ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

27 februari 2007 *

In zaak C-354/04 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie, ingesteld op 17 augustus 2004,

Gestoras Pro Amnistía, gevestigd te Hernani (Spanje),

Juan Mari Olano Olano, wonende te Madrid (Spanje),

Julen Zelarain Errasti, wonende te Madrid,

vertegenwoordigd door D. Rouget, avocat,

rekwiranten,

andere partijen bij de procedure:

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

verweerder in eerste aanleg,

* Procestaal: Frans.

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door de Abogacía del Estado,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts en R. Schintgen, kamerpresidenten, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, P. Lindh, J.-C. Bonichot (rapporteur) en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 oktober 2006,

het navolgende

Arrest

1 Met hun hogere voorziening vorderen Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olano en J. Zelarain Errasti vernietiging van de beschikking van het Gerecht van eerste aanleg

van de Europese Gemeenschappen van 7 juni 2004, Gestoras Pro Amnistía e.a./Raad (T-333/02, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie; hierna: „bestreden beschikking"), houdende verwerping van hun beroep tot vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden door de plaatsing van Gestoras Pro Amnistía op de lijst van personen, groepen en entiteiten, bedoeld in artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB L 344, blz. 93), in artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2002/340/GBVB van de Raad van 2 mei 2002 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (PB L 116, blz. 75) en in artikel 1 van gemeenschappelijk standpunt 2002/462/GBVB van de Raad van 17 juni 2002 inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en houdende intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2002/340 (PB L 160, blz. 32).

Voorgeschiedenis van het geding

2 De voorgeschiedenis van het geding is in de punten 1 tot en met 11 van de bestreden beschikking uiteengezet als volgt:

„1 Blijkens het dossier is Gestoras Pro Amnistía een organisatie die de verdediging van de mensenrechten in Baskenland en met name de verdediging van de rechten van gevangenen en politieke bannelingen tot doel heeft. Volgens verzoekers is deze organisatie opgericht in 1976 en gevestigd te Hernani (Spanje). Zij heeft J. M. Olano Olano en J. Zelarain Errasti als woordvoerder aangewezen. Hierover is geen officiële documentatie overgelegd.

2 Op 28 september 2001 heeft de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties resolutie 1373 (2001) aangenomen, waarin hij met name heeft besloten dat alle staten elkaar de ruimst mogelijke bijstand verlenen bij strafrechtelijke

onderzoeken en andere procedures inzake de financiering of ondersteuning van terroristische daden, waaronder bijstand ter verkrijging van het voor de procedure noodzakelijke bewijsmateriaal waarover zij beschikken.

3 Bij beschikkingen van 2 en 19 november 2001 heeft de centrale rechter van instructie nr. 5 van de Audiencia Nacional, gevestigd te Madrid, de gevangenneming van de vermoedelijke leiders van Gestoras Pro Amnistía, waaronder haar twee woordvoerders, gelast en de activiteiten van Gestoras Pro Amnistía onwettig verklaard op grond dat deze organisatie deel uitmaakte van de Baskische separatistische organisatie ETA. Gestoras Pro Amnistía heeft deze beschikking beroep ingesteld.

4 Op 27 december 2001 heeft de Raad [van de Europese Unie], van oordeel dat een optreden van de Gemeenschap [en de lidstaten] noodzakelijk was om resolutie 1373 (2001) van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties ten uitvoer te leggen, gemeenschappelijk standpunt 2001/931 [...] aangenomen. Dit gemeenschappelijke standpunt is aangenomen op basis van artikel 15 EU, dat deel uitmaakt van titel V van het EU-Verdrag, ‚Bepalingen betreffende een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid' (GBVB), en van artikel 34 EU, dat deel uitmaakt van titel VI van het EU-Verdrag, ‚Bepalingen inzake politiële en justitiële samenwerking in strafzaken' [...].

5 De artikelen 1 en 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 bepalen:

‚Artikel 1

1. Dit gemeenschappelijk standpunt is overeenkomstig het bepaalde in de onderstaande artikelen van toepassing op de in de bijlage vermelde personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden.

[...]

6. De namen van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen, groepen en entiteiten worden regelmatig en ten minste om de zes maanden bezien om er zeker van te zijn dat hun plaatsing op de lijst nog steeds gerechtvaardigd is.'

‚Artikel 4

De lidstaten verlenen elkaar via de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken in het kader van titel VI van het [EU-]Verdrag de ruimst mogelijke bijstand bij het voorkomen en bestrijden van terroristische daden. Te dien einde zullen zij, met betrekking tot de door hun bevoegde instanties ingeleide onderzoeken en vervolgingen ten aanzien van eender welke van de in de bijlage vermelde personen, groepen of entiteiten, desgevraagd ten volle gebruik maken van hun bestaande bevoegdheden overeenkomstig de rechtsbesluiten van de Europese Unie en andere internationale overeenkomsten, akkoorden en verdragen die voor de lidstaten verbindend zijn.'

