Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

10 september 2024*

Inhoud

Toepasselijke bepalingen 4

Gemeenschappelijk optreden 2008/124 4

Besluit 2014/349 6

Besluit 2018/856 6

Voorgeschiedenis van het geding 7

Beroep bij het Gerecht 8

Bestreden beschikking 10

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen in hogere voorziening 11

Hogere voorzieningen 12

Eerste grief van het eerste onderdeel, tweede en derde grief van het tweede onderdeel en derde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P en eerste en tweede onderdeel van het eerste middel, tweede onderdeel van het tweede middel, derde middel en tweede onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P 13

Argumenten van partijen 13

Beoordeling door het Hof 17

Tweede grief van het eerste onderdeel en eerste grief van het tweede onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P en derde onderdeel van het eerste middel en eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P 23

Argumenten van partijen 23

Beoordeling door het Hof 26

* Procestaal: Engels.

Vierde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P 31

Argumenten van partijen 31

Beoordeling door het Hof 32

Eerste onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P 34

Argumenten van partijen 34

Beoordeling door het Hof 34

Beroep bij het Gerecht 35

Kosten 36

„Hogere voorziening – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – Gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB – Rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (Eulex Kosovo) – Beroep tot schadevergoeding – Schade die zou zijn geleden als gevolg van meerdere gevallen van handelen en nalaten van de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) in het kader van de uitvoering van dit gemeenschappelijk optreden – Ontoereikende onderzoeken naar foltering en verdwijning van en moord op personen – Bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen op dit beroep – Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU – Artikel 275 VWEU”

In de gevoegde zaken C-29/22 P en C-44/22 P,

betreffende twee hogere voorzieningen krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, respectievelijk ingesteld op 12 en 19 januari 2022,

KS,

KD,

vertegenwoordigd door P. Koutrakos, dikigoros, F. Randolph, KC, en J. Stojsavljevic-Savic, solicitor,

rekwirantes (C-29/22 P),

verzoeksters in eerste aanleg (C-44/22 P),

Europese Commissie, aanvankelijk vertegenwoordigd door M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova en J. Roberti di Sarsina, vervolgens door M. Carpus Carcea, L. Gussetti en Y. Marinova, en ten slotte door M. Carpus Carcea en Y. Marinova als gemachtigden,

rekwirante (C-44/22 P),

verweerster in eerste aanleg (C-29/22 P),

ondersteund door:

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door M. Jacobs, C. Pochet en L. Van den Broeck als gemachtigden,

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door A. Germeaux en T. Schell als gemachtigden,

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel en E. Samoilova als gemachtigden,

Roemenië, vertegenwoordigd door R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane en L. Ghiţă als gemachtigden,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door H. Leppo en M. Pere als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening (C-44/22 P),

andere partijen in de procedure:

Raad van de Europese Unie, aanvankelijk vertegenwoordigd door P. Mahnič, R. Meyer en A. Vitro, vervolgens door P. Mahnič en R. Meyer als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb en J. Vláčil als gemachtigden,

Franse Republiek, aanvankelijk vertegenwoordigd door J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin en W. Zemamta, vervolgens door J.-L. Carré, T. Stéhelin en W. Zemamta, vervolgens door J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin en W. Zemamta, vervolgens door J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, MM T. Stéhelin en W. Zemamta, vervolgens door J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon en T. Stéhelin, en ten slotte door M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin en B. Travard als gemachtigden,

interveniënten in de hogere voorzieningen (C-29/22 P en C-44/22 P),

Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), vertegenwoordigd door L. Havas, S. Marquardt en E. Orgován als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (rapporteur) en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: R. Stefanova-Kamisheva, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 juni 2023,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 november 2023,

het navolgende

Arrest

1 Met hun respectieve hogere voorziening verzoeken KS en KD enerzijds en de Europese Commissie anderzijds (hierna samen: „rekwirantes”) om vernietiging van de beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 november 2021, KS en KD/Raad e.a. (T-771/20, EU:T:2021:798; hierna: „bestreden beschikking”), waarbij het Gerecht zich kennelijk onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van het beroep dat KS en KD hadden ingesteld krachtens artikel 268 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 340, tweede alinea, VWEU, en waarmee zij verzochten om vergoeding van de schade die zij stelden te hebben geleden ten gevolge van meerdere gevallen van handelen en nalaten van de Raad van de Europese Unie, de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) bij de uitvoering van gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO (PB 2008, L 42, blz. 92), in het bijzonder met betrekking tot de onderzoeken die tijdens deze missie zijn verricht naar de foltering en de verdwijning van en de moord op hun familieleden in 1999 in Pristina (Kosovo).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschappelijk optreden 2008/124

2 Artikel 1 van gemeenschappelijk optreden 2008/124 heeft als opschrift „Missie” en bepaalt in lid 1 het volgende:

„De Europese Unie stelt hierbij een rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo [(Eulex Kosovo)] in.”

3 Artikel 2 van dit gemeenschappelijk optreden heeft als opschrift „Missieverklaring” en bepaalt:

„[Eulex Kosovo] staat de instellingen, het justitieel apparaat en de wetshandhavingsinstanties van Kosovo bij in hun vorderingen op weg naar duurzaamheid en verantwoordingsplicht en bij de verdere ontwikkeling en versterking van een onafhankelijk multi-etnisch justitieel apparaat en een

multi-etnisch politioneel en douaneapparaat; daarbij moet ervoor worden gezorgd dat deze instellingen vrij zijn van politieke inmenging en de internationaal erkende normen en Europese beste praktijken naleven.

[Eulex Kosovo] vervult, in volledige samenwerking met de bijstandsprogramma's van de Europese Commissie, zijn mandaat door monitoring, begeleiding en advies, en blijft over een aantal uitvoeringsbevoegdheden beschikken."

4 Artikel 3 („Taken") van dat gemeenschappelijk optreden bepaalt:

„Ter uitvoering van de missieverklaring in artikel 2 heeft [Eulex Kosovo] de volgende taken:

[…]

d) ervoor zorgen dat gevallen van oorlogsmisdaden, terrorisme, georganiseerde criminaliteit, corruptie, interetnische criminaliteit, financiële/economische criminaliteit en andere ernstige criminaliteit overeenkomstig het toepasselijke recht terdege worden onderzocht, vervolgd, berecht en bestraft, in voorkomend geval mede door internationale onderzoekers, aanklagers en rechters die samenwerken met Kosovaarse onderzoekers, aanklagers en rechters dan wel autonoom optreden, met inbegrip van – in voorkomend geval – het opzetten van samenwerkings- en coördinatiestructuren tussen politie en vervolgingsautoriteiten;

[…]

i) ervoor zorgen dat al zijn activiteiten in overeenstemming zijn met de internationale normen inzake mensenrechten […]".

5 Artikel 12 van dit gemeenschappelijk optreden heeft als opschrift „Politiek toezicht en strategische aansturing" en bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. Het [Politiek en Veiligheidscomité (PVC)] zorgt, onder de verantwoordelijkheid van de Raad, voor het politieke toezicht op en de strategische aansturing van [Eulex Kosovo].

2. Hierbij machtigt de Raad het PVC de relevante besluiten te nemen overeenkomstig de derde alinea van artikel 25 [EU]. Deze machtiging omvat de bevoegdheid om het [operatieplan (OPLAN)] en de commandostructuur te wijzigen. Zij omvat ook de bevoegdheid om toekomstige besluiten te nemen betreffende de benoeming van het hoofd van de missie. De Raad neemt op aanbeveling van de [secretaris-generaal/hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid (SG/HV)], besluiten met betrekking tot de doelstellingen en de beëindiging van [Eulex Kosovo]."

6 In oktober 2009 heeft de Unie op grond van artikel 12, lid 2, van gemeenschappelijk optreden 2008/124 en overeenkomstig de procedure van artikel 25, derde alinea, EU (thans artikel 38, derde alinea, VEU), het Human Rights Review Panel (panel voor de beoordeling van de mensenrechtensituatie; hierna: „HRRP") ingesteld, dat klachten moet onderzoeken die zijn ingediend wegens mensenrechtenschendingen door Eulex Kosovo in het kader van de uitoefening van zijn uitvoerend mandaat. Dit is een onafhankelijk extern verantwoordingsorgaan dat na een onderzoek van deze klachten met zijn bevindingen komt over de vraag of deze missie de mensenrechten zoals gewaarborgd in Kosovo, al dan niet heeft geschonden. Wanneer het HRRP

van oordeel is dat een dergelijke schending heeft plaatsgevonden, kunnen zijn bevindingen niet-bindende aanbevelingen bevatten voor door het hoofd van deze missie te nemen corrigerende maatregelen.

7 Krachtens artikel 1, lid 3, van besluit (GBVB) 2023/1095 van de Raad van 5 juni 2023 tot wijziging van gemeenschappelijk optreden 2008/124 (PB 2023, L 146, blz. 22) is dit gemeenschappelijk optreden verlengd tot en met 14 juni 2025.

Besluit 2014/349

8 Gemeenschappelijk optreden 2008/124 is onder meer gewijzigd bij besluit 2014/349/GBVB van de Raad van 12 juni 2014 (PB 2014, L 174, blz. 42) (hierna: „gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2014/349").

9 Artikel 15 bis van gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2014/349, luidt als volgt:

„[Eulex Kosovo] heeft de bevoegdheid diensten en leveringen aan te besteden, contracten en administratieve regelingen te sluiten, personeel in dienst te nemen, bankrekeningen te bezitten, eigendommen te verkrijgen of te vervreemden en haar schulden te vereffenen, en in rechte op te treden, zoals vereist om uitvoering te geven aan dit gemeenschappelijk optreden."

Besluit 2018/856

10 Gemeenschappelijk optreden 2008/124 is eveneens gewijzigd bij besluit (GBVB) 2018/856 van de Raad van 8 juni 2018 (PB 2018, L 146, blz. 5) (hierna: „gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2018/856").

11 Artikel 2 van gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2018/856, bepaalt:

„[Eulex Kosovo] staat geselecteerde Kosovaarse instellingen van de rechtsstaat bij op hun weg naar meer doeltreffendheid, duurzaamheid, multi-etnische betrekkingen en verantwoordingsplicht, vrij van politieke inmenging en met volledige inachtneming van de internationale mensenrechtennormen en de beste Europese praktijken – door middel van toezicht en beperkte uitvoerende functies als bepaald in de artikelen 3 en 3 bis – met als doel de resterende taken over te dragen aan andere [Unie]-instrumenten voor de lange termijn en de resterende uitvoerende functies geleidelijk af te bouwen."

12 Artikel 3, onder d) en e), van gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2018/856, bepaalt:

„Ter uitvoering van de missieverklaring in artikel 2 zal [Eulex Kosovo]:

[…]

d) bepaalde beperkte uitvoerende verantwoordelijkheden behouden op de gebieden van de forensische geneeskunde en de politie, met inbegrip van veiligheidsoperaties en een resterend getuigenbeschermingsprogramma en de verantwoordelijkheid voor de handhaving en bevordering van de openbare orde en veiligheid, indien nodig door operationele besluiten van de bevoegde Kosovaarse autoriteiten terug te draaien of nietig te verklaren;

e) ervoor zorgen dat al zijn activiteiten in overeenstemming zijn met de internationale normen inzake mensenrechten […]".

Voorgeschiedenis van het geding

13 De voorgeschiedenis van het geding is uiteengezet in de punten 1 tot en met 11 van de bestreden beschikking en kan ten behoeve van de onderhavige procedure als volgt worden samengevat.

14 Op 11 maart 2014 heeft KD bij het HRRP over het onderzoek naar de ontvoering van en de moord op haar echtgenoot en haar zoon een klacht ingediend, waarover op 19 oktober 2016 een beslissing is genomen. Het HRRP heeft vastgesteld dat artikel 2 (recht op leven), artikel 3 (verbod van foltering) en artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), gelezen in samenhang met artikel 2 van dat verdrag, waren geschonden en heeft aanbevelingen gedaan aan het hoofd van Eulex Kosovo voor corrigerende maatregelen. Bij beslissing van 7 maart 2017 heeft het HRRP vastgesteld dat dit hoofd zijn aanbevelingen slechts gedeeltelijk had uitgevoerd en besloten het dossier af te sluiten.

15 Op 11 juni 2014 heeft KS bij het HRRP over het onderzoek naar de verdwijning van haar echtgenoot een klacht ingediend, waarover op 11 november 2015 een beslissing is genomen. Het HRRP heeft vastgesteld dat haar rechten waren geschonden met betrekking tot procedurele aspecten van artikel 2 (recht op leven) en artikel 3 (verbod van foltering) alsook met betrekking tot artikel 8 (recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven) en artikel 13 (recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel) van het EVRM en heeft aanbevelingen gedaan aan het hoofd van Eulex Kosovo voor corrigerende maatregelen. Bij brief van 29 april 2016 heeft dit hoofd uiteengezet dat hij het civiel plannings- en uitvoeringsvermogen (CPCC) en een aantal lidstaten op de hoogte had gebracht van die aanbevelingen. Bij beslissingen van 19 oktober 2016 en 7 maart 2017 heeft het HRRP om te beginnen vastgesteld dat het hoofd aanvankelijk helemaal geen uitvoering had gegeven aan die aanbevelingen en deze vervolgens slechts gedeeltelijk ten uitvoer had gelegd en voorts besloten het dossier af te sluiten.

