998, Glencore Grain/Commissie (C-404/96 P, EU:C:1998:196, punten 38-54), waarin het Hof louter theoretische veronderstellingen en argumenten tegen de vaststelling van rechtstreekse geraaktheid, heeft afgewezen.

[77] Cursivering van mij. Het door de Raad aangevoerde feit dat het arrest van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad (C-229/05 P, EU:C:2007:32), specifiek betrekking had op de vraag naar de procesbevoegdheid van een organisatie die geen rechtspersoonlijkheid heeft, doet niets af aan de noodzaak om in andere zaken overdreven formalisme te vermijden.

[78] In de overige, daaropvolgende punten worden naar mijn idee slechts aanvullende rechtvaardigingsgronden gegeven voor de beslissing van het Gerecht dat rekwirante niet rechtstreeks geraakt is door de litigieuze bepalingen.

transacties, en dat de litigieuze bepalingen geen verbodsbepalingen ten aanzien van rekwirante bevatten. Volgens het Gerecht kunnen de litigieuze bepalingen derhalve hooguit indirecte gevolgen hebben voor rekwirante, voor zover de verbodsbepalingen die gelden voor de natuurlijke personen die onderdaan van een lidstaat zijn en voor de volgens het recht van een lidstaat opgerichte rechtspersonen, een beperking tot gevolg kunnen hebben van de bronnen waarbij rekwirante de aan de verbodsbepalingen onderworpen goederen en diensten kan betrekken. [79]

109. Ik kan me niet onttrekken aan de gedachte dat de beoordeling door het Gerecht van de gevolgen van de litigieuze bepalingen voor de rechtspositie van rekwirante – met alle respect – hoogst artificieel en overdreven formalistisch is. Ook moet ik opmerken dat de analyse van het Gerecht gewoon voorbijgaat aan de realiteit van de betrokken beperkende maatregelen. Deze maatregelen zijn specifiek tegen rekwirante gericht en zijn opgezet om voor haar gevolgen te bewerkstelligen. Tot deze conclusie kom ik om de volgende redenen.

110. Ten eerste blijkt met name uit de artikelen 6 en 7 van verordening 2017/2063 dat onder „personen, entiteiten of lichamen in Venezuela of voor gebruik in Venezuela" in de litigieuze bepalingen *mede wordt verstaan* de regering van Venezuela, overheidsorganen, -bedrijven of -agentschappen, of personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen. Dat de litigieuze bepalingen specifiek rekwirante bedoelen en tegen haar gericht zijn, blijkt uit het feit dat, als dit niet zo zou zijn, het niet nodig was geweest om in artikel 6, lid 2, en artikel 7, lid 1, onder c), van verordening 2017/2063 „de regering van Venezuela, overheidsorganen, -bedrijven of -agentschappen, of personen of entiteiten die namens deze of op hun aanwijzing handelen" uitdrukkelijk uit te sluiten of te noemen. [80] De verboden in de litigieuze bepalingen zijn daarom specifiek bedoeld voor en gericht tegen rekwirante en tegen diverse emanaties van die staat. [81] Bovendien zijn zij bedoeld om er onder meer voor te zorgen dat rekwirante zelf (en de diverse emanaties van die staat [82]) bepaalde, nader omschreven goederen en diensten niet betrekken bij de personen die in artikel 20 van verordening 2017/2063 zijn genoemd. [83]

111. In aanmerking genomen dat de verboden in de litigieuze bepalingen rekwirante beletten de vermelde goederen te betrekken van elke in artikel 20 van verordening 2017/2063 genoemde persoon, is het, met alle respect, gewoonweg artificieel en formalistisch te stellen dat een verbod

[79] Het onderscheid tussen rechtstreekse en indirecte gevolgen voor de rechtspositie van een persoon is bijvoorbeeld ook aan de orde gesteld in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 13 maart 2008, Commissie/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Bot in de zaak Commissie/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). In die zaak was het Hof van oordeel dat een handeling die tot gevolg had dat aan de rechten die een persoon bezit, nieuwe beperkingen werden verbonden die niet bestonden op het moment dat die persoon deze rechten had verworven, en die de uitoefening van deze rechten moeilijker maakten, de rechtspositie van die persoon rechtstreeks aantastte.