6 De bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vermeldt in punt 2 inzake ‚groepen en entiteiten':

‚* — Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Basque Fatherland and Liberty (ETA)

(De volgende organisaties maken deel uit van de terroristische groep ETA: K.a.s, Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía).'

7 De voetnoot van deze bijlage vermeldt: ‚met een * gemarkeerde personen vallen uitsluitend onder artikel 4'.

8 Op 27 december 2001 heeft de Raad ook gemeenschappelijk standpunt 2001/930/GBVB inzake terrorismebestrijding (PB L 344, blz. 90), verordening (EG) nr. 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme (PB L 344, blz. 70) en besluit 2001/927/EG tot vaststelling van de lijst, als bedoeld in artikel 2, lid 3, van verordening nr. 2580/2001 (PB L 344, blz. 83) vastgesteld. In geen van deze teksten worden verzoekers genoemd.

9 De verklaring van de Raad [van 18 december 2001], opgenomen in de bijlage bij de notulen ten tijde van vaststelling van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en verordening nr. 2580/2001 (hierna: ‚verklaring van de Raad inzake recht op schadevergoeding'), luidt:

‚Inzake artikel 1, lid 6, van gemeenschappelijk standpunt [2001/931] herinnert de Raad eraan dat iedere vergissing met betrekking tot de bedoelde personen, groepen of entiteiten de gelaedeerde het recht geeft in rechte schadevergoeding te vorderen.'

10 Bij beschikking van 23 mei 2002 heeft het Europese Hof voor de rechten van de mens het beroep van verzoekers tegen de vijftien lidstaten betreffende gemeenschappelijk standpunt 2001/931 niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de gelaakte situatie hen niet de hoedanigheid van slachtoffer van een schending van [het op 4 november 1950 te Rome ondertekende] Europees Verdrag tot bescherming van de ‚rechten van de mens en de fundamentele vrijheden [hierna: EVRM'] verleende [*Recueil des arrêts et décisions 2002-V*].

11 Op 2 mei en 17 juni 2002 heeft de Raad krachtens de artikelen 15 EU en 34 EU de gemeenschappelijke standpunten 2002/340/GBVB en 2002/462/GBVB inzake de actualisering van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 (PB L 116, blz. 75, en PB L 160, blz. 32) aangenomen. De bijlagen bij deze twee gemeenschappelijke standpunten vermelden de naam van Gestoras Pro Amnistía, op dezelfde wijze als in gemeenschappelijk standpunt 2001/931."

3 Ter aanvulling op deze uiteenzetting van de voorgeschiedenis van het geding dient te worden gewezen op artikel 1, lid 4, eerste alinea, van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, dat bepaalt:

„De lijst in de bijlage [van personen, groepen en entiteiten die bij terroristische daden zijn betrokken,] wordt opgesteld aan de hand van welbepaalde inlichtingen of dossierelementen die aantonen dat door een bevoegde instantie een beslissing is genomen ten aanzien van [deze] personen, groepen of entiteiten, ongeacht of het gaat om de inleiding van een onderzoek of een vervolging wegens een terroristische daad, poging tot het plegen van een dergelijke daad, of de deelname aan of het vergemakkelijken van een dergelijke daad, op grond van bewijzen of serieuze en geloofwaardige aanwijzingen, dan wel om een veroordeling wegens dergelijke feiten. [...]"

4 Gestoras Pro Amnistía heeft de Raad verzocht om toegang tot de stukken waarop deze zich heeft gebaseerd om haar te plaatsen op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931. Bij brief van 27 maart 2002 heeft de secretaris-generaal van de Raad Gestoras Pro Amnistía een reeks documenten met betrekking tot dit gemeenschappelijke standpunt meegedeeld. Aangezien de vereniging van mening was dat deze documenten niet precies betrekking hadden op haar persoonlijk, heeft zij een nieuw verzoek gericht tot de Raad, die dit verzoek bij brief van 21 mei 2002 heeft afgewezen op grond dat hij de noodzakelijke informatie voor de opstelling van deze lijst aan de betrokken nationale delegaties had terugbezorgd, na deze te hebben onderzocht en een besluit te hebben genomen.

Beroep voor het Gerecht en bestreden beschikking

5 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 oktober 2002, hebben rekwiranten verzocht:

— de Raad te veroordelen tot betaling van een bedrag van 1 000 000 EUR aan Gestoras Pro Amnistía en van 100 000 EUR aan zowel Olano Olano als Zelarain Errasti, ter vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden door de plaatsing van Gestoras Pro Amnistía op de lijst van personen, groepen en entiteiten, bedoeld in artikel 1 van de gemeenschappelijke standpunten 2001/931, 2002/340 en 2002/462;

— te verklaren dat over deze bedragen 4,5 % moratoire interesten op jaarbasis is verschuldigd, te rekenen vanaf de datum van de uitspraak van het Gerecht tot de algehele betaling, en

— de Raad te verwijzen in de kosten.

6 Bij afzonderlijke akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 12 februari 2003, heeft de Raad krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen en gevorderd dat het beroep kennelijk niet-ontvankelijk zou worden verklaard en dat „verzoekster" zou worden verwezen in de kosten.