16 In antwoord op een namens KS en KD op 5 december 2016 verstuurde brief waarin werd gesteld dat er geen corrigerende maatregelen waren genomen om een einde te maken aan de betrokken mensenrechtenschendingen, hebben de Raad en EDEO bij brieven van 12 oktober 2017 uiteengezet dat Eulex Kosovo alles had gedaan wat in haar macht lag om het handelen te onderzoeken dat aan de kaak werd gesteld in de in de punten 14 en 15 van het onderhavige arrest genoemde klachten (hierna: „betrokken misdrijven") en dat het HRRP een verantwoordingsorgaan was, dat niet was bedoeld als rechterlijke instantie.

17 Bij verzoekschrift, neergelegd bij het Gerecht op 19 juli 2017 en ingeschreven onder zaaknummer T-840/16, heeft KS tegen de Raad, de Commissie en EDEO beroep ingesteld tot „nietigverklaring of wijziging van gemeenschappelijk optreden 2008/124 […] en de daaropvolgende handelingen tot wijziging daarvan, wegens schending van artikel 13 [EVRM] en artikel 47 van het Handvest van de

grondrechten van de Europese Unie […] [(hierna: ‚Handvest')], en tot vaststelling van niet-contractuele aansprakelijkheid wegens schending van de artikelen 2, 3, 6, 13 en 14 EVRM". Bij beschikking van 14 december 2017, KS/Raad e.a. (T-840/16, EU:T:2017:938), heeft het Gerecht dit beroep met name verworpen op grond dat het kennelijk onbevoegd was om er kennis van te nemen.

18 Aangezien KS en KD van mening waren dat de betrokken aanbevelingen van het HRRP niet naar behoren waren opgevolgd en dat er geen corrigerende maatregelen waren genomen, hebben KS en KD op 14 juni 2018 samen met zes andere personen beroep tot schadevergoeding ingesteld bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [rechter in eerste aanleg Engeland en Wales, afdeling van de Queen's Bench, Verenigd Koninkrijk] tegen de Unie, vertegenwoordigd door de Commissie krachtens artikel 335 VWEU, de Raad, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en Eulex Kosovo. Ter ondersteuning van dit beroep hebben KS en KD aangevoerd dat de door het EVRM en het Handvest beschermde rechten waren geschonden omdat er tijdens die missie geen onderzoeken waren verricht naar de foltering en de verdwijning van en de moord op naaste familieleden van hen in 1999 te Pristina. Bij arrest van 13 februari 2019 heeft deze rechterlijke instantie zich onbevoegd verklaard om kennis te nemen van dat beroep (hierna: „arrest van de High Court of Justice").

Beroep bij het Gerecht

19 Bij verzoekschrift, ingeschreven ter griffie van het Gerecht op 29 december 2020, hebben KS en KD het in punt 1 van het onderhavige arrest vermelde beroep ingesteld tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Raad, de Commissie en EDEO krachtens artikel 340, tweede alinea, VWEU (hierna: „beroep van KS en KD").

20 Ter ondersteuning van dit beroep hebben KS en KD in essentie aangevoerd dat volgens hen:

– de artikelen 2 en 3 EVRM en de artikelen 2 en 4 van het Handvest door Eulex Kosovo waren geschonden, omdat er wegens het gebrek aan geschikt personeel bij deze missie voor de uitoefening van haar uitvoerend mandaat geen geëigend onderzoek was gedaan naar de verdwijning van en de moord op hun familieleden, welke schending op 11 november 2015 wat KS betreft en op 19 oktober 2016 wat KD betreft vastgesteld was door het HRRP;

– artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest waren geschonden omdat het ontbreekt aan bepalingen over rechtsbijstand voor verzoekers die daarvoor in aanmerking komen tijdens procedures bij het HRRP en omdat het HRRP is ingesteld zonder de bevoegdheid zijn beslissingen ten uitvoer te leggen en zonder een rechtsmiddel te bieden voor mensenrechtenschendingen door Eulex Kosovo;

– geen corrigerende maatregelen waren genomen om geheel of gedeeltelijk een einde te maken aan de in het eerste en het tweede streepje genoemde schendingen toen de bevindingen van het HRRP naar verluidt op 29 april 2016 door het hoofd van Eulex Kosovo ter kennis van de Unie waren gebracht;

– sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende macht door de Raad en EDEO op 12 oktober 2017, omdat zij hebben aangegeven dat Eulex Kosovo alles had gedaan wat in haar macht lag om de ontvoering van en de waarschijnlijke moord op de echtgenoot van KS

en de moord op de echtgenoot en de zoon van KD te onderzoeken, en dat het HRRP niet was bedoeld als rechterlijke instantie;

– sprake was van misbruik van uitvoerende macht, of nalaten om deze macht naar behoren aan te wenden, voor zover bij besluit 2018/856 het uitvoerend mandaat van Eulex Kosovo is ingetrokken, terwijl de in het eerste en het tweede streepje genoemde schendingen bleven voortbestaan, en

– sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende of overheidsmacht omdat in de zaak van KD betreffende een prima facie geval van een oorlogsmisdrijf, geen juridisch deugdelijke toetsing door Eulex Kosovo en/of de Special Prosecutors Office (gespecialiseerd openbaar ministerie) voor onderzoek, en vervolging voor het Kosovotribunaal was gewaarborgd.

21 Met dat beroep hebben KS en KD het Gerecht met name verzocht om de Raad, de Commissie en EDEO hoofdelijk te veroordelen tot schadevergoeding overeenkomstig artikel 340, lid 2, VWEU – met inbegrip van de betaling van rente tegen de rentevoet en voor de duur die het Gerecht passend acht – wegens de schade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van de schending van hun „fundamentele mensenrechten" die in casu wat KS betreft worden beschermd door de artikelen 2, 3, 6, 8 en 13 EVRM en de artikelen 2, 4 en 47 van het Handvest en wat KD betreft door de artikelen 2, 3, 6 en 13 EVRM en de artikelen 2, 4 en 47 van het Handvest.

22 Op 9 februari 2021 heeft het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang de Raad, de Commissie en EDEO verzocht om in hun memories van antwoord inzake ditzelfde beroep een standpunt in te nemen over de kwestie van zijn bevoegdheid op grond van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU.

23 Bij brief van 25 maart 2021 hebben KS en KD verzocht om Eulex Kosovo als verwerende partij toe te voegen aan de procedure in de zaak die heeft geleid tot de bestreden beschikking. Bij beslissing van 31 maart 2021 heeft de president van de Negende kamer van het Gerecht dit verzoek afgewezen.

24 De Commissie heeft bij brief van 18 mei 2021 op het in punt 22 van het onderhavige arrest vermelde verzoek van het Gerecht geantwoord. Zij stelde daarin dat het Gerecht bevoegd was om kennis te nemen van het beroep van KS en KD, maar heeft daarin wel een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen voor zover dit beroep tegen haar was gericht. De Raad en EDEO hebben bij brieven van 19 mei 2021 op dit verzoek geantwoord en daarbij een exceptie van onbevoegdheid en, subsidiair, een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, met name voor zover dat beroep tegen hen was gericht.

25 Op 5 juni 2021 hebben KS en KD krachtens artikel 88 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een verzoek om maatregelen van instructie ingediend, strekkende tot overlegging van de volledige versie van het OPLAN van Eulex Kosovo sinds de instelling van die missie in 2008 (hierna: „oorspronkelijk verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo"), dat was vermeld in het deel van het verweerschrift van EDEO dat betrekking had op de door die dienst opgeworpen excepties van onbevoegdheid en niet-ontvankelijkheid.

26 Op 23 juli 2021 hebben KS en KD hun opmerkingen over de in punt 24 van het onderhavige arrest bedoelde excepties van onbevoegdheid en niet-ontvankelijkheid ingediend en verzocht om deze excepties te verwerpen.

Bestreden beschikking

27 Bij de bestreden beschikking heeft het Gerecht het door KS en KD ingestelde beroep verworpen op grond dat het kennelijk onbevoegd was om daarvan kennis te nemen, zonder de door de Raad, de Commissie en EDEO aangevoerde middelen van niet-ontvankelijkheid en het oorspronkelijke verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo te onderzoeken.

28 In punt 28 van die beschikking heeft het Gerecht vastgesteld dat dit beroep voortvloeide uit handelingen of gedragingen die politieke of strategische kwesties betreffen in verband met de vaststelling van de activiteiten, prioriteiten en middelen van Eulex Kosovo en het besluit om in het kader van die missie het HRRP op te richten, en dat de instelling en de activiteiten van die missie overeenkomstig gemeenschappelijk optreden 2008/124 onder de bepalingen inzake het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) van het EU-Verdrag vielen.

29 Bovendien heeft het Gerecht in de punten 29 tot en met 33 van die beschikking in essentie geoordeeld dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU in beginsel niet bevoegd was op het gebied van de bepalingen van het GBVB en de op grond van die bepalingen vastgestelde handelingen, en dat de uitzonderingen op dat beginsel waarin eerstgenoemde bepaling en artikel 275, tweede alinea, VWEU voorzien, in casu niet van toepassing waren omdat dat beroep geen betrekking had op beperkende maatregelen jegens natuurlijke of rechtspersonen in de zin van laatstgenoemde bepaling, noch op de eerbiediging van artikel 40 VEU.

30 Bovendien heeft het Gerecht in de punten 34 tot en met 39 van de bestreden beschikking in essentie geoordeeld dat de omstandigheden van de zaak die tot die beschikking heeft geleid, niet vergelijkbaar waren met die in de zaken die hebben geleid tot de arresten van het Hof van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), en 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), alsook het arrest van het Gerecht van 25 oktober 2018, KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718), en de beschikking van het Gerecht van 10 juli 2020, KF/Satcen, T-619/19, EU:T:2020:337). Laatstgenoemde zaken vallen weliswaar binnen de context van het GBVB, maar de toepassing van de bepalingen waarop deze zaken betrekking hebben, valt onder de bevoegdheid van de Unierechter om een rechtmatigheidscontrole te verrichten. Evenzo heeft het Gerecht geoordeeld dat de situatie in de onderhavige zaak radicaal verschilde van die in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), aangezien het door KS en KD ingestelde beroep betrekking had op de vermeende onrechtmatigheid van handelingen of nalatigheden van de Raad, de Commissie en EDEO op grond van artikel 24, lid 1, VEU, die onder de bepaling en uitvoering van het GBVB vielen, en niet op individuele beperkende maatregelen die in het kader van dat beleid waren vastgesteld.

31 Bovendien heeft het Gerecht in punt 40 van de bestreden beschikking uiteengezet dat de Verdragsregels van het VEU en het VWEU die de bevoegdheid van de Unierechter op het gebied van het GBVB uitsluiten, eraan in de weg staan dat het zich op het gebied van schadevergoeding wegens handelingen of gedragingen die onder dat beleid vallen, zoals die welke in punt 20 van het onderhavige arrest zijn vermeld, bevoegd verklaart om de enkele reden dat dit de enige manier zou zijn geweest om KS en KD effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

32 Zo heeft het Gerecht in punt 41 van die beschikking onder verwijzing naar de punten 69 en 78 van het arrest van 25 maart 2021, Carvalho e.a./Parlement en Raad (C-565/19 P, EU:C:2021:252), geoordeeld dat de bepalingen inzake de bevoegdheid van de Unierechter weliswaar moeten

worden uitgelegd in het licht van het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming, maar dat een dergelijke uitlegging er niet toe mag leiden dat de uitdrukkelijk in het VWEU gestelde voorwaarden terzijde worden geschoven.

Procedure bij het Hof en conclusies van partijen in hogere voorziening

33 Bij beslissing van de president van het Hof van 21 maart 2022 zijn de zaken C-29/22 P en C-44/22 P gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het eindarrest.

34 Bij beslissingen van 16 mei 2022 en 12 mei 2023 heeft de president van het Hof de Franse Republiek respectievelijk de Tsjechische Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad in de onderhavige gevoegde zaken.

35 Bij beslissingen van 27 april 2023 en 12 mei 2023 heeft de president van het Hof het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie in zaak C-44/22 P.

36 Bij beschikkingen van het Hof van 24 juni 2022, KS en KD (C-29/22 P-AJ), en 24 juni 2022, KS en KD (C-44/22 P-AJ), is aan KS en KD rechtsbijstand verleend om de kosten van de hogere voorzieningen in de onderhavige gevoegde zaken te kunnen dragen.

37 Met hun hogere voorziening verzoeken KS en KD het Hof:

– de hogere voorziening toe te wijzen, de bestreden beschikking te vernietigen en de voor het Gerecht gevraagde voorlopige maatregelen toe te wijzen;

– subsidiair, de hogere voorziening toe te wijzen en de zaak voor afdoening terug te verwijzen naar het Gerecht, en

– de Raad, de Commissie en EDEO te verwijzen in de kosten van de hogere voorziening, de procedure bij het Gerecht en de procedures bij het HRRP.

38 Met haar hogere voorziening en haar memorie van antwoord in zaak C-29/22 P verzoekt de Commissie het Hof:

– de bestreden beschikking te vernietigen;

– te verklaren dat de rechterlijke instanties van de Unie bij uitsluiting bevoegd zijn om kennis te nemen van de zaak;

– de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor een oordeel over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het beroep;

– de beslissing omtrent de kosten van deze en de voorafgaande procedure aan te houden.

