CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. HOGAN
van 28 mei 2020[1]

Zaak C-134/19 P

Bank Refah Kargaran
tegen

Raad van de Europese Unie

„Hogere voorziening – Beroep tot schadevergoeding – Beperkende maatregelen ten aanzien van Iran – Artikel 29 VEU – Artikel 215 VWEU – Bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van het beroep tot schadevergoeding – Vergoeding van de schade die rekwirante stelt te hebben geleden door de plaatsing van haar naam op verschillende lijsten van beperkende maatregelen – Mogelijkheid om schadevergoeding te verkrijgen voor niet-nakoming van de motiveringsplicht”

I. Inleiding

1. De proliferatie van kernwapens is een van de grootste bedreigingen waarmee de mensheid wordt geconfronteerd. In het Midden-Oosten is deze dreiging de afgelopen jaren bijzonder acuut geworden. Daarom hebben de lidstaten van de Europese Unie en de Europese Unie zelf door middel van bepaalde beperkende maatregelen (of sancties) getracht de Islamitische Republiek Iran ervan te weerhouden stappen te ondernemen waarmee die staat kernwapensystemen zou kunnen ontwikkelen. Dat is de algemene achtergrond van de onderhavige zaak.

2. Met haar hogere voorziening verzoekt Bank Refah Kargaran om gedeeltelijke vernietiging van het arrest van 10 december 2018, Bank Refah Kargaran/Raad (T-552/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:897; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht haar beroep tot vergoeding van de schade die zij stelt te hebben geleden door de plaatsing van haar naam op verschillende lijsten van beperkende maatregelen, heeft afgewezen. Deze hogere voorziening werpt lastige vragen op over de uitlegging van het Verdrag waar het gaat om de bevoegdheid van het Hof om besluiten op het gebied van de gemeenschappelijke veiligheid en het buitenlands beleid te toetsen, en meer in het bijzonder om de vraag of schadevergoeding kan worden toegekend wanneer het Hof een door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU vastgesteld besluit houdende beperkende maatregelen jegens een natuurlijke of rechtspersoon nietig heeft verklaard op grond van artikel 275 VWEU.

II. Voorgeschiedenis van het geding

3. De voorgeschiedenis van het geding, zoals uiteengezet in de punten 1 tot en met 13 van het bestreden arrest, kan als volgt worden samengevat.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

4. Zoals ik zojuist heb aangegeven, vindt het geding plaats in de context van door de Unie ten aanzien van de Islamitische Republiek Iran vastgestelde beperkende maatregelen. Deze maatregelen hadden en hebben tot doel druk uit te oefenen op de Islamitische Republiek Iran om bepaalde activiteiten die een reëel risico van nucleaire proliferatie zouden kunnen vormen, te staken en om een einde te maken aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens door die staat.

5. Op 26 juli 2010 is de naam van thans rekwirante, een Iraanse bank, opgenomen in de in bijlage II bij besluit 2010/413/GBVB van de Raad van 26 juli 2010[2] vermelde lijst van entiteiten die zich met nucleaire proliferatie bezighouden. Deze maatregelen zijn getroffen omdat deze bank van een andere grote Iraanse financiële instelling, Bank Melli, na de vaststelling van beperkende maatregelen tegen deze laatstgenoemde financiële instelling bepaalde financiële transacties zou hebben overgenomen.

6. Om dezelfde redenen is de naam van rekwirante ook geplaatst op de lijst in bijlage V bij verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2007, L 103, blz. 1). Dit gebeurde middels uitvoeringsverordening (EU) nr. 668/2010 van de Raad van 26 juli 2010 houdende uitvoering van artikel 7, lid 2, van verordening (EG) nr. 423/2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2010, L 195, blz. 25).

7. Nadat verordening nr. 423/2007 bij verordening (EU) nr. 961/2010 van de Raad van 25 oktober 2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran[3] was ingetrokken, is de naam van rekwirante op de lijst in bijlage VIII bij laatstgenoemde verordening geplaatst.

8. Bij besluit 2010/644/GBVB[4] heeft de Raad van de Europese Unie de naam van rekwirante gehandhaafd op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413.[5]

9. De naam van rekwirante is bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1245/2011 van de Raad van 1 december 2011 houdende uitvoering van verordening nr. 961/2010 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2011, L 319, blz. 11) ook gehandhaafd op de lijst in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010.