7 Bij beschikking van 5 juni 2003 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht het Koninkrijk Spanje en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van de Raad. Enkel het Koninkrijk Spanje heeft opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid ingediend.

8 In hun opmerkingen over de exceptie van niet-ontvankelijkheid hebben rekwiranten geconcludeerd dat het het Gerecht behage:

— de ontvankelijkheid van het beroep tot schadevergoeding te erkennen;

— subsidiair, de schending door de Raad van algemene beginselen van gemeenschapsrecht vast te stellen, en

— de Raad hoe dan ook in de kosten te verwijzen.

9 Bij de bestreden beschikking, gegeven krachtens artikel 111 van zijn Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht, zonder de mondelinge behandeling te openen, het beroep verworpen.

10 In de eerste plaats heeft het geoordeeld dat het in het kader van het rechtstelsel van de Europese Unie kennelijk onbevoegd was om kennis te nemen van de aansprakelijkheidsvordering van rekwiranten.

11 Het Gerecht is tot deze conclusie gekomen op basis van de vaststelling dat rekwiranten enkel werden geraakt door artikel 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, volgens hetwelk de lidstaten elkaar in het kader van de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken zoals bedoeld in titel VI van het EU-Verdrag de ruimst mogelijke bijstand verlenen, en dat artikel 34 EU bijgevolg de enige juiste rechtsgrondslag was voor de vaststelling van de handelingen die de gestelde schade zouden hebben veroorzaakt. Het heeft vastgesteld dat de enige rechtsmiddelen waarin artikel 35, leden 1, 6 en 7, EU voorziet, de prejudiciële verwijzing, het beroep

tot nietigverklaring en de regeling van geschillen tussen lidstaten zijn. Het heeft bijgevolg geoordeeld dat titel VI van het EU-Verdrag niet voorziet in een beroep tot schadevergoeding.

12 In de tweede plaats heeft het Gerecht geoordeeld dat het niettemin bevoegd was om uitspraak te doen op het beroep, maar enkel voor zover dit was gebaseerd op een schending van de bevoegdheden van de Gemeenschap.

13 Het Gerecht heeft er namelijk aan herinnerd dat de gemeenschapsrechter bevoegd is om te onderzoeken of een in het kader van het EU-Verdrag vastgestelde handeling geen afbreuk doet aan de bevoegdheden van de Gemeenschap. Zo heeft het in de punten 41 tot en met 47 van de bestreden beschikking nagegaan of de Raad, door de bestreden handelingen vast te stellen, op onrechtmatige wijze inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap.

14 Het Gerecht heeft evenwel vastgesteld dat rekwiranten geen enkele rechtsgrondslag in het EG-Verdrag hebben genoemd die miskend zou zijn. Het heeft geoordeeld dat de Raad de betrokken handelingen terecht heeft vastgesteld op grond van titel VI van het EU-Verdrag en dat het beroep, voor zover dit was gebaseerd op een schending van de bevoegdheden van de Gemeenschap, kennelijk ongegrond diende te worden verklaard.

Conclusies van de partijen voor het Hof

15 Rekwiranten betogen dat het het Hof behage:

— de bestreden beschikking te vernietigen;

— de zaak zelf af te doen en de door rekwiranten voor het Gerecht geformuleerde vorderingen toe te wijzen, en

— de Raad in de kosten te verwijzen.

16 De Raad betoogt dat het het Hof behage:

— de hogere voorziening kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren;

— subsidiair, de hogere voorziening ongegrond te verklaren;

— in voorkomend geval, de zaak te verwijzen naar het Gerecht, en

— rekwiranten in de kosten te verwijzen.

17 De conclusies van het Koninkrijk Spanje stemmen overeen met die van de Raad.

Hogere voorziening

Ontvankelijkheid van de hogere voorziening

Argumenten van partijen

18 De Raad en het Koninkrijk Spanje stellen dat de argumenten van rekwiranten in wezen gelijk zijn aan die welke zij reeds in eerste aanleg hebben aangevoerd, en niet

specifiek betrekking hebben op de onjuiste rechtsopvatting waarvan de bestreden beschikking blijk zou geven. De hogere voorziening dient dus kennelijk niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

— Het deel van de hogere voorziening dat gericht is tegen de bestreden beschikking voor zover hierbij het middel is afgewezen dat de Raad inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap

19 Rekwiranten hebben voor het Gerecht betoogd dat de Raad, door gemeenschappelijk standpunt 2001/931 vast te stellen, zoals bevestigd door de gemeenschappelijke standpunten 2002/340 en 2002/462, bewust inbreuk heeft gemaakt op de bevoegdheden van de Gemeenschap met als doel de in dit gemeenschappelijke standpunt bedoelde personen het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te ontzeggen.