[80] Het is niet verwonderlijk dat de litigieuze bepalingen niet louter zien op natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela *maar* ook specifiek tegen rekwirante en emanaties van haar zijn gericht en haar noemen, want uit de overwegingen 1, 2 en 3 van verordening 2017/2063 blijkt duidelijk dat die verordening is aangenomen in het licht van de voortdurende verslechtering van de toestand inzake democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten in Venezuela en de noodzaak om onder andere binnenlandse repressie, ernstige schendingen of misbruik van de mensenrechten, de onderdrukking van maatschappelijke organisaties en de democratische oppositie aan de kaak te stellen. Ik ben het hier eens met de Raad dat het doel van een maatregel *op zich* niet volstaat om te beoordelen of een handeling van de EU de rechtspositie van een derde staat rechtstreeks raakt. In het bijzonder zijn hier, naar mijn mening, de bewoordingen en de inhoud van de betrokken maatregelen van belang, die in dit geval rekwirante uitdrukkelijk noemen en tegen haar gericht zijn.

[81] De Raad erkent inderdaad zelf dat emanaties van rekwirante *als staat* beperkt kunnen worden in hun mogelijkheden om uitrusting aan te kopen die aan de betrokken beperkende maatregelen is onderworpen.

[82] Evenals, meer algemeen, alle andere natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen in Venezuela. Naar mijn mening hebben de litigieuze bepalingen, voor zover zij de mogelijkheden van andere natuurlijke personen, rechtspersonen, entiteiten of lichamen in Venezuela dan rekwirante zelf beperken om bepaalde goederen en diensten te betrekken, tevens *indirecte gevolgen* voor de rechtspositie van rekwirante.

[83] Daarom ben ik van mening dat het Gerecht in punt 43 van het bestreden arrest blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de betrokken maatregelen hooguit indirect de mogelijkheden beperken die in dit opzicht openstaan voor rekwirante.

op de verkoop en levering van goederen en diensten aan rekwirante, die specifiek wordt genoemd en tegen wie de maatregelen specifiek gericht zijn, haar rechtspositie niet rechtstreeks en ook niet persoonlijk raakt. [84] Ook kan hierbij worden opgemerkt dat deze maatregelen kennelijk invloed hebben op de reputatie van Venezuela als lid van de volkerengemeenschap: ze suggereren en zijn ook bedoeld om te suggereren – en daar zijn misschien wel goede redenen voor – dat de inzet van Venezuela voor democratische waarden en tradities een holle frase is en dat die staat nog heel veel moet doen om het volledige vertrouwen van de Europese Unie en haar lidstaten te krijgen voor wat betreft de instandhouding van deze waarden.

112. In de tweede plaats heeft het Gerecht weliswaar de in artikel 20 van verordening 2017/2063 aangegeven reikwijdte ratione loci en ratione personae van de verboden in de litigieuze bepalingen juist afgebakend, maar het feit dat deze bepalingen beperkt zijn tot het grondgebied van de Unie en dat de litigieuze bepalingen geen verboden aan rekwirante zelf opleggen, betekent niet dat de litigieuze bepalingen geen rechtstreekse gevolgen voor haar rechtspositie hebben.

113. Artikel 20 van verordening 2017/2063 geeft inderdaad slechts de reikwijdte aan van de – zowel territoriale als personele – bevoegdheid van de Uniewetgever met betrekking tot de overeenkomstig die verordening vastgestelde beperkende maatregelen. Uit het feit dat verordening 2017/2063 niet *„van toepassing is"* [85] op rekwirante, omdat de Uniewetgever uiteraard niet over rechtstreekse bevoegdheden ten aanzien van rekwirante beschikt, volgt niet automatisch dat beperkende maatregelen die bijvoorbeeld alleen op het grondgebied van de Unie van toepassing zijn en bindend zijn voor burgers van een lidstaat, de rechtspositie van rekwirante niet rechtstreeks raken. [86] Elke andere conclusie zou betekenen dat natuurlijke of rechtspersonen buiten het grondgebied van de Unie die geen onderdaan van een lidstaat zijn en ook niet volgens het recht van een lidstaat zijn erkend of opgericht, en die bijvoorbeeld zijn genoemd in bijlage IV en bijlage V bij verordening 2017/2063 en wier tegoeden en economische middelen krachtens artikel 8 van die verordening of vergelijkbare beperkende maatregelen zijn bevroren, nooit bevoegd zouden zijn om een beroep tot nietigverklaring van die maatregelen in te stellen. [87]