39 In hun memorie van antwoord in zaak C-44/22 P verzoeken KS en KD het Hof, voor het geval het zich bevoegd verklaart om kennis te nemen van de onderhavige hogere voorzieningen, hun toe te staan een verzoek in te dienen tot het vaststellen van maatregelen van instructie krachtens artikel 64, lid 2, onder b), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, alvorens uitspraak te doen over de vraag of deze zaak naar het Gerecht moet worden terugverwezen.

40 De Raad verzoekt het Hof:

– de hogere voorzieningen ongegrond te verklaren en

– KS, KD en de Commissie te verwijzen in de kosten.

41 EDEO verzoekt het Hof:

– indien het zich bevoegd acht om uitspraak te doen op de hogere voorziening en meent over voldoende gegevens te beschikken om uitspraak te doen op het door KS en KD ingestelde beroep, dit beroep en de hogere voorziening niet-ontvankelijk te verklaren voor zover zij het EDEO betreffen en

– KS, KD en de Commissie te verwijzen in de kosten.

Hogere voorzieningen

42 Ter ondersteuning van hun hogere voorziening in zaak C-29/22 P voeren KS en KD één middel aan, dat uit vier onderdelen bestaat en er betrekking op heeft dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich kennelijk onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van hun beroep tot schadevergoeding. Met het eerste onderdeel van dit middel, dat is onderverdeeld in twee grieven, verwijten zij het Gerecht dat het ten eerste artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU ruim heeft uitgelegd en ten tweede de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), selectief en restrictief heeft opgevat. Het tweede onderdeel van dit middel, dat is ontleend aan onjuiste toepassing van het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), bestaat uit drie grieven. Ten eerste heeft het Gerecht ten onrechte geoordeeld dat het aan de orde zijnde handelen en nalaten betrekking had op de bepaling en de uitvoering van het GBVB en dus enkel omdat het zich in de context van dat beleid heeft voorgedaan, onder artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU viel. Ten tweede is deze rechter niet ingegaan op de plaats die het beroep tot schadevergoeding inneemt in de context van het stelsel van rechterlijke bescherming van de Unie. Ten derde had die rechter rekening moeten houden met het argument van de Commissie dat de Europese Unie een rechtsunie is met een coherent en volledig stelsel van rechtsmiddelen. Met het derde onderdeel van hun enige middel verwijten KS en KD het Gerecht het arrest van 25 maart 2021, Carvalho e.a./Parlement en Raad (C-565/19 P, EU:C:2021:252), onjuist te hebben toegepast. Het vierde onderdeel van dit middel heeft betrekking op een onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk heeft gegeven door na te laten essentiële onderdelen van hun beroep te onderzoeken en door de bestreden beschikking onvoldoende te motiveren.

43 Ter ondersteuning van haar hogere voorziening in zaak C-44/22 P voert de Commissie vier middelen aan. Met haar eerste middel, dat uit drie onderdelen bestaat, voert deze instelling aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting en wel ten eerste door niet te onderkennen dat de uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie als bedoeld in artikel 24 VEU en artikel 275 VWEU een afwijking van de algemene bevoegdheid van dit Hof vormt, ten tweede door die uitsluiting, zoals uitgelegd in de vaste rechtspraak van het Hof, niet restrictief uit te leggen en ten derde door te oordelen dat de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), in casu niet van toepassing was.

44 Het tweede middel, dat uit twee onderdelen bestaat, is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk heeft gegeven door het beroep van KS en KD niet aan te merken als een beroep tot schadevergoeding op grond van het feit dat op meerdere punten „fundamentele mensenrechten” zouden zijn geschonden. Met het eerste onderdeel van dit tweede middel keert de Commissie zich tegen het oordeel van deze rechter dat het handelen en nalaten dat in dat beroep aan de orde kwam, politieke of strategische kwesties betrof in verband met de taak van de missie en betrekking had op de bepaling en de uitvoering van het GBVB. Met het tweede onderdeel van dit tweede middel verwijt de Commissie het Gerecht dat het artikel 24 VEU en artikel 275 VWEU niet heeft uitgelegd in het licht van „de in het Handvest en het EVRM neergelegde fundamentele vrijheden en grondrechten van de Unie en de kernwaarden van de Unie, te weten de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten”. Met haar derde middel betoogt de Commissie dat het Gerecht het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), onjuist heeft uitgelegd en blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door dat beroep niet te beschouwen als een autonome rechtsvordering waarvoor geen afwijking van de in artikel 268 en artikel 340, tweede alinea, VWEU neergelegde bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie bestaat. Met haar vierde middel, dat uit twee onderdelen bestaat, verwijt de Commissie het Gerecht ten eerste dat het de autonomie van de rechtsorde van de Unie niet heeft gewaarborgd door niet vast te stellen dat die rechterlijke instanties bij uitsluiting bevoegd zijn om kennis te nemen van dat beroep en ten tweede dat het KS en KD elke doeltreffende voorziening in rechte heeft ontnomen.

Eerste grief van het eerste onderdeel, tweede en derde grief van het tweede onderdeel en derde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P en eerste en tweede onderdeel van het eerste middel, tweede onderdeel van het tweede middel, derde middel en tweede onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P

Argumenten van partijen

45 Rekwirantes, ondersteund door het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, Roemenië, de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, betogen dat het Gerecht in de punten 29 tot en met 33 en 37 tot en met 42 van de bestreden beschikking op meerdere punten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de uitlegging van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU. Het Gerecht heeft immers geen rekening gehouden met de rechtspraak van het Hof die met name voortvloeit uit punt 70 van het arrest van 24 juni 2014, Parlement/Raad (C-658/11, EU:C:2014:2025), en punt 32 van het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), volgens welke de bij artikel 19 VEU aan het

Hof van Justitie van de Europese Unie verleende algemene bevoegdheid ruim moet worden uitgelegd, terwijl de afwijking van die bevoegdheid waarin artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU voorzien, restrictief moet worden uitgelegd. Volgens de Commissie had het Gerecht die bepalingen systematisch en teleologisch moeten uitleggen en daarbij rekening moeten houden met de beginselen en rechten die voortvloeien uit artikel 2, artikel 3, lid 5, en de artikelen 6, 19, 21 en 23 VEU, alsook met de artikelen 268, 340 en 344 VWEU en tevens met artikel 47 van het Handvest.

46 In de eerste plaats betogen rekwirantes dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU neergelegde beperkingen van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie niet uit te leggen in het licht van de fundamentele regels van het primaire Unierecht en de algemene beginselen van het Unierecht, met name het beginsel van de rechtsstaat en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, die van toepassing zijn op alle gebieden van het Unierecht, met inbegrip van het GBVB.

47 In het bijzonder heeft het Gerecht volgens de Commissie artikel 47 van het Handvest, zoals uitgelegd in punt 74 van het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), onjuist uitgelegd en toegepast, aangezien het niet heeft onderzocht met welk ander middel KS en KD rechterlijke bescherming kon worden geboden en het geen rekening heeft gehouden met het arrest van de High Court of Justice. Door te oordelen dat er voor KS en KD geen rechtsmiddel op grond van het Unierecht bestond, heeft het Gerecht ten eerste de waarborgen van de artikelen 2 en 6 VEU en artikel 47 van het Handvest geschonden. Ten tweede is het Gerecht aldus voorbijgegaan aan de rechtspraak van het Hof volgens welke het rechterlijke stelsel van de Unie voorziet in een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures, waarbij het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de Unie dient te worden verzekerd en welk stelsel de kern vormt van de bescherming van de individuele rechten, zoals met name blijkt uit punt 285 van 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), en punt 66 van het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236). Geen enkele bepaling van de Verdragen voorziet dus in een afwijking van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie in geval van vermeende schendingen van de mensenrechten als gevolg van een aan de Unie toe te rekenen handelen, optreden of nalaten, zodat dat Hof die Verdragen aldus uit moet leggen dat daarin is voorzien in rechtsmiddelen voor die schendingen.

48 Ter ondersteuning van dit betoog voert de Commissie tevens aan dat de artikelen 6 en 13 EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het recht op toegang tot de rechter en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen. De Unie en haar instellingen dienen deze artikelen op alle gebieden van het Unierecht in acht te nemen, zoals blijkt uit artikel 6, lid 3, VEU en het Handvest. In casu blijkt uit het door KS en KD ingestelde beroep dat er sprake is van een daadwerkelijke en oprechte betwisting, zodat overeenkomstig het arrest van het EHRM van 7 mei 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o. tegen Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), artikel 6, lid 1, EVRM van toepassing is. Het uitsluiten van KS en KD van het stelsel van rechterlijke bescherming van de Unie op de enkele grond dat het betrokken handelen en nalaten binnen de context van het GBVB valt, is bovendien in strijd met het beginsel van gelijke behandeling.

49 Voorts betoogt de Commissie dat het Hof in punt 23 van het arrest van 23 april 1986, Les Verts/Parlement (294/83, EU:C:1986:166), reeds heeft geoordeeld dat de Unie een rechtsgemeenschap is in die zin dat noch haar lidstaten noch haar instellingen ontkomen aan het

toezicht op de verenigbaarheid van hun handelingen met de Verdragen. Derhalve is het beginsel van de rechtsstaat – dat is neergelegd in artikel 2 VEU en tot uitdrukking komt in artikel 19 VEU – krachtens artikel 23 VEU, gelezen in samenhang met artikel 21, lid 2, onder b), VEU, ten volle van toepassing op het gebied van het GBVB en heeft het Hof zijn bevoegdheid in met name punt 41 van het arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en de punten 35 en 36 van het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), in het licht van dat beginsel beoordeeld.

50 Ter terechtzitting heeft de Commissie, ondersteund door de Republiek Finland en het Koninkrijk Zweden, in essentie daaraan toegevoegd dat het Gerecht zich bevoegd had moeten verklaren door artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU uit te leggen in het licht van artikel 6, lid 2, eerste volzin, VEU, waarin is bepaald dat de Unie verplicht is om tot het EVRM toe te treden. Volgens de Commissie vloeit het feit dat deze toetreding een verplichting en geen optie is, met name voort uit artikel 218, lid 8, VWEU, dat de logica van de autonomie van de rechtsorde van de Unie en het feit dat deze rechtsorde verschilt van die van de lidstaten versterkt.

51 In de tweede plaats betogen rekwirantes dat het Gerecht zich bevoegd had moeten verklaren om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep, aangezien tot staving van dat beroep schending van grondrechten wordt aangevoerd. In dit verband merkt de Commissie op dat uit punt 4 van het arrest van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), de punten 97 en 98 van het arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518), en de punten 36, 47 en 48 van het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), blijkt dat de Verdragsbepalingen betreffende het GBVB integrerend deel uitmaken van het algemene kader van het Unierecht en van de constitutionele structuur van het GBVB en dat de rechtsorde van de Unie de bescherming van de grondrechten als algemeen en essentieel Unierechtelijk beginsel omvat, zodat alle bepalingen van dat recht, ook die betreffende het GBVB, onder het Handvest vallen. Volgens KS en KD wordt een dergelijke beoordeling bevestigd door artikel 51, lid 1, van het Handvest, op grond waarvan het Handvest van toepassing is zodra een instelling, orgaan of instantie van de Unie dat recht ten uitvoer brengt.

52 Ter terechtzitting hebben verzoeksters daaraan toegevoegd dat de rechtspraak die voortvloeit uit de punten 55 tot en met 60 en 67 van het arrest van 20 september 2016, Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701), bevestigt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om kennis te nemen van elk beroep waarbij wordt aangevoerd dat er grondrechten zijn geschonden. Voorts heeft de Commissie erop gewezen dat het doel van artikel 24 VEU bestond in het beschermen van politieke besluiten en niet van schendingen van door het EVRM en het Handvest beschermde rechten. Dergelijke schendingen kunnen immers niet worden aangemerkt als „politieke beslissingen” of „strategische beslissingen”, aangezien er bij de eerbiediging en de bescherming van de grondrechten sprake is van verplichtingen op grond van het primaire Unierecht en niet van politieke keuzen.

53 In de derde plaats voeren rekwirantes aan dat het Gerecht in de punten 37 tot en met 39 van de bestreden beschikking het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), onjuist heeft toegepast door te oordelen dat de situatie in de onderhavige zaak radicaal verschilde van die in de zaak die tot dat arrest heeft geleid. Het Gerecht heeft dit arrest namelijk ten onrechte aldus uitgelegd dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om uitspraak te doen over de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie beperkt is tot de bijzondere situatie van individuele beperkende maatregelen die de Raad in het kader van het GBVB heeft vastgesteld.

54 Volgens rekwirantes volgt hieruit dat het Gerecht er geen rekening mee heeft gehouden dat het Hof zich in dat arrest, wegens de noodzakelijke samenhang van het in het Unierecht vastgelegde stelsel van rechterlijke bescherming, bevoegd heeft verklaard om uitspraak te doen over de schade die als gevolg van dergelijke beperkende maatregelen zou zijn geleden, teneinde een leemte te voorkomen in de rechterlijke bescherming van de natuurlijke of rechtspersonen op wie die maatregelen van toepassing zijn.

55 Bovendien is de redenering van het Hof in de punten 32 tot en met 39, 43 en 44 van het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, niet gebaseerd op, noch beperkt tot, de omstandigheid dat beperkende maatregelen aan de orde waren. Deze redenering berust immers op het feit dat het beroep tot schadevergoeding een autonoom rechtsmiddel is waarvoor geen afwijking bestaat van de in artikel 268 en artikel 340, tweede alinea, VWEU bedoelde bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie, in het bijzonder wat betreft de vergoeding van de schade die natuurlijke of rechtspersonen stellen te hebben geleden ten gevolge van GBVB-besluiten waarbij geen beperkende maatregelen worden opgelegd en waarvan de uitvoering tot schending van door het EVRM en het Handvest gewaarborgde rechten zou hebben geleid.