20 In de bestreden beschikking heeft het Gerecht onder verwijzing naar met name het arrest van 12 mei 1998, Commissie/Raad (C-170/96, Jurispr. blz. I-2763, punt 17), geoordeeld dat het slechts bevoegd was om kennis te nemen van het door rekwiranten ingestelde beroep voor zover dit gebaseerd was op een schending van de bevoegdheden van de Gemeenschap. In de punten 45 en 46 van de bestreden beschikking heeft het vastgesteld dat artikel 34 EU de juiste rechtsgrondslag was voor de vaststelling van artikel 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en dat rekwiranten geen enkele rechtsgrondslag in het EG-Verdrag hadden genoemd die miskend zou zijn.

21 In hun hogere voorziening voor het Hof herhalen rekwiranten enkel dat de Raad artikel 34 EU als rechtsgrondslag voor de vaststelling van bovengenoemde gemeenschappelijke standpunten heeft gebruikt, met als enige doel om hun het recht op een rechtsmiddel te ontzeggen. Rekwiranten voeren evenwel geen enkel argument aan ter ondersteuning van deze stelling.

22 Uit artikel 225 EG, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 112, lid 1, sub c, van zijn reglement voor de procesvoering volgt dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven, tegen welke onderdelen van het arrest of de beschikking waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht, en welke argumenten rechtens die vordering specifiek ondersteunen (zie met name arresten van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie, C-352/98 P, Jurispr. blz. I-5291, punt 34, en 8 januari 2002, Frankrijk/Monsanto en Commissie, C-248/99 P, Jurispr. blz. I-1, punt 68, en beschikking van 11 november 2003, Martinez/Parlement, C-488/01 P, Jurispr. blz. I-13355, punt 40).

23 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat, zoals de Raad en het Koninkrijk Spanje stellen, de hogere voorziening niet aangeeft waarom de rechtsoverweging waarop het Gerecht zich in de punten 45 en 46 van de bestreden beschikking heeft gebaseerd, onjuist zou zijn. De hogere voorziening is dan ook in dit opzicht niet-ontvankelijk.

— Het deel van de hogere voorziening dat gericht is tegen de bestreden beschikking voor zover daarin is geoordeeld dat het Gerecht niet bevoegd is om kennis te nemen van het beroep tot schadevergoeding

24 Zoals reeds gezegd, volgt uit artikel 225 EG, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie en artikel 112, lid 1, sub c, van zijn reglement voor de procesvoering dat een hogere voorziening duidelijk moet aangeven, tegen welke onderdelen van het arrest of de beschikking waarvan de vernietiging wordt gevorderd, zij is gericht en welke argumenten rechtens die vordering specifiek ondersteunen.

25 In casu vormt de hogere voorziening, voor zover zij betrekking heeft op de weigering van het Gerecht om zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van het beroep tot schadevergoeding, anders dan de Raad en het Koninkrijk Spanje stellen, geen loutere herhaling van de middelen en argumenten die voor het Gerecht zijn aangevoerd, maar geeft zij aan tegen welke onderdelen van de bestreden beschikking zij is gericht en welke argumenten rechtens die vordering specifiek ondersteunen.

26 Hieruit volgt dat de hogere voorziening ontvankelijk is voor zover zij gericht is tegen het deel van de bestreden beschikking waarbij het Gerecht zich onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van het beroep tot schadevergoeding.

Ontvankelijkheid van bepaalde middelen van de hogere voorziening

Argumenten van partijen

27 Met betrekking tot de ontvankelijkheid van bepaalde middelen stellen de Raad en het Koninkrijk Spanje verder dat het middel dat is gebaseerd op het onderzoek van de twee opeenvolgende versies van de voetnoot in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931, waarin categorieën die „uitsluitend onder artikel 4 [vallen]", met een „*" worden gemarkeerd, voor het eerst in repliek is aangevoerd en dus niet-ontvankelijk is. Volgens rekwiranten blijkt uit dit onderzoek dat deze voetnoot vóór de wijziging ervan door gemeenschappelijk standpunt 2003/482/GBVB van de Raad van 27 juni 2003 (PB L 160, blz. 100) slechts betrekking had op „personen", dat wil zeggen op natuurlijke personen, met uitsluiting van „groepen en entiteiten", en dat Gestoras Pro Amnistía bijgevolg op 31 oktober 2002, de dag waarop zij bij het Gerecht beroep heeft ingesteld, niet behoorde tot de categorie van „personen die uitsluitend onder artikel 4 vallen", maar tot die van de groepen en entiteiten waarop de in de artikelen 2 en 3 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 genoemde acties van de Gemeenschap van toepassing zijn.

28 Verder merkt de Raad op dat twee van de door rekwiranten aangevoerde middelen niet voor het Gerecht zijn opgeworpen en dus in het stadium van de hogere voorziening niet-ontvankelijk zijn. Het gaat in de eerste plaats om het middel dat de lidstaten krachtens artikel 30 van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht, betreffende de toepassing van achtereenvolgende verdragen die betrekking hebben op eenzelfde onderwerp, en krachtens artikel 307 EG hun

verplichtingen voortvloeiende uit vroegere overeenkomsten moeten nakomen. Deze verplichtingen uit vroegere overeenkomsten garanderen de daadwerkelijke eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Met het tweede niet-ontvankelijke middel wordt gesteld dat in de rechtspraak van het Hof een uitleggingsbeginsel inzake „uitgebreide bevoegdheid" bestaat op grond waarvan het Hof zich reeds buiten het bestek van het Verdrag bevoegd heeft verklaard.