114. Het Hof heeft echter herhaaldelijk aangegeven dat, gelet op de belangrijke negatieve weerslag op de vrijheden en grondrechten van de betrokken persoon of entiteit, iedere plaatsing op een lijst van personen of entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn – ongeacht of zij is gebaseerd op artikel 215 VWEU of op artikel 291, lid 2, VWEU, voor die persoon of die entiteit de weg naar de Unierechter, vrijmaakt, omdat zij voor hen overeenkomt met een individueel besluit, overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU. [88]

[84] Een dergelijke artificiële benadering, die ook in punt 43 van het bestreden arrest te vinden is en waarin het Gerecht oordeelt dat de litigieuze bepalingen rekwirante geen rechtstreeks verbod opleggen om de daarin bedoelde uitrusting aan te kopen en in te voeren of de daarin bedoelde diensten te betrekken, gaat bijvoorbeeld voorbij aan het feit dat het recht om diensten te ontvangen voortvloeit uit het recht om diensten de leveren, en dat deze beide rechten gelijktijdig bestaan. Zie bijvoorbeeld arresten van 31 januari 1984, Luisi en Carbone (286/82 en 26/83, EU:C:1984:35, punt 16), en 1 juli 2010, Dijkman en Dijkman-Lavaleije (C-233/09, EU:C:2010:397, punt 24).

[85] Cursivering van mij. Zie de bewoordingen van artikel 20 van verordening 2017/2063.

[86] Zie naar analogie arresten van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punten 241-247), en 13 september 2018, Rosneft e.a./Raad (T-715/14, niet gepubliceerd, EU:T:2018:544, punt 68). Hieruit volgt dat ook bij beperkende maatregelen die van algemene toepassing zijn en verplichtingen opleggen aan abstract gedefinieerde personen en entiteiten, sprake kan zijn van de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bedoelde rechtstreekse en individuele geraaktheid van natuurlijke en rechtspersonen die in die maatregelen met name worden genoemd.

[87] Hier wil ik tevens bij opmerken dat de Raad in het kader van zijn exceptie van niet-ontvankelijkheid bij het Gerecht in het licht van artikel 20 van verordening 2017/2063 heeft aangevoerd dat die verordening voor rekwirante of op het grondgebied van Venezuela geen bindende rechtsgevolgen sorteert en beperkt is tot het grondgebied van de lidstaten en personen die onder hun rechtsbevoegdheid vallen. Deze afzonderlijke exceptie van niet-ontvankelijkheid is naar mijn idee onlosmakelijk verbonden met de vraag naar de rechtstreekse geraaktheid.

[88] Arrest van 1 maart 2016, National Iranian Oil Company/Raad (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

115. Ik wil hierbij benadrukken dat de opname op een lijst van personen of entiteiten die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen tot gevolg heeft dat de betreffende personen of entiteiten *zowel rechtstreeks als individueel geraakt* worden door die maatregelen.[89] Het is bovendien opmerkelijk dat, hoewel het bevriezen van tegoeden en economische middelen de rechtspositie van de betrokkene harder kan (quod non) treffen dan een verbod op de verkoop van bepaalde goederen of het leveren van bepaalde diensten aan deze personen[90], het Gerecht in het arrest Almaz-Antey oordeelde dat een dergelijk verbod rechtstreekse gevolgen[91] had voor de rechtspositie van de verzoekende partij in die zaak.[92] Het Gerecht oordeelde in het arrest Almaz-Antey derhalve dat, gezien het feit dat op grond van de betrokken beperkende maatregel in die zaak een verbod gold op, ten eerste, de directe of indirecte verkoop, levering, overbrenging of uitvoer van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik aan alle in Rusland gevestigde personen, entiteiten en lichamen als vermeld in bijlage IV bij die handeling door onderdanen van de lidstaten of vanaf het grondgebied van de lidstaten, en, ten tweede, het verlenen van technische bijstand, tussenhandeldiensten, financiering of financiële bijstand die verband hielden met de bedoelde goederen en technologie aan alle in Rusland gevestigde personen, entiteiten en lichamen als vermeld in bijlage IV bij die handeling, de relevante bepalingen van dat besluit de rechtspositie van de verzoekende partij, die in bijlage IV bij het betrokken besluit met name werd genoemd, rechtstreeks raakten.[93]