56 Bovendien heeft het Gerecht volgens de Commissie blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door dat arrest aldus uit te leggen dat het Hof van Justitie van de Europese Unie slechts bevoegd was om een beroep tot schadevergoeding op grond van de artikelen 268 en 340 VWEU te onderzoeken indien het bevoegd was om uitspraak te doen op een beroep tot nietigverklaring of wegens nalaten op grond van respectievelijk de artikelen 263 en 265 VWEU.

57 In de vierde plaats verwijten rekwirantes het Gerecht dat het in punt 41 van de bestreden beschikking de rechtspraak die voortvloeit uit de punten 69 en 78 van het arrest van 25 maart 2021, Carvalho e.a./Parlement en Raad (C-565/19 P, EU:C:2021:252), onjuist heeft uitgelegd. Deze rechtspraak is immers niet relevant in het kader van het onderzoek van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie in casu, aangezien de context ervan anders is. Daarin komt de uitlegging aan de orde van de vereisten voor erkenning van de procesbevoegdheid bij een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU. Ter ondersteuning van dit betoog voeren KS en KD tevens aan dat zij niet hebben verzocht om de rechtspraak van het Hof aan te passen en evenmin om de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275 VWEU bedoelde uitsluiting van die bevoegdheid op te heffen.

58 In de vijfde en laatste plaats betogen KS en KD in hun memorie van antwoord in zaak C-44/22 P dat artikel 298, lid 1, VWEU en artikel 41 van het Handvest steun bieden voor de hypothese dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om uitspraak te doen op hun beroep. Een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat had immers moeten waarborgen dat Eulex Kosovo en het HRRP werden ingesteld op een wijze die niet in strijd is met het Unierecht. Toen de betrokken beslissingen van het HRRP ter kennis van de instellingen van de Unie en de lidstaten waren gebracht, hadden dus maatregelen moeten worden genomen om een einde te maken aan de betrokken schendingen van de grondrechten.

59 De Raad en EDEO, ondersteund door de Franse Republiek en gedeeltelijk door de Tsjechische Republiek, betwisten verzoeksters' betoog.

Beoordeling door het Hof

60 Met de eerste grief van het eerste onderdeel, de tweede en de derde grief van het tweede onderdeel en het derde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P, alsook met het eerste en het tweede onderdeel van het eerste middel, het tweede onderdeel van het tweede middel, het derde middel en het tweede onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P, die samen moeten worden onderzocht, betogen rekwirantes in essentie dat het Gerecht in de punten 29 tot en met 33 en 37 tot en met 42 van de bestreden beschikking op meerdere punten blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU en van de rechtspraak van het Hof over die bepalingen.

61 In dit verband zij eraan herinnerd dat bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening moet worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen en het oogmerk van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. Ook uit de totstandkomingsgeschiedenis van een Unierechtelijke bepaling kunnen gegevens naar voren komen die relevant zijn voor de uitlegging ervan [zie in die zin arresten van 27 november 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 135, en 25 juni 2020, A e.a. (Windturbines in Aalter en Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punt 37].

62 Tevens zij eraan herinnerd dat het Hof van Justitie van de Europese Unie overeenkomstig artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU in beginsel niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen van het GBVB en evenmin ten aanzien van de op basis daarvan vastgestelde handelingen. Deze artikelen vormen een afwijking van de regel van de algemene bevoegdheid die bij artikel 19 VEU aan deze instelling is verleend om de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren en bijgevolg moeten zij restrictief worden uitgelegd (arresten van 24 juni 2014, Parlement/Raad, C-658/11, EU:C:2014:2025, punten 69 en 70; 19 juli 2016, H/Raad e.a., C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 39 en 40, en 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punten 26 en 32).

63 Bovendien voorzien artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk in twee uitzonderingen op dit beginsel, te weten de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU en om uitspraak te doen op beroepen die worden ingesteld onder de in artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalde 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 (arresten van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 60, en 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad, C-134/19 P, EU:C:2020:793, punt 27).

64 In casu wordt niet betwist dat het handelen en nalaten dat in het beroep van KS en KD aan de orde is gesteld, geen betrekking heeft op het toezicht op de naleving van artikel 40 VEU of op het toezicht op dergelijke individuele beperkende maatregelen.

65 Rekwirantes betogen evenwel dat het Gerecht meermaals blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU niet uit te leggen in het licht van de rechten en beginselen die zijn neergelegd in artikel 2, artikel 3, lid 5, en de artikelen 6, 19, 21 en 23 VEU, de artikelen 268, 340 en 344 VWEU, artikel 47 van het Handvest en de artikelen 6 en 13 EVRM.

66 In dit verband blijkt uit artikel 3, lid 5, VEU dat de Unie in haar betrekkingen met de rest van de wereld onder meer bijdraagt tot de bescherming van de mensenrechten. Bovendien bepaalt artikel 23 VEU dat „[h]et internationaal optreden van de Unie […], voor de toepassing van [hoofdstuk 2 van titel V van het VEU] [berust] op de beginselen, […] gericht [is] op de doelstellingen en wordt uitgevoerd overeenkomstig de algemene bepalingen van hoofdstuk 1 [van die titel]". Voorts bepaalt artikel 21, lid 1, eerste alinea, VEU, dat deel uitmaakt van dit hoofdstuk I, dat „[h]et internationaal optreden van de Unie berust op en […] gericht [is] op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht".

67 Bovendien bevestigt artikel 51, lid 1, van het Handvest de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst (zie in die zin arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punten 17 en 19, en 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, punt 40).

68 In navolging van de advocaat-generaal in de punten 77, 79 en 80 van haar conclusie, moet derhalve worden vastgesteld dat door de opname van het GBVB in het constitutionele kader van de Unie, de fundamentele beginselen van de rechtsorde van de Unie ook van toepassing zijn in het kader van dat beleid. Tot die beginselen behoren met name de eerbiediging van de rechtsstaat en de grondrechten, welke waarden – vermeld in artikel 2 VEU en nader uitgewerkt in artikel 19 VEU – het noodzakelijk maken dat zowel de autoriteiten van de Unie als de autoriteiten van de lidstaten aan rechterlijk toezicht zijn onderworpen.

69 Desalniettemin moet er in de eerste plaats op worden gewezen dat overeenkomstig artikel 24, lid 1, tweede alinea, eerste volzin VEU, „[h]et [GBVB] […] aan specifieke regels en procedures [is] onderworpen" die zijn opgenomen in hoofdstuk 2 van titel V van het VEU. Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU waarin is bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in beginsel niet bevoegd is ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB en evenmin ten aanzien van de op basis daarvan vastgestelde handelingen, maakt deel uit van deze specifieke regels.

70 Een dergelijke beperking van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie valt echter in overeenstemming te brengen met zowel artikel 47 van het Handvest als de artikelen 6 en 13 EVRM.

71 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat artikel 47 van het Handvest, zoals het Hof reeds heeft geoordeeld in punt 74 van het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), geen bevoegdheid voor het Hof in het leven kan roepen wanneer de Verdragen dit uitsluiten. Dit artikel heeft evenmin tot doel het stelsel van rechterlijke toetsing waarin de Verdragen voorzien, en met name de ontvankelijkheidsregels voor rechtstreeks bij het Hof van Justitie van de Europese Unie ingestelde beroepen, te wijzigen, zoals ook volgt uit de toelichting bij dat artikel, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest bij de uitlegging van dat artikel 47 in acht moet worden genomen (arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 97).

72 Voorts zij eraan herinnerd dat de beginselen van bevoegdheidstoedeling en institutioneel evenwicht ook van toepassing zijn op het gebied van het GBVB. Artikel 5, leden 1 en 2, VEU bepaalt immers dat „[d]e afbakening van de bevoegdheden van de Unie wordt beheerst door het beginsel van bevoegdheidstoedeling", welk beginsel inhoudt dat „[d]e Unie […] enkel [handelt] binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de Verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie zijn toegedeeld, behoren toe aan de lidstaten". Voor het overige komt in artikel 13, lid 2, VEU, voor zover het bepaalt dat „[i]edere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld", het beginsel van institutioneel evenwicht tot uitdrukking, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en gebiedt dat elke instelling bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen eerbiedigt [arresten van 13 juni 1958, Meroni/Hoge Autoriteit, 9/56, EU:C:1958:7, blz. 45; 22 mei 1990, Parlement/Raad, C-70/88, EU:C:1990:217, punt 22; 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punt 64, en 22 november 2022, Commissie/Raad (Toetreding tot de Akte van Genève), C-24/20, EU:C:2022:911, punt 83].

73 Enkel de stelling dat de grondrechten van een particulier worden geschonden als gevolg van het handelen of nalaten waartegen deze particulier beroep instelt, is voor het Hof van Justitie van de Europese Unie dan ook niet voldoende om zich bevoegd te verklaren om kennis te nemen van dat beroep (zie naar analogie arrest van 25 maart 2021, Carvalho e.a./Parlement en Raad, C-565/19 P, EU:C:2021:252, punt 48), omdat anders artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU hun nuttige werking gedeeltelijk zouden verliezen en de beginselen van bevoegdheidstoedeling en institutioneel evenwicht zouden worden geschonden.

74 Anders dan rekwirantes ter terechtzitting hebben betoogd, wordt aan deze beoordeling bovendien niet afgedaan door de rechtspraak van het Hof in de punten 55 tot en met 60 en 67 van het arrest van 20 september 2016, Ledra Advertising e.a./Commissie en ECB (C-8/15 P–C-10/15 P, EU:C:2016:701), waarin werd geoordeeld dat de instellingen van de Unie het Handvest ook moeten naleven wanneer zij buiten het rechtskader van de Unie optreden.

75 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat het Hof in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, uitspraak heeft gedaan op een door verschillende natuurlijke en rechtspersonen ingesteld beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid tegen de Commissie en de Europese Centrale Bank (ECB). Zij baseerden dit beroep erop dat hun grondrechten waren geschonden in het kader van het op 2 februari 2012 te Brussel gesloten Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme.

76 In dat arrest ging het dus om een schending van de grondrechten in een ander kader dan dat van het GBVB en wel een kader dat niet valt onder de Verdragsbepalingen ten aanzien waarvan de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie in artikel 24 VEU en artikel 275 VWEU is beperkt.

77 Ten tweede moet het Hof inderdaad erop toezien dat de uitlegging die het geeft aan artikel 47 van het Handvest, waarvan de eerste en de tweede alinea overeenkomen met artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM, zodanig is dat het daardoor geboden beschermingsniveau niet in strijd komt met het niveau dat wordt geboden door die bepalingen van het EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [zie in die zin arrest van 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punten 116-118 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

78 Om te beginnen heeft weliswaar volgens artikel 6, lid 1, EVRM „een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld", maar dit recht is niet absoluut en kan aan legitieme beperkingen worden onderworpen (zie EHRM, 14 december 2006, Markovic e.a. tegen Italië, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, §§ 93 en 99). In dit verband heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat het zich niet mag mengen in het institutionele evenwicht tussen de uitvoerende macht en de nationale rechterlijke instanties, welk institutionele evenwicht tot uiting kan komen in een constitutionele beperking van de bevoegdheden van de rechterlijke instanties van een staat ten aanzien van handelingen die niet los kunnen worden gezien van de internationale betrekkingen die die staat onderhoudt (zie EHRM, 14 september 2022, H.F. e.a. tegen Frankrijk, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).

79 Artikel 13 EVRM, waarin is bepaald dat „[e]en ieder wiens rechten en vrijheden die in [het EVRM] zijn vermeld, zijn geschonden, […] recht [heeft] op een daadwerkelijk rechtsmiddel voor een nationale instantie", waarborgt voorts dat in het nationale recht een rechtsmiddel bestaat dat het mogelijk maakt zich te beroepen op de rechten en vrijheden van het EVRM, ongeacht de vorm daarvan in het nationale recht, zodat volgens dit artikel een nationaal rechtsmiddel beschikbaar moet zijn waarmee de inhoud van een op het EVRM gebaseerde „verdedigbare grief" kan worden onderzocht en een passend herstel kan worden geboden (EHRM, 10 juli 2020, Mugemangango tegen België, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

80 De door artikel 13 EVRM geboden bescherming kan echter evenmin als absoluut worden beschouwd, aangezien de context waarin de gestelde schending, of categorie van gestelde schendingen, voorkomt, een beperking van de mogelijke rechtsmiddelen kan rechtvaardigen (zie in die zin EHRM, 26 oktober 2000, Kudła tegen Polen, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 151). Overigens volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat artikel 6, lid 1, EVRM een lex specialis vormt ten opzichte van artikel 13 EVRM (zie in die zin EHRM, 9 maart 2006, Menecheva tegen Rusland, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105), zodat dit laatste artikel geen afbreuk kan doen aan de mogelijkheid van staten om legitieme beperkingen van het in artikel 6, lid 1, EVRM neergelegde recht te rechtvaardigen, zoals de beperkingen die zijn bedoeld in de in punt 78 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak van deze rechterlijke instantie.

81 Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in essentie te oordelen dat noch artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM alsmede artikel 2, artikel 3, lid 5, en de artikelen 6, 19, 21 en 23 VEU, noch het aanvoeren van schendingen van grondrechten op zich konden rechtvaardigen dat het Gerecht zich bevoegd zou verklaren om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep.