10. Aangezien verordening nr. 961/2010 is ingetrokken bij verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad van 23 maart 2012 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2012, L 88, blz. 1), heeft de Raad de naam van rekwirante opgenomen in bijlage IX bij laatstgenoemde verordening. De motivering voor het plaatsen van rekwirante op de lijst is dezelfde als die in besluit 2010/413.

11. Bij op 19 januari 2011 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft rekwirante onder meer nietigverklaring gevorderd van besluit 2010/644 en verordening nr. 961/2010, voor zover deze handelingen op haar betrekking hadden. Daarna heeft rekwirante haar conclusies aangepast en verzocht om nietigverklaring van besluit 2011/783, uitvoeringsverordening nr. 1245/2011 en verordening nr. 267/2012, voor zover deze handelingen op rekwirante betrekking hadden.

12. In punt 83 van het arrest van 6 september 2013, Bank Refah Kargaran/Raad (T-24/11, EU:T:2013:403; hierna: „nietigverklaringsarrest"), heeft het Gerecht rekwirantes tweede middel aanvaard voor zover daarin niet-nakoming van de motiveringsplicht werd aangevoerd. Bijgevolg heeft het Gerecht de plaatsing van de naam van rekwirante ten eerste op de lijst in bijlage II bij besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644 en vervolgens bij besluit 2011/783, ten tweede op de

2 Besluit betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB 2010, L 195, blz. 39).

3 Verordening betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran en tot intrekking van verordening (EG) nr. 423/2007 (PB 2010, L 281, blz. 1).

4 Besluit van de Raad van 25 oktober 2010 tot wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran en tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2007/140/GBVB (PB 2010, L 281, blz. 81).

5 Besluit 2011/783/GBVB van de Raad van 1 december 2011 houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB 2011, L 319, blz. 71) heeft die lijst, wat rekwirante betreft, niet gewijzigd.

lijst in bijlage VIII bij verordening nr. 961/2010, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening nr. 1245/2011, en ten derde op de lijst in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 nietig verklaard. Nadat het Gerecht tot deze conclusie was gekomen, achtte het het niet noodzakelijk om de andere door rekwirante aangevoerde argumenten en middelen te onderzoeken.

13. Volgens artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie treden beslissingen van het Gerecht waarbij een verordening nietig is verklaard, pas in werking na afloop van de termijn voor hogere voorziening bedoeld in artikel 56, eerste alinea, van dat Statuut of, indien binnen deze termijn een verzoek om hogere voorziening is ingediend, nadat dit verzoek is verworpen. Het Gerecht heeft om die reden geoordeeld dat de gevolgen van bijlage II bij besluit 2010/413, zoals gewijzigd bij besluit 2010/644 en vervolgens bij besluit 2011/783, ten aanzien van rekwirante moesten worden gehandhaafd totdat de nietigverklaring van de opname van rekwirantes naam in de lijst in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 eveneens van kracht zou worden, zodat de nietigverklaringen van iedere opname van haar naam in de verschillende lijsten op dezelfde datum zouden ingaan.

14. Vervolgens is bij besluit 2013/661/GBVB van de Raad van 15 november 2013[6] rekwirantes naam naderhand opnieuw in de lijst van beperkende maatregelen in bijlage II bij besluit 2010/413 opgenomen. Volgens artikel 2 daarvan zou besluit 2013/661 in werking treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De bekendmaking vond plaats op 16 november 2013.

15. Rekwirantes naam is vervolgens bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1154/2013 van de Raad van 15 november 2013[7] in de lijst in bijlage IX bij verordening nr. 267/2012 opgenomen. Deze uitvoeringsverordening is in werking getreden op de dag van de bekendmaking ervan in het Publicatieblad. Ook deze bekendmaking vond plaats op 16 november 2013. In bijlage IX is ten aanzien van rekwirante de volgende motivering aangevoerd:

„Entiteit die steun verleent aan de Iraanse overheid. Is voor 94 % eigendom van de Iranian Social Security Organisation die op zijn beurt wordt gecontroleerd door de Iraanse overheid, en verleent bankdiensten aan ministeries."

16. Bij op 28 januari 2014 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft rekwirante onder meer nietigverklaring gevorderd van besluit 2013/661 en uitvoeringsverordening nr. 1154/2013, voor zover zij door deze maatregelen is geraakt. Deze vordering is bij arrest van 30 november 2016, Bank Refah Kargaran/Raad (T-65/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:692), afgewezen. Tegen dit tweede arrest van het Gerecht is geen hogere voorziening ingesteld.

III. Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest

17. Bij op 25 september 2015 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift heeft rekwirante beroep tot schadevergoeding ingesteld. Zij heeft het Gerecht verzocht om de Unie te veroordelen tot het vergoeden van de schade als gevolg van de vaststelling en de handhaving van de betrokken beperkende maatregelen totdat deze bij het bestreden arrest nietig zijn verklaard, door haar met betrekking tot de materiële schade een bedrag van 68 651 318 EUR, vermeerderd met de wettelijke rente, te betalen en met betrekking tot de immateriële schade een bedrag van 52 547 415 EUR, vermeerderd met de wettelijke rente. Subsidiair heeft rekwirante het Gerecht verzocht te oordelen dat alle of een deel van de voor immateriële schade gevorderde bedragen als materiële schade moeten worden aangemerkt.

6 Besluit houdende wijziging van besluit 2010/413/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Iran (PB 2013, L 306, blz. 18).

7 Uitvoeringsverordening tot uitvoering van verordening (EU) nr. 267/2012 van de Raad betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran (PB 2013, L 306, blz. 3).

18. Bij op 6 januari 2016 ter griffie van het Gerecht neergelegde kennisgeving heeft de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie in de procedure aan de zijde van de Raad. Bij beslissing van 3 februari 2016 heeft de president van de Eerste kamer van het Gerecht die interventie toegestaan. De Commissie heeft een memorie in interventie overgelegd en de partijen ten principale hebben binnen de gestelde termijn hun opmerkingen hierover ingediend. [8]

19. Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 19 september 2018 is rekwirante verzocht haar opmerkingen in te dienen, met name ten aanzien van het in punt 4 van de memorie van dupliek opgenomen argument van de Raad dat het Gerecht niet bevoegd zou zijn om kennis te nemen van het onderhavige beroep tot schadevergoeding met betrekking tot de besluiten 2010/413, 2010/644 en 2011/783. Rekwirantes antwoorden op de vragen van het Gerecht zijn op 4 oktober 2018 ter griffie van het Gerecht ingekomen.

20. In de punten 25 tot en met 32 van het bestreden arrest is het Gerecht nagegaan of het bevoegd is om een beroep tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden wegens beperkende maatregelen te behandelen. Na onderzoek van de relevante bepalingen van het Verdrag is het Gerecht tot de slotsom gekomen dat het gecombineerde effect van artikel 24, lid 1, VEU, artikel 40 VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU tot gevolg had dat het niet bevoegd was om kennis te nemen van een beroep tot schadevergoeding met betrekking tot vergoeding van schade die zou zijn geleden als gevolg van besluiten die op grond van artikel 29 VEU in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (hierna: „GBVB") zijn vastgesteld, zoals de besluiten 2010/413, 2010/644 en 2011/783. Evenwel heeft het Gerecht geoordeeld dat het wel bevoegd is om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van schade die een persoon of entiteit stelt te hebben geleden als gevolg van op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde beperkende maatregelen, zoals de tegen rekwirante getroffen individuele maatregelen in de verordeningen nr. 961/2010 en nr. 267/2012 en in uitvoeringsverordening nr. 1245/2011.

21. Met betrekking tot de inhoud van de vordering heeft het Gerecht in de punten 34 en 35 van het bestreden arrest in herinnering gebracht dat voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aan drie voorwaarden moet zijn voldaan: er dient onrechtmatig gedrag bestaande uit een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel „die ertoe strekt particulieren rechten toe te kennen" te worden vastgesteld, de verzoeker moet daadwerkelijk schade hebben geleden en er moet een causaal verband bestaan tussen de verweten gedraging en de gestelde schade.

22. In de punten 42 en volgende onderzocht het Gerecht de drie argumenten die rekwirante had aangevoerd om aan te tonen dat er sprake was van een dergelijke schending.

23. Met betrekking tot het eerste in het nietigverklaringsarrest genoemde argument, waarin wordt gesteld dat er sprake is van een gekwalificeerde schending van een rechtsregel wegens niet-nakoming van de motiveringsplicht, heeft het Gerecht geoordeeld dat het niet waarschijnlijk is dat een dergelijke niet-nakoming een grond voor aansprakelijkheid van de Unie vormt, en op grond daarvan dat argument verworpen.