116. In het arrest Almaz-Antey verwierp het Gerecht het argument van de Raad dat de rechtspositie van de verzoekende partij in die zaak niet was geraakt, omdat de betrokken bepaling de entiteiten zelf niet verbood bepaalde activiteiten uit te voeren, maar slechts de verkoop aan die entiteiten verbood van goederen en technologie voor tweeërlei gebruik, door natuurlijke en rechtspersonen die onder EU-jurisdictie vallen.[94]

117. Volgens mij zijn de oplossing en de redenering in het arrest Almaz-Antey juist en ik denk dat deze in de onderhavige zaak naar analogie moeten worden toegepast. De litigieuze bepalingen maken het voor rekwirante onmogelijk om bepaalde, nader omschreven goederen en diensten van bepaalde EU-marktdeelnemers te betrekken en raken de rechtspositie en de belangen van rekwirante daarmee rechtstreeks. Omwille van de volledigheid en in het licht van het nieuwe karakter van deze zaak zal ik echter ook bepaalde andere argumenten van partijen alsmede de redenering van het Gerecht bespreken.

89 Zie dienaangaande arrest van 21 september 2005, Yusuf en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (T-306/01, EU:T:2005:331, punten 184-188), dat is bevestigd door het Hof in het arrest van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation Raad en Commissie (C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461, punt 241).

90 Zie in die zin arresten van 28 mei 2013, Abdulrahim/Raad en Commissie (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punt 70), en 6 juni 2013, Ayadi/Commissie (C-183/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:369, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

91 Tevens werd individuele geraaktheid vastgesteld, zie hierover punten 68-72 van het arrest Almaz-Antey.

92 Uitsluitend op basis van de intensiteit van de gevolgen van een maatregel voor de rechtspositie van de betrokkene kan geen zinvol onderscheid worden gemaakt om het bestaan van procesbevoegdheid, en met name van rechtstreekse geraaktheid, te beoordelen. Naar mijn mening is het voldoende als er sprake is van rechtstreekse gevolgen en deze feitelijk kunnen worden vastgesteld.

93 Zie punten 63 en 64 van het arrest Almaz-Antey waarin specifiek wordt ingegaan op de kwestie van rechtstreekse geraaktheid.

94 Zie punt 65 van het arrest Almaz-Antey, waarin het Gerecht het volgende stelde: „Het spreekt voor zich dat het aan de in de Unie gevestigde lichamen staat die maatregelen toe te passen, aangezien de door de instellingen van de Unie vastgestelde handelingen in beginsel niet van toepassing zijn buiten het grondgebied van de Unie. Dit betekent evenwel niet dat de entiteiten die door de desbetreffende bepalingen van [besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014 L 229, blz. 13)] zijn getroffen, niet rechtstreeks door de op hen toegepaste beperkende maatregelen worden geraakt. Marktdeelnemers van de Unie verbieden om bepaalde transacties te verrichten met buiten de Unie gevestigde entiteiten komt er namelijk op neer dat het die entiteiten wordt verboden de betrokken transacties te verrichten met marktdeelnemers van de Unie. Bovendien zouden, indien de stelling van de Raad in dat verband wordt aanvaard, zelfs in individuele gevallen van bevriezing van tegoeden, de op een lijst geplaatste personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, niet rechtstreeks door die maatregelen worden geraakt, omdat het in de eerste plaats aan de lidstaten van de Unie en aan de natuurlijke of rechtspersonen die onder hun bevoegdheid vallen, staat om die maatregelen toe te passen."

118. In de punten 34 tot en met 37 van het bestreden arrest maakte het Gerecht een onderscheid tussen de feiten in de onderhavige zaak en de feiten die hebben geleid tot het arrest Almaz-Antey. Het Gerecht merkte dienaangaande op dat in die zaak de naam van de verzoekende partij in de bijlage bij het bestreden besluit voorkwam als marktdeelnemer aan wie de betrokken goederen en diensten niet mochten worden verkocht. Daarbij gaf het Gerecht aan dat rekwirante niet kan worden gelijkgesteld met een marktdeelnemer als de verzoekende partij in het arrest Almaz-Antey, omdat de handelwijze van rekwirante niet kan worden teruggebracht tot een zuiver commerciële activiteit.