82 In deze context moet ook het met name door de Commissie aangevoerde betoog worden verworpen dat het Gerecht zich met een uitlegging van artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU in het licht van artikel 6, lid 2, eerste volzin, VEU bevoegd had moeten verklaren. In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat volgens artikel 2, eerste volzin, van Protocol nr. 8, betreffende artikel 6, lid 2, [VEU], inzake de toetreding van de Unie tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, „[het toetredingsakkoord] van dien aard [moet] zijn dat de toetreding de bevoegdheden van de Unie en die van haar instellingen onverlet laat". Artikel 6, lid 2, dan derhalve niet aldus worden uitgelegd dat die bepaling daardoor een uitbreiding van de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB tot gevolg heeft.

83 Evenzo moeten, gelet op de in punt 71 van het onderhavige arrest uiteengezette rechtspraak, ook de argumenten van de Commissie worden afgewezen volgens welke ten eerste het beginsel van gelijke behandeling zou worden geschonden indien KS en KD van het stelsel van rechterlijke bescherming van de Unie zouden worden uitgesloten en ten tweede het Gerecht had moeten onderzoeken met welke andere middelen KS en KD effectieve rechterlijke bescherming hadden kunnen verkrijgen.

84 Bijgevolg kan, anders dan de Commissie in essentie stelt, evenmin worden geoordeeld dat het Gerecht rekening had moeten houden met het feit dat een nationale rechter zich onbevoegd heeft verklaard, namelijk bij het arrest van de High Court of Justice.

85 In de tweede plaats voeren rekwirantes aan dat het Gerecht in de punten 37 tot en met 39 van de bestreden beschikking het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), onjuist heeft toegepast. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof zich in dat arrest inderdaad bevoegd heeft verklaard om uitspraak te doen op een beroep tot schadevergoeding voor zover dit strekte tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden als gevolg van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld in GBVB-besluiten.

86 Anders dan in de situatie die aan de orde was in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, heeft het door KS en KD ingestelde beroep echter geen betrekking op individuele beperkende maatregelen. Het Hof heeft verduidelijkt dat het bij de handelingen die op basis van de bepalingen inzake het GBVB worden vastgesteld, de individuele aard van deze handelingen is die de weg naar de Unierechters overeenkomstig artikel 275, tweede alinea, VWEU vrijmaakt (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 103, en aldaar aangehaalde rechtspraak en arrest van vandaag, Neves 77 Solutions, C-351/22, punt 37).

87 In die omstandigheden kan het Gerecht niet worden verweten dat het in de punten 37 tot en met 39 van de bestreden beschikking heeft geoordeeld dat dit beroep betrekking had op een situatie die radicaal verschilde van die in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), en dat de kwestie van de bevoegdheid van de Unierechter met betrekking tot het GBVB in het algemeen in dat arrest niet aan de orde was.

88 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van rekwirantes dat het Gerecht had moeten oordelen dat het tot kennisname van het door KS en KD ingestelde beroep bevoegd was op grond van dat arrest, aangezien het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is om kennis te nemen van alle beroepen wegens niet-contractuele aansprakelijkheid krachtens de artikelen 268 en 340 VWEU, inclusief beroepen op het gebied van het GBVB, en artikel 24 VEU en artikel 275 VWEU geen afwijking van die algemene bevoegdheid bevatten.

89 In dit verband moet in herinnering worden gebracht dat inderdaad in artikel 340, tweede alinea, VWEU is bepaald dat „[i]nzake de niet-contractuele aansprakelijkheid […] de Unie overeenkomstig de algemene beginselen welke 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”. Bovendien bepaalt artikel 268 VWEU dat „[h]et Hof van Justitie van de Europese Unie […] bevoegd [is] kennis te nemen van geschillen over de vergoeding van de in artikel 340, tweede en derde alinea, [VWEU] bedoelde schade”.

90 Voorts is het vaste rechtspraak dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitsluiting bevoegd is om uitspraak te doen in geschillen waarin de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aan de orde is, met uitsluiting van de nationale rechterlijke instanties [zie in die zin arresten van 13 februari 1979, Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, punt 16, en 15 juli 2021, OH (Vrijstelling van rechtsvervolging), C-758/19, EU:C:2021:603, punt 22].

91 Evenwel moet worden gepreciseerd dat noch het exclusieve karakter van die bevoegdheid noch de autonomie van het beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie tot gevolg kan hebben dat de grenzen van de bij de Verdragen aan die instelling verleende bevoegdheid worden uitgebreid. Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU stellen dergelijke bevoegdheidsgrenzen vast en moeten, wat beroepen op het gebied van het GBVB betreft, ten opzichte van de artikelen 268 en 340 VWEU als leges speciales worden beschouwd. Derhalve kan niet worden aanvaard dat artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU geen betrekking hebben op beroepen wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

92 Deze vaststelling wordt bevestigd door de rechtspraak van het Hof waarin is geoordeeld dat artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU niet naar artikel 275, tweede alinea, VWEU verwijst om het soort procedure te specificeren waarbinnen het Hof toezicht kan uitoefenen op de wettigheid van bepaalde besluiten, maar om het soort besluiten te specificeren waarvan het Hof de wettigheid kan controleren in het kader van elke procedure die een dergelijke wettigheidstoetsing tot voorwerp heeft (arrest van 28 maart 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 70).

93 In de derde plaats moet het argument van rekwirantes worden afgewezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich te baseren op de rechtspraak die voortvloeit uit de punten 69 en 78 van het arrest van 25 maart 2021, Carvalho e.a./Parlement en Raad (C-565/19 P, EU:C:2021:252), om in punt 41 van de bestreden beschikking te oordelen dat een uitlegging van de Verdragsbepalingen inzake de bevoegdheid van de Unierechter in het licht van het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming er niet toe mag leiden dat de uitdrukkelijk in het VWEU gestelde voorwaarden terzijde worden geschoven.

94 Hoewel deze rechtspraak betrekking heeft op de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263, lid 4, VWEU, moet namelijk in navolging van de advocaat-generaal in punt 99 van haar conclusie worden vastgesteld dat het Gerecht die rechtspraak terecht kon toepassen bij de beoordeling of het bevoegd was om kennis te nemen van het beroep van KS en KD, aangezien deze rechtspraak uitdrukking geeft aan een uitleggingsbeginsel dat van toepassing is op alle rechtsmiddelen waarin de Verdragen voorzien.

95 In de vierde en laatste plaats volgt uit het voorgaande, in het bijzonder uit punt 71 van het onderhavige arrest, dat het betoog moet worden afgewezen waarmee KS en KD in hun memorie van antwoord in zaak C-44/22 P in essentie aanvoeren dat artikel 298, lid 1, VWEU en artikel 41 van het Handvest steun bieden voor de hypothese dat het Gerecht zich bevoegd had moeten verklaren om kennis te nemen van hun beroep.

96 Bijgevolg moeten de eerste grief van het eerste onderdeel, de tweede en de derde grief van het tweede onderdeel en het derde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P worden afgewezen, evenals het eerste en tweede onderdeel van het eerste middel, het tweede onderdeel van het tweede middel, het derde middel en het tweede onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P.

Tweede grief van het eerste onderdeel en eerste grief van het tweede onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P en derde onderdeel van het eerste middel en eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P

Argumenten van partijen

97 Rekwirantes betogen in essentie dat het Gerecht in de punten 34 tot en met 36 van de bestreden beschikking de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), restrictief en selectief heeft uitgelegd, aangezien het zijn bevoegdheid heeft beperkt tot de gevallen die onder die rechtspraak vallen, namelijk onder meer het personeelsbeheer van een missie op het gebied van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en de gunning van een overheidsopdracht die uitgaven ten laste van de begroting van de Unie meebrengt. De Commissie stelt dat het Gerecht op deze manier zijn analyse van deze rechtspraak heeft beperkt tot een loutere vergelijking van de feiten met die welke de onderhavige zaak kenmerken, en zij stelt ook dat die rechtspraak in casu van toepassing is, aangezien het GBVB slechts de context vormt waarin de gestelde schendingen van de door het Handvest en het EVRM beschermde rechten van KS en KD hebben plaatsgevonden.

98 Voorts betogen KS en KD dat het Gerecht in punt 39 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat elke door de instellingen van de Unie krachtens artikel 24, lid 1, VEU vastgestelde maatregel „de bepaling en de uitvoering van het GBVB" betreft en dus niet onder de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie valt. De termen „bepaling" en „uitvoering" komen immers niet voor in de laatste volzin van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU, die betrekking heeft op de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie, maar in de tweede volzin van deze bepaling. Het Gerecht heeft aldus de geest van deze bepaling en de bedoeling van de auteurs ervan miskend. Bovendien is het Gerecht van de veronderstelling uitgegaan dat het handelen en nalaten in casu louter politiek van aard was, om de enkele reden dat het is vastgesteld krachtens de bevoegdheid van de Unie op het gebied van het GBVB, en heeft het daaruit afgeleid dat het onder dezelfde bepaling viel. Ter terechtzitting hebben KS en KD daaraan toegevoegd dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie per geval moet worden onderzocht.

99 Bovendien is de Commissie van mening dat de punten 23, 28 en 39 van de bestreden beschikking blijk geven van onjuiste rechtsopvattingen omdat het Gerecht, zonder nadere uitleg te geven, heeft geoordeeld dat het beroep van KS en KD voortvloeide uit handelen of nalaten dat verband hield met politieke of strategische kwesties omtrent Eulex Kosovo en dus betrekking had op de bepaling en de uitvoering van het GBVB, in plaats van dit beroep te kwalificeren als een beroep tot schadevergoeding op grond van het feit dat op meerdere punten „fundamentele mensenrechten" zouden zijn geschonden. Het Gerecht heeft immers noch de aard van de gestelde schendingen van het Unierecht, noch dat handelen en nalaten onderzocht of juridisch gekwalificeerd.

100 Bovendien heeft het Gerecht volgens de Commissie niet in detail de voorwaarden uiteengezet waaraan moet zijn voldaan om handelen of nalaten als „strategisch" of „politiek" te kunnen aanmerken, en evenmin verduidelijkt welke gevolgen een dergelijke kwalificatie zou hebben voor de uitlegging van de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU neergelegde uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het

gebied van het GBVB. Het is noodzakelijk om te bepalen wat de werkingssfeer van die uitsluiting is, die niet kan worden beperkt tot het formalistische criterium dat de betrokken maatregel tot het gebied van het GBVB behoort, zoals blijkt uit de punten 42 en 43 van het arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en evenmin tot de hypothese van een „strategische" of „politieke" aard van die handelingen of nalatigheden. Door in dit verband enkel te verwijzen naar de argumenten die KS en KD ter ondersteuning van hun beroep hebben aangevoerd, heeft het Gerecht een cirkelredenering gevolgd. Volgens de Commissie betreft dit beroep, hoewel het binnen de context van het GBVB valt, vermeende schendingen van de mensenrechten in het kader van de uitvoering van de Eulex Kosovo-missie, zodat het betrekking heeft op het administratieve verloop van deze missie. Anders dan met name het geval is bij de instelling van een missie of de bepaling van de doelstellingen en de taken ervan, vallen de verplichtingen op het gebied van de grondrechten niet onder het GBVB, noch onder politieke of strategische vraagstukken en keuzen.

101 Ter terechtzitting heeft de Commissie daaraan toegevoegd dat ter vaststelling van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om vermeende grondrechtenschendingen te onderzoeken, moet worden aangetoond dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen de gestelde grondrechtenschending en alle betrokken gevallen van handelen en nalaten. In het onderhavige geval kan een dergelijk verband zonder problemen worden aangetoond, gelet op de betrokken mensenrechtenschendingen die het HRRP heeft vastgesteld.

102 Ter terechtzitting hebben het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden in essentie betoogd dat de vraag of het betrokken handelen en nalaten van politieke of strategische aard is geen enkele rol speelt bij het onderzoek van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB, aangezien bij dit handelen en nalaten sprake is van grondrechtenschendingen. In een dergelijk geval is de uitsluiting van de bevoegdheid van deze instelling als bedoeld in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU immers niet van toepassing.

103 Voorts heeft Roemenië uiteengezet dat de grondrechten op alle gebieden van het Unierecht moeten worden geëerbiedigd, met inbegrip van het GBVB. Aangezien een actio popularis echter uitgesloten is, moet de betrokkene, teneinde de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie aan te tonen, evenwel onderbouwd een procedure tot betwisting van een in het nationale recht erkend recht instellen en aantonen dat hij rechtstreeks de gevolgen van de litigieuze maatregel heeft ondervonden, zoals blijkt uit het arrest van het EHRM van 7 mei 2021, Xero Flor w Polsce sp. z o. o. tegen Polen (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), betreffende artikel 6, lid 1, EVRM.

104 Bovendien beoogt de uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB volgens de Republiek Finland het institutionele evenwicht te bewaren. Hieruit volgt dat alleen de maatregelen betreffende de bepaling van dat beleid, en met name het GVDB, onder die uitsluiting vallen, terwijl deze instelling bevoegd is om toezicht te houden op het handelen en nalaten in het kader van de praktische uitvoering van dat beleid, zoals dat in het onderhavige geval aan de orde is.