Beoordeling door het Hof

29 Volgens artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht mogen in de loop van het geding geen nieuwe middelen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

30 Indien een partij een middel dat zij niet voor het Gerecht heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof zou mogen aanvoeren, zou haar in feite worden toegestaan om bij het Hof, waarvan de bevoegdheid in hogere voorziening beperkt is, een geschil aanhangig te maken met een ruimere strekking dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft genomen. In hogere voorziening is het Hof enkel bevoegd om te oordelen over de rechtsbeslissing die is gegeven ten aanzien van de middelen die voor de rechters in eerste aanleg zijn aangevoerd (zie arrest van 1 juni 1994, Commissie/Brazzelli Lualdi e.a., C-136/92 P, Jurispr. blz. I-1981, punten 58 en 59).

31 In casu dient te worden vastgesteld dat rekwiranten de middelen inzake de herformulering van de voetnoot in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931, inzake de nakoming door de lidstaten van hun verplichtingen uit vroegere overeenkomsten en inzake het algemene uitleggingsbeginsel inzake de „uitgebreide bevoegdheid" van het Hof niet voor het Gerecht hebben aangevoerd.

32 Deze middelen zijn dus niet-ontvankelijk.

Ten gronde

Argumenten van partijen

33 Rekwiranten stellen dat het Gerecht zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van hun beroep tot schadevergoeding.

34 De Unie is een rechtsgemeenschap die overeenkomstig artikel 6, lid 2, EU het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, zoals bedoeld in artikel 13 EVRM, en het recht op een rechter, zoals bedoeld in artikel 6 van dit verdrag, garandeert.

35 Bovendien heeft de Raad in zijn verklaring inzake het recht op schadevergoeding erkend dat elke vergissing bij de vaststelling van de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 een onrechtmatige daad van de Raad vormt en recht geeft op schadevergoeding. Met deze verklaring heeft de Raad te kennen gegeven dat dit recht dient open te staan voor de personen, groepen en entiteiten die, zoals rekwiranten, worden bedoeld in artikel 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931, onder dezelfde voorwaarden als voor de personen, groepen en entiteiten die zijn geplaatst op de lijst in de bijlage bij verordening nr. 2580/2001 of die zijn bedoeld in artikel 3 van dit gemeenschappelijke standpunt en die zich tot het Gerecht kunnen wenden, aangezien zij worden geraakt door handelingen die op grond van het EG-Verdrag zijn vastgesteld. Rekwiranten verwijzen dienaangaande naar de beschikking van de president van het Gerecht van 15 mei 2003, Sison/Raad (T-47/03 R, Jurispr. blz. II-2047).

36 Aangezien de handeling die aan de oorsprong ligt van de gestelde schade, een handeling van de Raad is die door alle lidstaten gezamenlijk is vastgesteld, kan overigens geen vordering tot schadevergoeding voor de nationale rechtscolleges worden ingesteld. Deze zijn onbevoegd om hiervan kennis te nemen, aangezien de aansprakelijkheid van de lidstaten ondeelbaar is.

37 Verder wordt overeenkomstig artikel 4 van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 in de achtste overweging van de considerans van besluit 2003/48/JBZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politiële en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme (PB 2003, L 16, blz. 68) verklaard dat „[d]it besluit [...] de fundamentele rechten en de beginselen die worden erkend bij artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie [eerbiedigt]. Geen enkele bepaling van dit besluit mag zo worden uitgelegd dat inbreuk zou kunnen worden gemaakt op de wettelijke bescherming die personen, groepen of entiteiten die zijn vermeld in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB uit hoofde van de nationale wetgeving genieten."

38 De verklaring van de Raad inzake het recht op schadevergoeding, zoals verduidelijkt door de achtste overweging van de considerans van besluit 2003/48, en artikel 6, lid 2, EU vormen tezamen een stevige rechtsgrondslag waarop de bevoegdheid van de communautaire rechter kan worden gebaseerd. Het Gerecht, aldus nog steeds rekwiranten, heeft in de bestreden beschikking dus blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat het onbevoegd is om uitspraak te doen over hun schadevorderingen.

39 Bovendien heeft de Raad ter bestrijding van het terrorisme verschillende teksten op verschillende rechtsgrondslagen vastgesteld, met als doel bepaalde categorieën van personen, groepen en entiteiten het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te ontzeggen.

40 De Raad stelt dat de hogere voorziening ongegrond is. Het Gerecht heeft terecht geoordeeld dat titel VI van het EU-Verdrag niet in een beroep tot schadevergoeding voorziet. Aangezien de aan de orde zijnde handeling niet is vastgesteld in het kader van de Europese Gemeenschap maar op grond van de bepalingen betreffende de Unie, kan er geen aansprakelijkheidsvordering op grond van artikel 288 EG worden ingesteld. Ter ondersteuning van zijn stelling verwijst de Raad naar het arrest van 26 november 1975, Grands moulins des Antilles/Commissie (99/74, Jurispr. blz. 1531, punt 17).