8 Bij beslissing van de president van de Eerste kamer van het Gerecht van 7 oktober 2016 is de procedure overeenkomstig artikel 69, onder b), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht geschorst tot de eindbeslissing van het Hof in zaak C-45/15 P, Safa Nicu Sepahan/Raad. Bij arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad (C-45/15 P, EU:C:2017:402), heeft het Hof de door Safa Nicu Sepahan en door de Raad ingestelde hogere voorzieningen afgewezen. Bij maatregel tot organisatie van de procesgang van 27 februari 2018 is partijen verzocht het Gerecht te informeren over de gevolgen van dat arrest voor de onderhavige zaak. De Commissie heeft de desbetreffende vraag op 13 maart 2018 beantwoord; de Raad en rekwirante hebben op 15 maart 2018 gereageerd.

24. Het tweede argument, waarin volgens het Gerecht wordt aangevoerd dat het oordeel van het Gerecht in het nietigverklaringsarrest is dat de Raad inbreuk heeft gemaakt op rekwirantes recht op verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming, is door het Gerecht verworpen omdat de litigieuze besluiten in dat arrest nietig zijn verklaard op de enkele grond dat de motiveringsplicht niet was nagekomen, zonder dat de door rekwirante aangevoerde middelen inzake schending van haar recht op verdediging en haar recht op effectieve rechterlijke bescherming zijn onderzocht.

25. Met haar derde argument betoogt rekwirante dat de Raad niet het criterium heeft toegepast dat hij stelt te hebben gehanteerd ter rechtvaardiging van de opname van rekwirantes naam. Het Gerecht heeft dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaard, aangezien het niet tijdig is aangevoerd. Volgens het Gerecht waren de in het verzoekschrift vermelde argumenten immers uitsluitend gebaseerd op de in het nietigverklaringsarrest door het Gerecht vastgestelde onwettigheid, waardoor dit derde argument, dat voor het eerst in de memorie van repliek van rekwirante wordt genoemd, niet kan worden beschouwd als een uitwerking van de in het verzoekschrift vermelde argumenten.

26. Het Gerecht heeft geoordeeld dat in casu niet is voldaan aan de eerste voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, die ziet op het bestaan van een onrechtmatige gedraging van de Raad. Het Gerecht heeft derhalve het beroep verworpen en hoefde niet in te gaan op de twee voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VWEU vereiste andere voorwaarden.

IV. Hogere voorziening

A. Procedure en conclusies van partijen

27. Rekwirante verzoekt het Hof:

– het bestreden arrest gedeeltelijk te vernietigen;

– haar in de bodemprocedure voor de materiële schade een schadevergoeding ten bedrage van 68 651 318 EUR toe te kennen en voor de immateriële schade een bedrag van 52 547 415 EUR;

– subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht;

– de Raad te verwijzen in de kosten van de eerste aanleg en de hogere voorziening.

28. De Raad en de Commissie verzoeken het Hof:

– de hogere voorziening af te wijzen, en

– rekwirante te verwijzen in de kosten.

B. Samenvatting van de middelen van rekwirante

29. Ter ondersteuning van haar beroep voert rekwirante zeven middelen aan, waarin samenvattend wordt gesteld dat het Gerecht blijk heeft gegeven van:

– een onjuiste rechtsopvatting door te stellen dat het niet waarschijnlijk is dat niet-nakoming van de motiveringsplicht een grond voor aansprakelijkheid van de Unie oplevert (eerste middel);

– een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het feit dat een verzoeker die het slachtoffer is geweest van een onrechtmatige sanctie van de Raad, beroep heeft ingesteld en heeft bereikt dat die sanctie nietig is verklaard, uitsluit dat die verzoeker zich vervolgens kan beroepen op een voldoende gekwalificeerde schending van het recht op effectieve rechterlijke bescherming (tweede middel);

– een onjuiste rechtsopvatting door een door rekwirante in repliek aangevoerd middel af te wijzen zonder vast te stellen, zoals in de rechtspraak is vereist, of het in repliek aangevoerde middel kon worden beschouwd als een normale uitwerking van uit het verzoekschrift in rechte voortkomende argumenten (derde middel);

– een onjuiste rechtsopvatting door het nietigverklaringsarrest onjuist uit te leggen en door te oordelen dat de omstandigheid dat de Raad zijn verplichting niet is nagekomen om rekwirante de haar ten laste gelegde elementen mee te delen wat de motivering van de maatregelen ten aanzien van de bevriezing van tegoeden betreft, geen voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht oplevert en niet leidt tot aansprakelijkheid van de Unie (vierde en vijfde middel);