119. Ik ben van mening dat het geheel niet ter zake doet of rekwirante in de hoofdtekst van verordening 2017/2063 wordt genoemd dan wel aangeduid, of in een bijlage daarbij. Als dit van belang zou zijn, zou dat betekenen dat het recht van een rekwirant om op grond van artikel 263 VWEU beroep in te stellen heel eenvoudig teniet kan worden gedaan door die partij in de hoofdtekst van de verordening in plaats van in een bijlage te noemen of aan te duiden.

120. Van belang is veeleer de vraag welk gevolg of welke impact de litigieuze bepalingen en de daarin vervatte verboden hebben op de rechtspositie van rekwirante, en niet de exacte vorm waarin deze verbodsbepalingen zijn vervat. Ik ben daarom van mening dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 36 van het bestreden arrest te stellen dat rekwirante niet uitdrukkelijk en specifiek door de litigieuze bepalingen wordt beoogd op een wijze die te vergelijken is met de verzoekende partij in de zaak die heeft geleid tot het arrest Almaz-Antey.

121. Daarnaast ben ik van mening dat het in de onderhavige zaak met het oog op de directe geraaktheid niet ter zake doet dat de juridische status of de activiteiten van rekwirante niet beperkt zijn tot die van een marktdeelnemer die op bepaalde markten actief is. Het feit dat rekwirante als staat over een divers scala aan bevoegdheden beschikt die niet uitsluitend commercieel van aard zijn, betekent op zichzelf beschouwd geenszins dat de litigieuze bepalingen voor de rechtspositie van rekwirante geen, minder of slechts indirecte gevolgen zouden hebben.[95] Ik wil hierbij opmerken dat artikel 263, vierde alinea, VWEU, afgezien van de eis dat een procedure door een natuurlijke of rechtspersoon wordt ingesteld, geen verdere eisen stelt aan de status of hoedanigheid van die persoon.[96]

122. Ik wil hieraan toevoegen dat, anders dan de Raad betoogt, de benadering van rechtstreekse geraaktheid die ik in deze conclusie ten aanzien van rekwirante verdedig, geen nieuwe regel of „juridische mogelijkheid”[97] in het leven roept op grond waarvan derde staten in een krachtens artikel 263 VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring inzake beperkende maatregelen automatisch procesbevoegdheid krijgen. In plaats daarvan geef ik het Hof in overweging zijn bestaande rechtspraak te volgen en deze slechts aan deze nieuwe beroepszaak aan te passen. Bovendien zijn, wederom anders dan de Raad betoogt, de regels ten aanzien van procesbevoegdheid in artikel 263 VWEU en met name in de vierde alinea daarvan, gebaseerd op de objectieve criteria die in dat Verdrag zijn vastgelegd en die door de Unierechter zijn uitgelegd, en niet op het al dan niet bestaan van op wederkerigheid gebaseerde regelingen inzake procesbevoegdheid tussen de EU en derde staten.

[95] In de zaak Almaz-Antey was de verzoekende partij een aandelenvennootschap die actief is in de defensiesector, en geen staat, maar gezien het feit dat rekwirante is aan te merken als een rechtspersoon in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, zie ik geen reden om met betrekking tot de rekwirante in de onderhavige hogere voorziening af te wijken van de redenering die het Gerecht in die zaak ten aanzien van rechtstreekse geraaktheid heeft gevolgd.

[96] De enige andere voorwaarde is wellicht dat rekwirante een specifiek procesbelang bij de uitkomst van haar beroep („un intérêt à agir”) moet hebben, maar die vraag is in de onderhavige procedure niet aan de orde.

[97] In de bewoordingen van de Raad.

VII. Conclusie

123. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging om voor recht te verklaren dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting voor zover het heeft geoordeeld dat het beroep niet-ontvankelijk was wegens het ontbreken van procesbevoegdheid in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU bij rekwirante. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging de onderhavige zaak terug te verwijzen naar het Gerecht, zodat dit uitspraak kan doen over alle nog te beslechten geschilpunten inzake de ontvankelijkheid in het door rekwirante ingestelde beroep tot nietigverklaring en over de grond van haar beroep.