41 De achtste overweging van de considerans van besluit 2003/48 betreft slechts de door „de nationale wetgeving" en niet de door het gemeenschapsrecht verleende rechtsbescherming. De gemeenschapsrechter kan noch op basis van deze tekst, noch op basis van de verklaring van de Raad inzake het recht op schadevergoeding uitspraak doen over het beroep tot schadevergoeding van rekwiranten, aangezien het EU-Verdrag niet in een dergelijk beroep voorziet.

42 Het Koninkrijk Spanje wijst erop dat de activiteiten van Gestoras Pro Amnistía bij beschikking van 19 december 2001 van de centrale rechter van instructie nr. 5 van de Audiencia Nacional te Madrid onwettig zijn verklaard. Tegen Olano Olano, die reeds herhaaldelijk door het Spaanse gerecht is veroordeeld, met name wegens het bezit van wapens, munitie of explosieven, is door dezelfde centrale rechter van instructie een internationaal opsporingsbericht uitgevaardigd. Hij is op 3 december 2001 door de Franse politie aangehouden, aan de Spaanse autoriteiten overgedragen en vervolgens in Madrid gevangen gezet. Zelarain Errasti, die op 31 oktober 2001 als verantwoordelijke van Gestoras Pro Amnistía is aangehouden, wordt door het Spaanse gerecht in de procedure tegen deze vereniging alsook in een andere procedure ervan verdacht lid te zijn van een terroristische organisatie.

43 Ten gronde is het Koninkrijk Spanje het eens met het standpunt van de Raad. De hogere voorziening bevat geen enkel element op grond waarvan de wettigheid van de bestreden beschikking ter discussie kan worden gesteld.

Beoordeling door het Hof

— Middel inzake schending van de bepalingen van titel VI van het EU-Verdrag

44 Volgens artikel 46 EU zijn de bepalingen van het EG-Verdrag en het EA-Verdrag die betrekking hebben op de bevoegdheden van het Hof van Justitie, slechts „onder de voorwaarden van artikel 35 [EU]" op titel VI van het EU-Verdrag van toepassing.

45 Volgens deze laatste bepaling is het Hof in drie gevallen bevoegd. In de eerste plaats is het krachtens artikel 35, lid 1, EU bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de geldigheid en de uitlegging van kaderbesluiten en besluiten, over de uitlegging van op grond van titel VI van het EU-Verdrag vastgestelde overeenkomsten en over de geldigheid en de uitlegging van uitvoeringsmaatregelen. In de tweede plaats is het Hof volgens artikel 35, lid 6, EU bevoegd de wettigheid na te gaan van kaderbesluiten en besluiten in elk door een lidstaat of de Commissie van de Europese Gemeenschappen ingesteld beroep wegens onbevoegdheid, schending van wezenlijke vormvoorschriften, schending van het EU-Verdrag of van enige uitvoeringsregeling daarvan, dan wel wegens misbruik van bevoegdheid. Ten slotte is het Hof volgens artikel 35, lid 7, EU bevoegd uitspraak te doen in elk geschil tussen lidstaten betreffende de uitlegging of de toepassing van op grond van artikel 34, lid 2, EU aangenomen besluiten wanneer de Raad er niet in slaagt het geschil te regelen binnen zes maanden te rekenen vanaf het tijdstip waarop een van zijn leden het hem heeft voorgelegd.

46 Artikel 35 EU verleent het Hof daarentegen geen bevoegdheid om kennis te nemen van beroepen tot schadevergoeding.

47 Bovendien vermeldt artikel 41, lid 1, EU onder de artikelen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap die van toepassing zijn op de in titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie bedoelde gebieden, niet artikel 288, tweede alinea, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap overeenkomstig de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de lidstaten gemeen hebben, de schade moet vergoeden die door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies is veroorzaakt, en evenmin artikel 235 EG, volgens hetwelk het Hof bevoegd is kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van de in de tweede alinea van artikel 288 EG bedoelde schade (zie naar analogie arrest van 15 maart 2005, Spanje/Eurojust, C-160/03, Jurispr. blz. I-2077, punt 38).

48 Hieruit volgt dat het Gerecht in zijn beschikking geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat titel VI van het EU-Verdrag niet voorziet in een beroep tot schadevergoeding. Het middel dient derhalve te worden afgewezen.

— Middel inzake schending van het recht op een daadwerkelijke rechterlijke bescherming

49 Rekwiranten hebben voor het Gerecht tevens aangevoerd dat de grondrechten en in het bijzonder het uit artikel 6, lid 2, EU voortvloeiende recht op een daadwerkelijke rechterlijke bescherming in acht dienen te worden genomen. Zij stellen in wezen dat zij over geen enkel middel beschikken om de plaatsing van Gestoras Pro Amnistía op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931 te betwisten en dat de bestreden beschikking afbreuk doet aan hun recht op een daadwerkelijke rechterlijke bescherming.