– een onjuiste voorstelling van het verzoekschrift door te oordelen dat het betoog van rekwirante niet-ontvankelijk is omdat zij in de fase van het verzoekschrift niet heeft aangevoerd dat het onrechtmatig is dat de gronden voor plaatsing van haar naam op de lijst van personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing waren, niet in overeenstemming waren met het door de Raad toegepaste criterium (zesde middel);

– een onjuiste voorstelling van het verzoekschrift door de door rekwirante aangevoerde onwettigheidsgronden te beperken tot enkel niet-nakoming van de motiveringsplicht (zevende middel).

30. Op verzoek van het Hof ga ik in mijn conclusie in eerste instantie in op de bevoegdheidsvraag, dus op de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door over zijn bevoegdheid op het gebied van beperkende maatregelen te oordelen zoals het heeft gedaan. Voor het overige onderzoek ik alleen het eerste middel, waarmee rekwirante het Gerecht verwijt blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in casu te concluderen dat niet-nakoming van de motiveringsplicht geen recht op schadevergoeding kan doen ontstaan. De andere middelen strekken er in wezen toe deze conclusie van het Gerecht te omzeilen.

V. Analyse

A. Bevoegdheid van de Unierechter om voor beperkende maatregelen schadevergoeding toe te kennen

1. Kan het Hof deze vraag ambtshalve aan de orde stellen?

31. Om te beginnen moet worden opgemerkt dat rekwirante het oordeel van het Gerecht aangaande zijn bevoegdheid in haar hogere voorziening niet ter discussie stelt. Aangezien de bevoegdheid van het Hof om kennis te nemen van een geschil echter een kwestie van openbare orde is, kan een dergelijk vraagstuk in iedere stand van het geding door het Hof worden onderzocht, ook ambtshalve. [9]

9 Zie arresten van 26 februari 2015, Planet/Commissie (C-564/13 P, EU:C:2015:124, punt 20), en 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punten 36-38).

32. Daar de Unierechter gebonden is aan het beginsel van procedures op tegenspraak, veronderstelt dat onderzoek evenwel dat de partijen in kennis worden gesteld van het feit dat het Hof voornemens is dat vraagstuk ambtshalve aan de orde te stellen en dat zij de gelegenheid hebben daarop in te gaan. Aan deze vereisten is in casu voldaan.

33. Bij brief van 10 december 2019 is partijen verzocht zich ter terechtzitting uit te spreken over de vraag of de rechterlijke instanties van de Unie bevoegd zijn om kennis te nemen van rekwirantes vordering tot vergoeding van de schade die zij stelt te hebben geleden als gevolg van beperkende maatregelen die zijn vastgesteld bij binnen de werkingssfeer van het GBVB vallende besluiten. Hun is eveneens verzocht een standpunt in te nemen over de vraag of het Hof bevoegd is om deze vraag ambtshalve aan de orde te stellen.

34. Hieruit volgt dat het Hof, indien het dit passend acht, ambtshalve de vraag kan onderzoeken of de rechterlijke instanties van de Unie bevoegd zijn uitspraak te doen in een beroep tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden ten gevolge van een in het kader van het GBVB vastgesteld besluit waarbij beperkende maatregelen zijn opgelegd.

2. Ten gronde

35. Alvorens de zaak inhoudelijk te behandelen, lijkt het dienstig om eerst te beschrijven wat de algemene praktijk van de Raad op het gebied van de vaststelling van beperkende maatregelen lijkt te zijn, en ook om de rechtspraak van het Gerecht ten aanzien van zijn bevoegdheid met betrekking tot deze aangelegenheden te onderzoeken.

36. Beperkende maatregelen worden op grond van artikel 29 VEU met eenparigheid van stemmen door de Raad vastgesteld. Deze maatregelen, zoals die welke aan de orde zijn in de onderhavige zaak, bevatten algemene bepalingen die bijvoorbeeld tot doel kunnen hebben om de invoer en uitvoer van bepaalde goederen naar en vanuit bepaalde staten te beperken. Dergelijke maatregelen kunnen ook de vorm aannemen van op een categorie adressaten gerichte specifieke verboden die in feite zijn bedoeld om die personen te weerhouden van het verhandelen of ontvangen van goederen of diensten binnen het grondgebied van de Unie.