105 De Raad en EDEO antwoorden dat, anders dan het geval was in de zaken die hebben geleid tot de arresten van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), het handelen en nalaten dat in het beroep van KS en KD aan de orde is gesteld

geen betrekking heeft op louter personeelsbeheer, arbeidsconflicten of de uitvoering van een handeling die weliswaar is vastgesteld voor operationele doeleinden door een onder het GBVB vallende entiteit, maar op het VWEU is gebaseerd. Bij dit handelen en nalaten gaat het om politieke of strategische aangelegenheden op het gebied van dat beleid, met name voor zover het betrekking heeft op het aan Eulex Kosovo gegeven mandaat en op de middelen die ter beschikking van deze missie zijn gesteld om dat mandaat uit te voeren. Hieruit volgt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU niet bevoegd is om kennis te nemen van dat beroep.

106 Volgens de Raad blijkt immers uit de punten 57 tot en met 61 van de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaak Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220) dat het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens die bepalingen niet bevoegd is op het gebied van het GBVB wanneer een handeling van de Unie om te beginnen formeel is gebaseerd op de bepalingen inzake dat beleid en voorts inhoudelijk overeenstemt met een maatregel die onder dat beleid valt. De bevoegdheid van laatstgenoemde instelling strekt zich dus niet uit tot maatregelen die de eigenlijke kern van het GBVB betreffen, en met name niet tot het GVDB, zowel waar het erom gaat of de maatregelen die vallen onder de bepaling en de uitvoering van dat beleid wettig zijn als waar het gaat om de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie als gevolg van optreden op dit gebied of het nalaten daarvan.

107 Voorts voert de Raad aan dat het voor het behoud van de nuttige werking van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en van artikel 275 VWEU nodig is om een geschikt criterium te vinden om de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB af te bakenen. Dit criterium kan eventueel verband houden met de toepassing van de algemene beginselen van de rechtsorde van de Unie, zoals het beginsel van behoorlijk bestuur, en dankzij dit criterium moet het mogelijk zijn een duidelijk onderscheid te blijven maken tussen handelingen die discretionaire keuzes van politieke aard met zich brengen, ongeacht of die in de GBVB-besluiten worden genomen dan wel in op basis van het GBVB vastgestelde handelingen, en administratieve handelingen ter uitvoering van concrete maatregelen. Zou het de rechter worden toegestaan om te toetsen welke capaciteiten Eulex Kosovo moet hebben en hoe die moeten worden verdeeld, dan zou daardoor aan het optreden van de Unie op het gebied van het GVDB immers telkens wanneer de Unie besluit om ten behoeve van de naleving van de beginselen van artikel 21, lid 1, VEU in te grijpen een resultaatsverplichting zijn verbonden, hetgeen niet is voorzien in de Verdragen en onverenigbaar is met de uitoefening van een bevoegdheid die complexe politieke keuzes impliceert die met name afhangen van optreden van externe actoren die niet aan de regels van de Unie zijn gebonden.

108 Ter terechtzitting heeft de Raad daaraan toegevoegd dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB van geval tot geval moet worden onderzocht, aangezien deze instelling enkel bevoegd is om uit te leggen of te onderzoeken of specifieke handelingen ter uitvoering van dat beleid rechtmatig zijn, en niet of handelingen van algemene strekking dat zijn. In casu zou het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd kunnen zijn om te onderzoeken of Eulex Kosovo de grondrechten van KS en KD heeft geschonden in het kader van de door deze missie verrichte onderzoeken, terwijl het intrekken van het uitvoerend mandaat van die missie bij besluit 2018/856 en de vraag of aan Eulex Kosovo voldoende middelen zijn toegewezen, politieke of strategische kwesties zijn.

109 Bovendien vormt het handelen en nalaten waarop het door KS en KD ingestelde beroep betrekking heeft, volgens EDEO ofwel operationeel optreden van Eulex Kosovo, ofwel is daarbij sprake van politieke of strategische kwesties. Het feit dat deze missie een onderzoek instelt of

daarvan afzag, vormt een maatregel die uitsluitend onder het GBVB valt. Het optreden van een dergelijke missie kan echter enkel door de rechter worden getoetst indien in het kader van de uitvoering van haar mandaat kennelijke fouten zijn begaan of indien willekeurig is gehandeld. Dat was in casu niet het geval.

110 Ter terechtzitting heeft EDEO daaraan toegevoegd dat de vaststelling van de strategische beleidslijnen in de zin van artikel 26 VEU, de besluiten betreffende operationeel optreden krachtens artikel 28 VEU, de aanpak van de Unie ten aanzien van bepaalde aangelegenheden van geografische aard krachtens artikel 29 VEU en het besluit om overeenkomstig artikel 33 VEU een speciale vertegenwoordiger te benoemen, tot de kern van het GBVB behoren en derhalve niet vatbaar zijn voor rechterlijke toetsing. Artikel 43 VEU bevat bovendien een lijst met meerdere taken die missies in het kader van het GVDB moeten vervullen. Deze lijst illustreert het soort beslissingen dat niet vatbaar is voor rechterlijke toetsing door het Hof van Justitie van de Europese Unie, aangezien juist de Raad met name ertoe beslist om humanitaire en reddingsmissies uit te voeren alsook om over te gaan tot advies en bijstand op militair gebied. Uitvoerende besluiten die op basis van handelingen van de Raad worden vastgesteld, met name door de Commissie of de betrokken missie zelf, zoals die welke verband houden met de tewerkstelling van personeel in de zin van artikel 15 bis van gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2014/349, kunnen daarentegen wel aan een dergelijke rechterlijke toetsing worden onderworpen.

111 De Franse Republiek heeft ter terechtzitting aangevoerd dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest van 14 december 2006 (Markovic e.a. tegen Italië, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803) heeft erkend dat bepaalde handelingen van buitenlands beleid buiten de bevoegdheid van de rechter vallen. Zo moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds handelingen van louter administratief beheer die niet onlosmakelijk verbonden zijn met het GBVB en geen politieke lading hebben en anderzijds handelingen die tot doel hebben bij te dragen aan het realiseren, bepalen en uitvoeren van het GBVB. In casu behoren het handelen en nalaten waarop het door KS en KD ingestelde beroep betrekking heeft tot deze laatste categorie handelingen en kunnen zij niet los worden gezien van dit beleid, dat de kern vormt van de onderhavige zaken, zodat alleen de nationale rechterlijke instanties bevoegd zijn om dat handelen en nalaten te onderzoeken. In het bijzonder betreft het besluit om een onderzoek in te stellen rechtstreeks de uitvoering van de Eulex Kosovo-missie. Het gaat dus niet om een activiteit of beslissing op het gebied van het beheer. Bovendien is het door de Commissie voorgestelde criterium van het rechtstreekse verband niet relevant, aangezien de materiële inhoud van de betwiste handeling bepalend is voor de beoordeling van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie, en niet de aangevoerde middelen.

112 De Tsjechische Republiek heeft ter terechtzitting betoogd dat de specifieke aard van het GBVB moet worden beschermd en dat voor dit beleid specifieke regels en procedures gelden, ook wat de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie betreft. Niettemin kan een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds de noodzaak om die specifieke regels en procedures te beschermen en anderzijds de waarborg van een effectieve rechterlijke bescherming van de grondrechten.

Beoordeling door het Hof

113 Met de tweede grief van het eerste onderdeel en de eerste grief van het tweede onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P, alsook met het derde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P verwijten rekwirantes het Gerecht in essentie dat het ten eerste in de punten 34

tot en met 36 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting aangezien het heeft geoordeeld dat de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit de arresten van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), in casu niet van toepassing was en ten tweede zich onbevoegd heeft verklaard op grond dat het door KS en KD ingestelde beroep zijn oorsprong vond in handelen en nalaten dat verband hield met politieke of strategische kwesties omtrent Eulex Kosovo en dat betrekking had op de bepaling en de uitvoering van het GBVB. Wat dit laatste betreft, zijn KS en KD van mening dat punt 39 van die beschikking blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting, terwijl de Commissie de punten 23, 28 en 39 van die beschikking betwist.

114 Om te beginnen dient te worden verduidelijkt dat het Gerecht zich in dit punt 23 heeft beperkt tot een uiteenzetting van de argumenten die KS en KD in het kader van hun beroep hebben aangevoerd. Aangezien de Commissie niet aanvoert dat deze argumenten onjuist zijn opgevat, moet het eerste onderdeel van het tweede middel van haar hogere voorziening meteen worden afgewezen voor zover het betrekking heeft op dit punt 23, aangezien het berust op een onjuiste lezing van de bestreden beschikking.

115 Voorts zij eraan herinnerd dat uit de in punt 63 van het onderhavige arrest vermelde rechtspraak volgt dat in het kader van het onderzoek van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie om kennis te nemen van een beroep betreffende onder het GBVB vallend handelen of nalaten, om te beginnen moet worden nagegaan of de betrokken situatie valt onder een van de in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU bedoelde gevallen, waarin die bevoegdheid uitdrukkelijk is erkend.

116 Indien dat niet het geval is moet vervolgens, zoals in essentie blijkt uit de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit punt 49 van het arrest van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), punt 55 van het arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), en punt 66 van het arrest van 25 juni 2020, Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), worden beoordeeld of de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan worden gebaseerd op de omstandigheid dat het betrokken handelen en nalaten niet rechtstreeks in verband staat met de politieke of strategische keuzes van de instellingen, organen en instanties van de Unie in het kader van het GBVB, en met name het GVDB.

117 Derhalve is het Hof van Justitie van de Europese Unie in het geval dat het betrokken handelen en nalaten niet rechtstreeks in verband staat met die politieke of strategische keuzes, bevoegd om te beoordelen of dit handelen of nalaten rechtmatig is en tevens om dit uit te leggen. Indien dit handelen of nalaten daarentegen rechtstreeks in verband staat met die politieke of strategische keuzes, moet die instelling zich onbevoegd verklaren.

118 Hieruit volgt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU niet bevoegd is om de rechtmatigheid te beoordelen – of een uitlegging te geven – van handelen of nalaten dat rechtstreeks in verband staat met het realiseren, bepalen en uitvoeren van het GBVB, en met name van het GVDB, te weten in het bijzonder de vaststelling van de strategische belangen van de Unie en de bepaling van zowel het door de Unie uit te voeren optreden en de door de Unie in te nemen standpunten als de algemene richtsnoeren van het GBVB in de zin van de artikelen 24 tot en met 26, 28, 29, 37, 38, 42 en 43 VEU.

119 Zoals blijkt uit de punten 62, 68 tot en met 73, 77 tot en met 80 en 91 van het onderhavige arrest, is deze overweging ten eerste in overeenstemming met de bewoordingen van die bepalingen, die de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB in beginsel uitsluiten, wordt zij ten tweede gestaafd door de context ervan, aangezien zij het mogelijk maakt de nuttige werking van die bepalingen te behouden, zonder evenwel ten onrechte afbreuk te doen aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, en is zij ten derde in overeenstemming met het door die bepalingen nagestreefde doel.

120 Na deze verduidelijking moet ten eerste worden nagegaan of het Gerecht in de punten 28, 33 tot en met 36 en 39 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het, teneinde zich onbevoegd te verklaren op grond van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU, toepassing heeft gegeven aan het criterium waarbij getoetst moet worden of bij het handelen en nalaten waarop het door KS en KD ingestelde beroep betrekking had, sprake was van „politieke of strategische kwesties in verband met [Eulex Kosovo]" die „de bepaling en de uitvoering van het GBVB" betroffen, en ten tweede of de toepassing van dit criterium in casu onjuist is.

121 In dit verband moet elk handelen en nalaten dat onder het GBVB, en met name onder het GVDB, valt en waarop het betrokken beroep betrekking heeft, concreet worden geanalyseerd met inachtneming van het feit dat de doelstelling van rechtszekerheid vereist dat de Unierechter niet verplicht is de zaak ten gronde te onderzoeken teneinde zijn bevoegdheid vast te stellen (zie naar analogie arresten van 3 juli 1997, Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, punt 27, en 8 februari 2024, Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, punt 27).

122 In de eerste plaats heeft het Gerecht in casu in de punten 28, 33 tot en met 36 en 39 van de bestreden beschikking vastgesteld dat het door KS en KD ingestelde beroep niet viel onder de gevallen waarvoor in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk is bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is op het gebied van het GBVB, hetgeen in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen niet wordt betwist.

123 In de tweede plaats heeft het Gerecht in essentie geoordeeld dat het handelen en nalaten waarop dit beroep betrekking heeft, rechtstreeks in verband stond met dat beleid, gelet op de politieke en strategische aard van dat handelen en nalaten en de samenhang daarvan met de bepaling en de uitvoering van het GBVB.

124 In die omstandigheden moet worden beoordeeld of het Gerecht in de punten 28 en 39 van de bestreden beschikking blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep op grond dat elk handelen en nalaten waarop dat beroep betrekking had, en dat in punt 20 van het onderhavige arrest werd vermeld, rechtstreeks in verband stond met de bepaling en de uitvoering van politieke of strategische keuzes van het GBVB.

125 Ten eerste hebben KS en KD ter ondersteuning van hun beroep aangevoerd dat Eulex Kosovo de artikelen 2 en 3 EVRM en de artikelen 2 en 4 van het Handvest heeft geschonden omdat er bij gebreke van de nodige middelen en geschikt personeel van die missie om haar uitvoerend mandaat uit te oefenen, geen geëigend onderzoek was ingesteld.