50 Het is juist dat op het gebied van de Unie de verdragen een stelsel van rechtsmiddelen in het leven hebben geroepen waarin het Hof krachtens artikel 35 EU over minder ruime bevoegdheden beschikt in het kader van titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie dan in het kader van het EG-Verdrag (zie in die zin arrest van 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, Jurispr. blz. I-5285, punt 35). Deze bevoegdheden zijn overigens nog geringer in het kader van titel V. Een ander stelsel van rechtsmiddelen en met name een andere buitencontractuele aansprakelijkheidsregeling dan die welke in de verdragen is neergelegd, is weliswaar denkbaar, maar het staat overeenkomstig artikel 48 EU in voorkomend geval aan de lidstaten om het huidige systeem te hervormen.

51 Rekwiranten kunnen evenwel niet stellen dat zij geen enkele rechterlijke bescherming genieten. Volgens artikel 6 EU is de Unie gegrondvest op het beginsel van de rechtsstaat en eerbiedigt zij de grondrechten als algemene beginselen van het gemeenschapsrecht. Hieruit volgt dat de instellingen zijn onderworpen aan het toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met het Verdrag en met de algemene rechtsbeginselen, evenals de lidstaten wanneer deze het recht van de Unie ten uitvoer leggen.

52 Dienaangaande dient te worden beklemtoond dat de Raad volgens artikel 34 EU handelingen van uiteenlopende aard en strekking kan vaststellen. Volgens artikel 34, lid 2, sub a, EU kan de Raad „gemeenschappelijke standpunten aannemen waarin de aanpak van de Unie ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid wordt omschreven". De lidstaten zijn verplicht zich naar een gemeenschappelijk standpunt te voegen, overeenkomstig het beginsel van loyale samenwerking, dat met name inhoudt dat de lidstaten alle passende algemene of bijzondere maatregelen treffen om de nakoming van de voor hen uit het recht van de Europese Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren (zie arrest Pupino, reeds aangehaald, punt 42). Zo bepaalt artikel 37 EU dat de lidstaten de gemeenschappelijke standpunten verwoorden „in de internationale organisaties en op de internationale conferenties waaraan zij deelnemen". Een gemeenschappelijk standpunt heeft evenwel op zich geen rechtsgevolgen voor derden. Daarom zijn in het systeem van titel VI van het EU-Verdrag enkel kaderbesluiten en besluiten vatbaar voor een beroep tot nietigverklaring voor het Hof van Justitie. De bevoegdheid van het Hof, zoals omschreven in artikel 35, lid 1, EU, om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak

te doen, strekt zich evenmin uit tot gemeenschappelijke standpunten, maar is beperkt tot de toetsing van de geldigheid en de uitlegging van kaderbesluiten en besluiten, de uitlegging van op grond van titel VI vastgestelde overeenkomsten en de toetsing van de geldigheid en de uitlegging van uitvoeringsmaatregelen.

53 Voor zover artikel 35, lid 1, EU de nationale rechters niet de mogelijkheid biedt het Hof een prejudiciële vraag te stellen over een gemeenschappelijk standpunt, maar enkel over de in bedoeld artikel genoemde handelingen, beschouwt deze bepaling als handelingen waarover een dergelijke vraag kan worden gesteld, alle door de Raad vastgestelde bepalingen die beogen rechtsgevolgen voor derden teweeg te brengen. Aangezien de procedure op grond waarvan het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak kan doen ertoe strekt de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en de toepassing van het Verdrag te verzekeren, zou het in strijd met dit doel zijn om artikel 35, lid 1, EU strikt uit te leggen. De mogelijkheid om een prejudiciële vraag aan het Hof te stellen, dient dus te bestaan ten aanzien van alle door de Raad vastgestelde bepalingen, ongeacht de aard of de vorm ervan, die beogen rechtsgevolgen voor derden teweeg te brengen (zie naar analogie arresten van 31 maart 1971, Commissie/Raad, het zogenaamde „AETR"-arrest, 22/70, Jurispr. blz. 263, punten 38-42, en 20 maart 1997, Frankrijk/Commissie, C-57/95, Jurispr. blz. I-1627, punten 7 e.v.).

54 Een gemeenschappelijk standpunt dat, gelet op de inhoud ervan, een ruimere draagwijdte heeft dan die welke door het EU-Verdrag aan dit soort handeling wordt toegekend, moet dus aan de controle van het Hof kunnen worden onderworpen. Bijgevolg kan een nationale rechter bij wie een geding aanhangig is waarin zijdelings de vraag aan de orde is naar de geldigheid of de uitlegging van een gemeenschappelijk standpunt dat op grond van artikel 34 EU is vastgesteld, zoals in casu het geval is voor een deel van gemeenschappelijk standpunt 2001/931 en in elk geval voor artikel 4 ervan en voor de bijlage bij dit gemeenschappelijk standpunt, en die ernstige twijfels heeft over de vraag of dit gemeenschappelijke standpunt in werkelijkheid beoogt rechtsgevolgen voor derden teweeg te brengen, het Hof onder de voorwaarden van artikel 35 EU verzoeken om een prejudiciële beslissing. Het staat dan aan het Hof om in voorkomend geval vast te stellen dat het gemeenschappelijke standpunt beoogt rechtsgevolgen voor derden teweeg te brengen, de ware aard ervan vast te stellen en uitspraak te doen bij wijze van prejudiciële beslissing.