37. Daartoe wordt in de beperkende maatregelen uitgewerkt onder welke voorwaarden een persoon in de desbetreffende bijlagen kan worden opgenomen en erin kan blijven staan. Deze besluiten uit hoofde van artikel 29 VEU kunnen eveneens een bundel van individuele besluiten bevatten in de vorm van een bijlage met een lijst van identificeerbare personen, organen of entiteiten en met de motivering waarom de Raad van mening is dat zij voldoen aan de voorwaarden in de algemene criteria om op de lijst te worden vermeld. [10]

38. De krachtens een besluit in de zin van artikel 29 VEU vastgestelde beperkende maatregelen zijn dus van bijzondere aard. Zij vertonen namelijk verwantschap met handelingen van algemene strekking (aangezien zij een categorie van algemeen en abstract bepaalde adressaten verbieden om met name activa en financiële middelen ter beschikking te stellen van personen en entiteiten wier namen op de lijsten in de bijbehorende bijlagen voorkomen) én met een bundel van individuele besluiten die de in die lijsten genoemde personen en entiteiten betreffen. [11]

10 Zie bijvoorbeeld arrest van 21 april 2016, Raad/Bank Saderat Iran (C-200/13 P, EU:C:2016:284, punt 119).

11 Arrest van 23 april 2013, Gbagbo e.a./Raad (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punt 56).

39. Deze besluiten uit hoofde van artikel 29 VEU zijn evenwel slechts van toepassing op de lidstaten en gelden niet voor zover het derden betreft. Teneinde te waarborgen dat marktdeelnemers in alle lidstaten die beslissingen op uniforme wijze toepassen [12], is de praktijk van de Raad derhalve om tegelijkertijd ook verordeningen vast te stellen krachtens artikel 215 VWEU. In deze verordeningen wordt over het algemeen de tekst van de op artikel 29 VEU gebaseerde besluiten herhaald. [13] Daartoe handelt de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op gezamenlijk voorstel van de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, en stelt hij het Europees Parlement in kennis. In geval van bijvoorbeeld een wijziging in de lijst van de personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, worden het op artikel 29 VEU gebaseerde besluit en de op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde verordening tegelijkertijd gewijzigd.

40. Er zij echter op gewezen dat het geen twijfel lijdt dat tegen individuele besluiten waarbij de namen van bepaalde personen op de lijst in de bijlage bij een dergelijke op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde verordening worden vermeld en gehandhaafd, een vordering tot schadevergoeding kan worden ingesteld overeenkomstig artikel 340, tweede alinea, VWEU indien die verordening zelf nietig is verklaard of indien is vastgesteld dat zij onjuist is toegepast.

41. Waar het de bevoegdheid van de Unierechter betreft om kennis te nemen van een beroep tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden ten gevolge van de vaststelling van op artikel 29 VEU gebaseerde besluiten, heeft het Gerecht in dit geval en in andere soortgelijke gevallen vooralsnog geconcludeerd dat het ter zake niet bevoegd is. [14]

42. Volgens de huidige, in de punten 30 en 31 van het bestreden arrest samengevatte rechtspraak van het Gerecht, zijn de rechterlijke instanties van de Unie krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU in beginsel niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van primair recht inzake het GBVB en de op grond daarvan vastgestelde rechtshandelingen. [15] De rechterlijke instanties van de Unie zijn in het kader van het GBVB slechts bij wijze van uitzondering bevoegd overeenkomstig artikel 275, tweede alinea, VWEU. Onder deze bevoegdheid valt ten eerste het toezicht op de naleving van artikel 40 VEU en ten tweede een door personen of entiteiten overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring met betrekking tot door de Raad in het kader van het GBVB getroffen beperkende maatregelen.

43. Cruciaal is echter dat artikel 275, tweede alinea, VWEU volgens het Gerecht de rechterlijke instanties van de Unie geen bevoegdheid toekent om kennis te nemen van een vordering tot schadevergoeding. [16] Bijgevolg valt een vordering tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden als gevolg van een op het gebied van het GBVB vastgestelde handeling, buiten de bevoegdheid van het

12 Zie bijvoorbeeld overweging 3 van verordening nr. 423/2007 en overweging 4 van verordening nr. 961/2010, die in de onderhavige zaak aan de orde zijn.

13 Volgens artikel 215, lid 2, VWEU kan de Raad, indien een overeenkomstig titel V, hoofdstuk 2, VEU vastgesteld besluit daarin voorziet, jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vaststellen.