126 Wat het gestelde gebrek aan de nodige middelen betreft, moet worden opgemerkt dat de middelen die op grond van artikel 28, lid 1, eerste alinea, VEU ter beschikking worden gesteld van een GBVB-missie, en met name van een GVDB-missie, rechtstreeks in verband staan met de in het kader van het GBVB gemaakte politieke of strategische keuzes, zoals het Gerecht in essentie heeft geoordeeld.

127 Wat daarentegen het vermeende gebrek aan geschikt personeel van de Eulex Kosovo-missie betreft, is bij de bevoegdheid van deze missie om personeel in dienst te nemen – welke bevoegdheid blijkt uit de bewoordingen van artikel 15 bis van gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2014/349 – sprake van een handeling van dagelijks bestuur in het kader van de uitvoering van het mandaat van die missie. Het staat dus aan deze missie om er binnen het kader van de haar ter beschikking gestelde middelen voor te zorgen dat er geschikt personeel wordt aangesteld.

128 Anders dan bij de beweringen over het gebrek aan de nodige middelen, staan de besluiten van Eulex Kosovo over de keuze van het personeel dat door deze missie wordt tewerkgesteld niet rechtstreeks in verband met de politieke of strategische keuzes van deze missie in het kader van het GBVB. Hieruit volgt dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het vermeende gebrek aan geschikt personeel behoort tot politieke of strategische kwesties die betrekking hebben op de bepaling en de uitvoering van het GBVB.

129 Ten tweede hebben KS en KD ter ondersteuning van hun beroep aangevoerd dat artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest zijn geschonden wegens het ontbreken van bepalingen waarin is voorzien in rechtsbijstand tijdens procedures bij het HRRP en een rechtsmiddel in geval van vastgestelde schendingen en op grond waarvan het HRRP zijn beslissingen ten uitvoer moet kunnen leggen.

130 Aangaande het ontbreken van bepalingen die voorzien in rechtsbijstand tijdens procedures bij het HRRP, moet worden vastgesteld dat dit deel van het door KS en KD ingestelde beroep betrekking heeft op de procedurele regels van het HRRP, dat, zoals blijkt uit punt 6 van het onderhavige arrest, belast is met het onderzoek van klachten die zijn ingediend wegens schendingen van de mensenrechten door Eulex Kosovo. Deze zuiver procedurele regels staan echter niet rechtstreeks in verband met politieke of strategische keuzes in het kader van het GBVB. De punten 28 en 39 van de bestreden beschikking geven dus blijk van onjuiste rechtsopvattingen voor zover zij betrekking hebben op het ontbreken van dergelijke procedurele bepalingen.

131 Ook met betrekking tot het ontbreken van aan het HRRP toegekende tenuitvoerleggingsbevoegdheden of het ontbreken van rechtsmiddelen ingeval het HRRP schendingen heeft vastgesteld, moet worden opgemerkt dat de Eulex Kosovo-missie overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van gemeenschappelijk optreden 2008/124 is ingesteld om de Kosovaarse instellingen, het justitieel apparaat en de wetshandhavingsinstanties bij te staan in hun vorderingen op weg naar duurzaamheid en verantwoordingsplicht en bij de verdere ontwikkeling en versterking van een onafhankelijk multi-etnisch justitieel apparaat en een multi-etnisch politioneel en douaneapparaat; daarbij moet ervoor worden gezorgd dat deze instellingen vrij zijn van politieke inmenging en de internationaal erkende normen en Europese beste praktijken naleven. De beslissing om het handelen en nalaten van deze missie al dan niet aan een toezichtmechanisme te onderwerpen dat aan die normen voldoet, staat dus niet rechtstreeks in verband met de politieke of strategische keuzes betreffende die missie, maar uitsluitend met een

aspect van het administratieve beheer ervan. Bijgevolg heeft het Gerecht in de punten 28 en 39 van de bestreden beschikking blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat dit deel van het door KS en KD ingestelde beroep rechtstreeks onder die keuzes viel.

132 Ten derde hebben KS en KD ter ondersteuning van hun beroep aangevoerd dat er geen corrigerende maatregelen waren genomen om een einde te maken aan de door het HRRP vastgestelde schendingen. Voorts hebben zij gesteld dat er sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van bevoegdheid, ten eerste wegens de beweringen van de Raad en EDEO dat Eulex Kosovo alles had gedaan wat in haar macht lag om de betrokken misdrijven te onderzoeken en dat het HRRP niet was bedoeld als rechterlijke instantie, en ten tweede omdat in de zaak van KD, die betrekking had op een oorlogsmisdrijf, geen juridisch deugdelijke toetsing door die missie of de Special Prosecutors Office voor onderzoek noch vervolging voor het Kosovotribunaal was gewaarborgd.

133 In dit verband moet worden opgemerkt dat zowel het ontbreken van die corrigerende maatregelen als het ontbreken van een juridisch deugdelijke toetsing van deze zaak betrekking heeft op het verzuim om individuele maatregelen vast te stellen met betrekking tot de bijzondere situaties van KS en KD en niet rechtstreeks in verband stond met de politieke of strategische keuzes die in het kader van het GBVB zijn gemaakt. Hetzelfde geldt voor de stelling van de Raad en EDEO dat deze missie alles had gedaan wat in haar macht lag om de betrokken misdrijven te onderzoeken.

134 Met betrekking tot de stelling dat het HRRP niet was bedoeld als rechterlijke instantie, moet worden vastgesteld dat er sprake is van een niet-bindende handeling.

135 In die omstandigheden kan het in punt 132 van het onderhavige arrest bedoelde handelen en nalaten niet rechtstreeks in verband worden gebracht met de politieke of strategische keuzes die in het kader van het GBVB zijn gemaakt, zodat de punten 28 en 39 blijk geven van een onjuiste rechtsopvatting voor zover het Gerecht heeft geoordeeld dat dat handelen en nalaten politieke of strategische kwesties betreffende de bepaling en de uitvoering van dat beleid betrof.

136 Ten vierde staat het besluit om het uitvoerend mandaat van een GBVB-missie, en met name van een GVDB-missie, in te trekken, rechtstreeks in verband met dergelijke keuzes in de zin van artikel 28, lid 1, en artikel 43, lid 2, VEU. Bijgevolg heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich onbevoegd te verklaren om uitspraak te doen over de grieven betreffende de intrekking van het uitvoerend mandaat van Eulex Kosovo bij besluit 2018/856, waarbij de in artikel 3, onder d), van gemeenschappelijk optreden 2008/124 neergelegde verplichting van die missie om ervoor te zorgen dat bepaalde misdrijven „terdege worden onderzocht, vervolgd, berecht en bestraft”, is opgeheven.

137 Gelet op een en ander moeten de tweede grief van het eerste onderdeel en de eerste grief van het tweede onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P, alsook het derde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P worden aanvaard en moet derhalve de bestreden beschikking worden vernietigd voor zover het Gerecht zich in de punten 28 en 39 daarvan kennelijk onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde

beroep op grond dat daarin politieke of strategische kwesties aan de orde werden gesteld die betrekking hebben op de bepaling en de uitvoering van het GBVB betroffen, voor zover volgens dit beroep:

– de artikelen 2 en 3 EVRM en de artikelen 2 en 4 van het Handvest door Eulex Kosovo waren geschonden, omdat er wegens het gebrek aan geschikt personeel bij deze missie voor de uitoefening van haar uitvoerend mandaat geen geëigend onderzoek was gedaan naar de verdwijning van en de moord op hun familieleden, welke schending op 11 november 2015 wat KS betreft en op 19 oktober 2016 wat KD betreft vastgesteld was door het HRRP;

– artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest waren geschonden omdat het ontbreekt aan bepalingen over rechtsbijstand voor verzoekers die daarvoor in aanmerking komen tijdens procedures bij het HRRP en omdat het HRRP is ingesteld zonder de bevoegdheid zijn beslissingen ten uitvoer te leggen en zonder een rechtsmiddel te bieden voor mensenrechtenschendingen door Eulex Kosovo;

– geen corrigerende maatregelen waren genomen om geheel of gedeeltelijk een einde te maken aan de in het eerste en het tweede streepje genoemde schendingen toen de bevindingen van het HRRP naar verluidt op 29 april 2016 door het hoofd van Eulex Kosovo ter kennis van de Unie waren gebracht;

– sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende macht door de Raad en EDEO op 12 oktober 2017, omdat zij hebben aangegeven dat Eulex Kosovo alles had gedaan wat in haar macht lag om de betrokken misdrijven te onderzoeken waarvan de familieleden van KS en KD het slachtoffer waren geworden, en dat het HRRP niet was bedoeld als rechterlijke instantie, en

– sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende of overheidsmacht omdat in de zaak van KD, een geval van een oorlogsmisdrijf, geen juridisch deugdelijke toetsing door Eulex Kosovo en/of de Special Prosecutors Office voor onderzoek, en vervolging voor het Kosovotribunaal was gewaarborgd.

138 Voor het overige moeten de tweede grief van het eerste onderdeel en de eerste grief van het tweede onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P, alsook het derde onderdeel van het eerste middel en het eerste onderdeel van het tweede middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P worden afgewezen.

Vierde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P

Argumenten van partijen

139 Met het vierde onderdeel van hun enige middel voeren KS en KD in de eerste plaats aan dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door essentiële onderdelen van hun beroep niet te onderzoeken en door het oordeel dat het kennelijk onbevoegd was om kennis te nemen van dat beroep, niet toereikend te motiveren. Niets wijst er immers op dat het Gerecht is ingegaan op de in het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), geformuleerde rechtsbeginselen of dat het rekening heeft gehouden met het argument van de Commissie dat het in de rechtsorde van de Unie ondenkbaar is dat een optreden van de Unie wordt uitgelegd op een wijze waardoor de fundamentele beginselen van die

rechtsorde worden geschonden, zonder enige bescherming voor particulieren, die de last van een dergelijke schending dragen. Voorts had het Gerecht, teneinde uitspraak te doen over zijn bevoegdheid, moeten antwoorden op de gedetailleerde argumenten van de Commissie betreffende de relevantie van het Handvest en het EVRM. Bovendien heeft het Gerecht geen rekening gehouden met het arrest van de High Court of Justice, noch met de gevolgen van de bestreden beschikking voor KS en KD. Dit motiveringsgebrek is bijzonder ernstig, gelet op de ernst van de schendingen van de grondrechten waarop dit beroep betrekking had.

140 In de tweede plaats betogen KS en KD dat het Gerecht hun argumenten verkeerd heeft begrepen aangezien het in de punten 23 en 28 van de bestreden beschikking heeft verwezen naar „politieke of strategische vraagstukken". Het was immers niet hun bedoeling om met deze argumenten de politieke of strategische keuzes van de Unie te betwisten om Eulex Kosovo in te stellen, maar om het aan die missie verleende uitvoerend mandaat te betwisten, met name wat betreft de uitvoering van een onderzoek dat niet uit de aard ervan onder het GBVB viel en ook in een andere context kon plaatsvinden.

141 In de derde plaats voeren KS en KD aan dat zij, anders dan blijkt uit punt 40 van die beschikking, niet hebben betoogd dat het Gerecht zijn bevoegdheid om kennis te nemen van hun beroep had moeten erkennen op de enkele grond dat een dergelijke erkenning het enige middel is om hun een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

142 De Commissie sluit zich aan bij het betoog van KS en KD, terwijl de Raad en EDEO dit betwisten.

Beoordeling door het Hof

143 Voor zover KS en KD met het vierde onderdeel van hun enige middel het Gerecht in de eerste plaats verwijten dat het niet heeft geantwoord op sommige van hun argumenten en dat het zijn motiveringsplicht niet is nagekomen, zij eraan herinnerd dat het toezicht van het Hof in hogere voorziening met name tot doel heeft na te gaan of het Gerecht rechtens genoegzaam antwoord heeft gegeven op alle door rekwirantes aangevoerde argumenten, en dat het middel dat het Gerecht niet heeft geantwoord op de in eerste aanleg aangevoerde argumenten, in essentie neerkomt op schending van de motiveringsplicht. Deze plicht houdt echter niet in dat het Gerecht een uiteenzetting moet geven die volledig en één voor één alle argumenten van de partijen volgt, zodat de motivering van het Gerecht impliciet kan zijn mits de belanghebbenden de redenen kunnen kennen waarom het Gerecht hun argumenten heeft afgewezen en het Hof over voldoende elementen kan beschikken om zijn toezicht uit te oefenen (arrest van 28 september 2023, Changmao Biochemical Engineering/Commissie, C-123/21 P, EU:C:2023:708, punten 185 en 186 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

144 Voor zover KS en KD in casu betogen dat het Gerecht niet is ingegaan op de in het arrest van 6 oktober 2020, Bank Refah Kargaran/Raad (C-134/19 P, EU:C:2020:793), geformuleerde rechtsbeginselen, moet worden vastgesteld dat het Gerecht in de punten 37 tot en met 39 van de bestreden beschikking duidelijk heeft aangegeven waarom het van oordeel was dat de met name uit punt 39 van dat arrest voortvloeiende rechtspraak in het onderhavige geval niet relevant was.

145 Bovendien kan het Gerecht niet worden verweten dat het geen rekening heeft gehouden met het argument van de Commissie dat het ondenkbaar is dat de rechtsorde van de Unie particulieren wier grondrechten zijn geschonden, geen enkele bescherming biedt. In punt 40 van de bestreden beschikking heeft het Gerecht immers in essentie geoordeeld dat aan de redenering in de

punten 29 tot en met 39 van die beschikking niet kon worden afgedaan door het enkele feit dat de erkenning van zijn bevoegdheid het enige middel zou zijn om een effectieve rechterlijke bescherming van KS en KD te waarborgen.