55 Het Hof is ook bevoegd om de wettigheid van dergelijke handelingen na te gaan in elk door een lidstaat of de Commissie onder de voorwaarden van artikel 35, lid 6, EU ingesteld beroep.

56 Ten slotte zij eraan herinnerd dat het aan de lidstaten en met name aan de nationale rechters staat om de nationale regels van procesrecht betreffende het instellen van beroepen aldus uit te leggen en toe te passen dat natuurlijke en rechtspersonen in rechte kunnen opkomen tegen iedere beschikking of enigerlei andere nationale maatregel waarbij een handeling van de Europese Unie ten aanzien van hen nader wordt uitgewerkt of wordt toegepast, en vergoeding kunnen vorderen van de schade die zij in voorkomend geval hebben geleden.

57 Hieruit volgt dat rekwiranten ten onrechte stellen dat zij in strijd met het vereiste van een daadwerkelijke rechterlijke bescherming tegen het betwiste gemeenschappelijke standpunt geen beroep kunnen instellen en dat de bestreden beschikking hun recht op een dergelijke bescherming schendt. Het middel dient dus te worden afgewezen.

— Middel inzake niet-inachtneming van de verklaring van de Raad in zijn besluit 15453/01 van 18 december 2001

58 Rekwiranten hebben voor het Gerecht aangevoerd dat de Raad in zijn besluit 15453/01 van 18 december 2001 het volgende heeft verklaard: „Inzake artikel 1, lid 6, van het gemeenschappelijke standpunt betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme en artikel 2, lid 3, van de verordening inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, herinnert de Raad eraan dat iedere vergissing met betrekking tot de bedoelde personen, groepen of entiteiten de gelaedeerde het recht geeft in rechte schadevergoeding te vorderen."

59 Volgens rekwiranten dient deze verklaring te worden uitgelegd tegen de achtergrond van de achtste overweging van de considerans van besluit 2003/48/JBZ van de Raad van 19 december 2002 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen op het gebied van politiële en justitiële samenwerking ter bestrijding van het terrorisme, die luidt als volgt: „Dit besluit eerbiedigt de fundamentele rechten en de beginselen die worden erkend bij artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Geen enkele bepaling van dit besluit mag zo worden uitgelegd dat inbreuk zou kunnen worden gemaakt op de wettelijke bescherming die personen, groepen of entiteiten die zijn vermeld in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB uit hoofde van de nationale wetgeving genieten."

60 Het is evenwel vaste rechtspraak van het Hof dat een dergelijke verklaring niet volstaat om een rechtsmiddel in het leven te roepen waarin de toepasselijke teksten niet voorzien en dat zij dus geen rechtskracht heeft en evenmin kan worden gebruikt bij de uitlegging van het uit het EU-Verdrag afgeleide recht wanneer, zoals in het onderhavige geval, de inhoud van de verklaring niet in de tekst van de betrokken bepaling is terug te vinden (zie in die zin arresten van 26 februari 1991, Antonissen, C-292/89, Jurispr. blz. I-745, punt 18; 29 mei 1997, VAG Sverige, C-329/95, Jurispr. blz. I-2675, punt 23, en 24 juni 2004, Heidelberger Bauchemie, C-49/02, Jurispr. blz. I-6129, punt 17).

61 Het Gerecht heeft dus geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in de bestreden beschikking te oordelen dat de verklaring van de Raad in zijn besluit 15453/01 van 18 december 2001 op zich het Hof geen bevoegdheid verleent om kennis te nemen van een beroep tot schadevergoeding in het kader van titel VI van het EU-Verdrag.

62 Uit al het voorgaande volgt dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het kennelijk onbevoegd is om kennis te nemen van het beroep tot schadevergoeding dat strekt tot herstel van de schade die rekwiranten mogelijkerwijs hebben geleden door de plaatsing van Gestoras Pro Amnistía op de lijst in de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2001/931, zoals geactualiseerd bij de gemeenschappelijke standpunten 2002/340 en 2002/462.

63 Aangezien geen enkel middel gegrond is, dient de hogere voorziening te worden afgewezen.

Kosten

64 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat ingevolge artikel 118 van dit reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien rekwiranten in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten te worden verwezen.

65 Volgens artikel 69, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering, dat eveneens ingevolge bovengenoemd artikel 118 van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, dragen de lidstaten die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten. Overeenkomstig deze bepaling dient dus te worden vastgesteld dat het Koninkrijk Spanje zijn eigen kosten dient te dragen.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olano en J. Zelarain Errasti worden verwezen in de kosten.

3) Het Koninkrijk Spanje draagt zijn eigen kosten.

ondertekeningen