14 Het Gerecht had eerder vermeden in deze kwestie een standpunt in te nemen; zie in die zin arresten van 11 juni 2014, Syria International Islamic Bank/Raad (T-293/12, niet gepubliceerd, EU:T:2014:439, punten 70 en 83), en 24 september 2014, Kadhaf Al Dam/Raad (T-348/13, niet gepubliceerd, EU:T:2014:806, punt 115).

15 Arresten van 13 december 2018, Iran Insurance/Raad (T-558/15, EU:T:2018:945, punten 53 en 55), en 13 december 2018, Post Bank Iran/Raad (T-559/15, EU:T:2018:948, punten 23-55).

16 Arrest van 18 februari 2016, Jannatian/Raad (T-328/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:86, punt 30).

Gerecht.[17] De Unierechter is enkel bevoegd om kennis te nemen van een vordering tot vergoeding van de schade die een persoon of entiteit stelt te hebben geleden als gevolg van de toepassing van beperkende maatregelen die overeenkomstig artikel 215 VWEU tegen die persoon of entiteit zijn vastgesteld, omdat deze laatste bepaling niet onder de GBVB-bepalingen van de Verdragen valt.[18]

44. Met andere woorden, het Gerecht is van oordeel dat het *niet* bevoegd is om kennis te nemen van een door een persoon of entiteit gedaan verzoek tot vergoeding van de schade die zou zijn geleden wegens jegens die persoon of entiteit getroffen beperkende maatregelen in een op de bepalingen inzake het GBVB (zoals artikel 29 VEU) gebaseerd besluit, maar dat het *wel* bevoegd is om kennis te nemen van datzelfde verzoek wanneer het strekt tot vergoeding van de schade die deze persoon of entiteit stelt te hebben geleden door de tenuitvoerlegging van dat besluit, mits dit middels een op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde verordening is gebeurd.[19]

45. Bij de beoordeling van dit belangrijke bevoegdheidsvraagstuk moet in elk geval eerst worden gekeken naar de relevante Verdragsbepalingen.

46. Hoewel artikel 19 VEU de Unierechter de taak toekent „de eerbiediging van het recht bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen [te verzekeren]", wordt in zowel artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU als artikel 275, eerste alinea, VWEU uitdrukkelijk aangegeven dat het Hof op het gebied van het GBVB in beginsel noch ten aanzien van de bepalingen van het GBVB, noch ten aanzien van „de op grond daarvan vastgestelde handelingen" bevoegd is.[20]

47. Zoals advocaat-generaal Wahl in zijn conclusie in de zaak H/Raad en Commissie (C-455/14 P, EU:C:2016:212, punt 2) heeft opgemerkt, zijn deze Verdragsbepalingen een weergave van de vaste praktijken van de nationale rechterlijke instanties met betrekking tot besluiten op het gebied van buitenlands beleid van de regeringen van de respectieve lidstaten. Deze traditionele eerbied voor de uitvoerende macht waar het gaat om de rechterlijke toetsing van dergelijke besluiten kan aan de hand van diverse gronden worden verklaard. Veel van deze besluiten – die bijvoorbeeld betrekking hebben op vragen over de erkenning van een staat of over een gepaste reactie op vijandige handelingen van een andere staat, om maar niet te spreken van zaken als de inzet van militairen – betreffen vraagstukken op hoog politiek en diplomatiek niveau, die naar hun aard niet geschikt zijn voor rechterlijke beslechting. Besluiten over dergelijke aangelegenheden hebben niet zelden betrekking op het nemen van politieke beslissingen door de regeringen van de lidstaten. Het betreft besluiten ten aanzien waarvan het van belang is dat de uitvoerende en de rechterlijke macht met één mond spreken. Bovendien kunnen de voorgelegde problemen op het gebied van buitenlandse zaken vaak niet direct met behulp van klassieke rechtsbeginselen of met behulp van standaard juridische formules voor feitenonderzoek, bewijs en juridische beoordeling van het bewijsmateriaal worden opgelost.[21]

48. Dat geldt echter *niet* voor *alle* besluiten met betrekking tot aangelegenheden van buitenlands beleid. Met name is elk besluit om de naam van een natuurlijke of rechtspersoon op te nemen in een lijst van beperkende maatregelen, *wel* vatbaar voor toetsing op basis van gewone juridische gronden, zoals de eerbiediging van het recht op verdediging, de motiveringsplicht en het

17 Arrest van 18 februari 2016, Jannatian/Raad (T-328/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:86, punt 31).