146 Bovendien moet worden vastgesteld dat het Gerecht in punt 41 van de bestreden beschikking heeft geantwoord op het argument van de Commissie betreffende de relevantie van het Handvest en het EVRM in het kader van de beoordeling van de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

147 Voor zover KS en KD het Gerecht verwijten dat het geen rekening heeft gehouden met het arrest van de High Court of Justice en evenmin met de gevolgen die de bestreden beschikking voor hen heeft, gaat het daarbij bovendien om verwijten die verband houden met het onderzoek door het Gerecht van zijn bevoegdheid en die, gelet op hetgeen volgt uit de punten 83 en 84 van het onderhavige arrest, derhalve buiten beschouwing moeten worden gelaten.

148 In de tweede plaats en voor zover KS en KD in essentie betogen dat het Gerecht hun argumenten onjuist heeft opgevat of verdraaid door in de punten 23 en 28 van de bestreden beschikking te verwijzen naar „politieke of strategische vraagstukken”, zij eraan herinnerd dat een rekwirant, wanneer hij stelt dat zijn eigen argumenten onjuist zijn opgevat, krachtens artikel 256 VWEU, artikel 58, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 168, lid 1, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof precies moet uiteenzetten welke elementen volgens hem onjuist zijn opgevat, en moet aantonen welke fouten in de analyse het Gerecht tot die onjuiste opvatting hebben gebracht (arrest van 13 juli 2023, Commissie/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, punt 212 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

149 Gelet op hetgeen blijkt uit de punten 27 en 28 van het verzoekschrift in de zaak die tot de bestreden beschikking heeft geleid, moet worden vastgesteld dat het Gerecht in de punten 23 en 28 van die beschikking het betoog van KS en KD niet heeft verdraaid of onjuist heeft opgevat.

150 In de derde plaats voeren KS en KD in essentie aan dat het Gerecht hun argumenten onjuist heeft opgevat voor zover uit punt 40 van de bestreden beschikking blijkt dat zij hebben betoogd dat het Gerecht zich bevoegd had moeten verklaren om kennis te nemen van hun beroep op de enkele grond dat een dergelijke erkenning van zijn bevoegdheid het enige middel is om hun effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen. Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling dat dit betoog, gelet op hetgeen in punt 145 van het onderhavige arrest is uiteengezet, berust op een onjuiste lezing van die beschikking. Uit punt 40 ervan blijkt immers niet dat KS en KD deze reden enkel hebben aangevoerd om die bevoegdheid aan te tonen, maar dat aan de vaststelling door het Gerecht van zijn onbevoegdheid die voortvloeit uit de punten 29 tot en met 39 van die beschikking, niet kon worden afgedaan door het enkele feit dat er geen ander middel bestond om hun een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen.

151 Bijgevolg moet het vierde onderdeel van het enige middel van de hogere voorziening in zaak C-29/22 P worden afgewezen.

Eerste onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P

Argumenten van partijen

152 Met het eerste onderdeel van haar vierde middel voert de Commissie aan dat het Gerecht had moeten vaststellen dat het Hof van Justitie van de Europese Unie, overeenkomstig de artikelen 268, 340 en 344 VWEU en de vaste rechtspraak van het Hof die met name voortvloeit uit punt 14 van het arrest van 13 februari 1979, Granaria (101/78, EU:C:1979:38), en punt 17 van het arrest van 29 juli 2010, Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459), exclusief bevoegd was om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep. Bovendien moet zowel de samenhang van het stelsel van rechterlijke bescherming en de uniforme toepassing van de Uniehandelingen worden gewaarborgd als de eenheid van de rechtsorde van de Unie worden verzekerd en moet tevens de autonomie van de rechtsorde van de Unie en de voorrang van het Unierecht worden beschermd, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof die met name voortvloeit uit punt 166 van advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014 (EU:C:2014:2454) en uit de punten 66, 78 en 80 van het arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

153 Zoals blijkt uit het arrest van de High Court of Justice kan bovendien, wanneer zoals in casu de rechtmatigheid van optreden dat beweerdelijk aan de Unie is toe te rekenen, door particulieren in het kader van een beroep tot schadevergoeding wordt betwist, alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie een doeltreffende voorziening in rechte bieden, aangezien de nationale rechterlijke instanties niet zijn toegerust om met betrekking tot optreden in het kader van het GBVB alle rechtsmiddelen te bieden die noodzakelijk zijn om de naleving van artikel 13 EVRM te verzekeren.

154 KS en KD sluiten zich aan bij het betoog van de Commissie, terwijl de Raad en EDEO dit betwisten.

Beoordeling door het Hof

155 Met het eerste onderdeel van haar vierde middel verwijt de Commissie het Gerecht in essentie dat het niet heeft vastgesteld dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bij uitsluiting bevoegd is om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep.

156 In deze omstandigheden heeft het Gerecht ten eerste, gelet op hetgeen blijkt uit de punten 126 en 136 van het onderhavige arrest, geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zich onbevoegd te verklaren om kennis te nemen van dat beroep voor zover het betrekking had op een vermeend gebrek aan middelen van Eulex Kosovo en de intrekking van het uitvoerend mandaat van die missie bij besluit 2018/856. Het Gerecht had a fortiori dus niet kunnen vaststellen dat het exclusief bevoegd was om dienaangaande uitspraak te doen.

157 Ten tweede volstaat met betrekking tot het andere in dat beroep bedoelde handelen en nalaten de vaststelling dat het Gerecht, zoals blijkt uit punt 137 van het onderhavige arrest, blijk heeft gegeven van onjuiste rechtsopvattingen door zich onbevoegd te verklaren op grond dat dit handelen en nalaten betrekking had op politieke of strategische kwesties betreffende de bepaling en de uitvoering van het GBVB, zonder dat hoeft te worden onderzocht of het Gerecht had moeten vaststellen dat het bij uitsluiting bevoegd was om uitspraak te doen op hetzelfde beroep voor zover het dit handelen en nalaten betrof.

158 In die omstandigheden moet het eerste onderdeel van het vierde middel van de hogere voorziening in zaak C-44/22 P worden afgewezen.

Beroep bij het Gerecht

159 Volgens artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof, in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht, de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is, dan wel haar voor afdoening terugverwijzen naar het Gerecht.

160 KS en KD verzoeken het Hof hun beroep wegens hun leeftijd en gezondheidstoestand definitief af te doen. In hun memorie van antwoord in zaak C-44/22 P hebben zij het Hof evenwel verzocht om hun de mogelijkheid te bieden om een nieuw verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo in te dienen voordat het Hof een besluit zou nemen over de door de Raad, de Commissie en EDEO opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid. Aangezien het Gerecht geen uitspraak heeft gedaan over het oorspronkelijke verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo, zijn zij in de procedure bij het Gerecht in strijd met artikel 41 van het Handvest en artikel 298, lid 1, VWEU benadeeld. Ter terechtzitting hebben zij daaraan toegevoegd dat het Hof, anders dan het geval was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 65-68), pas definitief uitspraak zou kunnen doen over de ontvankelijkheid van hun beroep nadat een beslissing over dat nieuwe verzoek is genomen. Subsidiair verzoeken KS en KD het Hof de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht.

161 De Commissie is van mening dat, wat de ontvankelijkheid en de gegrondheid van het door KS en KD ingestelde beroep betreft, de zaak niet in staat van wijzen is. De onderhavige zaken verschillen immers van de zaak die heeft geleid tot het arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 65-68), waarin het Hof in het kader van de hogere voorziening inderdaad over alle gegevens beschikte om uitspraak te kunnen doen over de ontvankelijkheid van het beroep ten aanzien van de verschillende verwerende partijen in eerste aanleg.

162 De Raad en EDEO hebben met name ter terechtzitting uiteengezet dat de zaak moet worden terugverwezen naar het Gerecht voor onderzoek van de betrokken excepties van niet-ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, van de gegrondheid van het door KS en KD ingestelde beroep.

163 In het onderhavige geval zij eraan herinnerd dat elke verwerende partij in eerste aanleg – te weten de Raad, de Commissie en EDEO – met de betrokken excepties van niet-ontvankelijkheid heeft aangevoerd dat het door KS en KD ingestelde beroep niet-ontvankelijk was voor zover het tegen haar was gericht. Vastgesteld moet worden dat, om uitspraak te kunnen doen over deze excepties van niet-ontvankelijkheid, ingewikkelde vragen betreffende de aansprakelijkheid voor de verschillende gestelde schendingen moeten worden beantwoord, welke vragen niet volledig los van het onderzoek van de gegrondheid van dit beroep kunnen worden beantwoord. Bovendien is er voor dit door het Gerecht nog niet verrichte onderzoek een aantal feitelijke beoordelingen vereist. Dit beroep is in het kader van de onderhavige procedure in hogere voorziening echter niet ten gronde behandeld.

164 In deze context moet worden vastgesteld dat het Hof in het onderhavige geval niet over de gegevens beschikt die nodig zijn om definitief uitspraak te doen over die excepties van niet-ontvankelijkheid of over de gegrondheid van het door KS en KD ingestelde beroep.

165 Bovendien moet met betrekking tot het oorspronkelijke verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo worden vastgesteld dat op dit verzoek niet hoeft te worden beslist, aangezien het niet het voorwerp is van de onderhavige hogere voorzieningen. Ten eerste hebben KS en KD de bestreden beschikking immers niet formeel betwist aangezien het Gerecht geen uitspraak heeft gedaan over dit verzoek. Ten tweede hebben zij in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen geen nieuw verzoek om toegang tot het OPLAN van deze missie ingediend, maar enkel te kennen gegeven dat zij een dergelijk verzoek wensten te kunnen indienen voordat het Hof uitspraak zou doen over de betrokken excepties van niet-ontvankelijkheid. Zoals uit het vorige punt blijkt, zijn de onderhavige gevoegde zaken met betrekking tot deze excepties niet in staat van wijzen.

166 Uit het voorgaande volgt dat de zaak moet worden terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, over de gegrondheid van het door KS en KD ingestelde beroep en over het oorspronkelijke verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo.

Kosten

167 Daar de zaak naar het Gerecht wordt terugverwezen, dient de beslissing omtrent de kosten van de onderhavige hogere voorzieningen te worden aangehouden.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) **De beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 10 november 2021, KS en KD/Raad e.a. (T-771/20, EU:T:2021:798), wordt vernietigd voor zover het Gerecht zich kennelijk onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep op grond dat daarin politieke of strategische kwesties aan de orde werden gesteld die betrekking hebben op de bepaling en de uitvoering van het Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), voor zover volgens dit beroep:**

   – **de artikelen 2 en 3 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de artikelen 2 en 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie door Eulex Kosovo waren geschonden, omdat er wegens het gebrek aan geschikt personeel bij deze missie voor de uitoefening van haar uitvoerend mandaat geen geëigend onderzoek was gedaan naar de verdwijning van en de moord op hun familieleden, welke schending op 11 november 2015 wat KS betreft en op 19 oktober 2016 wat KD betreft vastgesteld was door het Human Rights Review Panel (panel voor de beoordeling van de mensenrechtensituatie; HRRP) dat werd ingesteld op grond van gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB van de Raad van 4 februari 2008 inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo, EULEX KOSOVO;**

   – **artikel 6, lid 1, en artikel 13 van dit verdrag en artikel 47 van dit Handvest waren geschonden omdat het ontbreekt aan bepalingen over rechtsbijstand voor verzoekers die daarvoor in aanmerking komen tijdens procedures bij het HRRP en omdat het HRRP is ingesteld zonder de bevoegdheid zijn beslissingen ten uitvoer te leggen en zonder een rechtsmiddel te bieden voor mensenrechtenschendingen door Eulex Kosovo;**

– **geen corrigerende maatregelen waren genomen om geheel of gedeeltelijk een einde te maken aan de in het eerste en het tweede streepje genoemde schendingen toen de bevindingen van het HRRP naar verluidt op 29 april 2016 door het hoofd van Eulex Kosovo ter kennis van de Europese Unie waren gebracht;**

– **sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende macht door de Raad van de Europese Unie en de Europese Dienst voor extern optreden op 12 oktober 2017 omdat zij hebben aangegeven dat Eulex Kosovo alles had gedaan wat in haar macht lag om de misdrijven te onderzoeken waarvan de familieleden van KS en KD het slachtoffer waren geworden, en dat het HRRP niet was bedoeld als rechterlijke instantie, en**

– **sprake was van misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende of overheidsmacht omdat in de zaak van KD, een geval van een oorlogsmisdrijf, geen juridisch deugdelijke toetsing door Eulex Kosovo en/of de Special Prosecutors Office (gespecialiseerd openbaar ministerie) voor onderzoek, en vervolging voor het Kosovotribunaal was gewaarborgd.**

2) **De hogere voorzieningen in de zaken C-29/22 P en C-44/22 P worden verworpen voor het overige.**

3) **De zaak wordt terugverwezen naar het Gerecht van de Europese Unie voor een oordeel over de ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, de gegrondheid van het beroep van KS en KD, evenals over hun verzoek om maatregelen van instructie strekkende tot overlegging van de volledige versie van het operatieplan (OPLAN) van Eulex Kosovo sinds de instelling van die missie.**

4) **De beslissing omtrent de kosten wordt aangehouden.**

ondertekeningen