18 Zie in die zin arresten van 11 juli 2007, Sison/Raad (T-47/03, niet gepubliceerd, EU:T:2007:207, punten 232-251), en 25 november 2014, Safa Nicu Sepahan/Raad (T-384/11, EU:T:2014:986, punten 45-149), in hogere voorziening bevestigd bij arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

19 Zie in die zin arresten van 13 december 2018, Iran Insurance/Raad (T-558/15, EU:T:2018:945, punt 57), en 13 december 2018, Post Bank Iran/Raad (T-559/15, EU:T:2018:948, punt 57).

20 Arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 39). Zie voor een toelichting op de herkomst van deze bepalingen de standpuntbepaling van advocaat-generaal Kokott in adviesprocedure 2/13 (Toetreding van de Europese Unie tot het EVRM) (EU:C:2014:2475, punt 90).

21 Zie in het algemeen Butler, G., *Constitutional Law of the Common Foreign and Security Policy*, Hart Publishing, Oxford, 2019, blz. 202-213.

evenredigheidsbeginsel. Het eerdere nietigverklaringsarrest dat aan de onderhavige procedure ten grondslag ligt, getuigt immers op eigen wijze van de manier waarop dergelijke specifieke en bijzondere soorten besluiten op het gebied van buitenlands beleid daadwerkelijk rechterlijk kunnen worden getoetst.

49. Zoals ik zojuist heb aangegeven, geeft deze gedachtegang een duidelijke verklaring voor de verhouding van die Verdragsbepalingen tot GBVB-besluiten. Er zij immers op gewezen dat de handelingen die op basis van de GBVB-bepalingen worden vastgesteld, in beginsel uitsluitend bedoeld zijn om vorm te geven aan zuiver politieke beslissingen die zien op de uitvoering van het GBVB, en dat rechterlijke toetsing zich in dit verband moeilijk laat rijmen met de scheiding der machten. Zoals advocaat-generaal Wahl in de zaak H/Raad en Commissie heeft benadrukt, is de rechterlijke toetsing door het Hof in GBVB-aangelegenheden dus „slechts in uitzonderlijke omstandigheden" toegestaan. [22]

50. Het is echter net zo belangrijk om in herinnering te roepen dat in die Verdragsbepalingen niet alle handelingen in het kader van het GBVB zijn uitgesloten van rechterlijke toetsing door het Hof.

51. Zoals blijkt uit de formulering van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU, geldt de in deze bepalingen neergelegde uitdrukkelijke uitsluiting ten eerste slechts ten aanzien van handelingen die zijn vastgesteld op basis van een van de bepalingen van de artikelen 23 tot en met 46 VEU dan wel krachtens een handeling die zelf op basis van die bepalingen is vastgesteld.

52. Ten tweede heeft het Hof geoordeeld dat bepaalde handelingen, ongeacht hun rechtsgrondslag, naar hun aard niet door de bepalingen van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU van de werkingssfeer van rechterlijke toetsing worden uitgesloten. Het Hof heeft bijvoorbeeld geoordeeld dat het bevoegd is om de geldigheid te toetsen van handelingen op het gebied van personeelsbeheer, die lijken op besluiten die de instellingen van de Unie in het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden nemen, zoals overplaatsingsmaatregelen. [23]

53. Ten derde wordt in artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU afgeweken van de algemene bevoegdheid die in artikel 19 VEU aan het Hof is verleend om bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen te verzekeren dat het recht wordt geëerbiedigd, zodat die bepalingen restrictief moeten worden uitgelegd. [24] Wanneer een handeling valt onder de toepassing van regels van het VWEU, zoals de bepalingen van het Financieel Reglement inzake overheidsopdrachten, blijft het Hof bijgevolg bevoegd om die regels uit te leggen en toe te passen. [25]

54. Ten vierde worden in de Verdragen zelf twee situaties met betrekking tot het GBVB aangedragen waarin de bevoegdheid van de Unierechter uitdrukkelijk is erkend. Zowel in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU als in artikel 275, tweede alinea, VWEU staat immers dat het Hof bevoegd is om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 VEU, namelijk om na te gaan of een handeling is vastgesteld met inachtneming van de in de Verdragen neergelegde procedures en bevoegdheden van de instellingen. [26]

55. Voorts wordt in de Verdragen krachtens artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275, tweede alinea, VWEU uitdrukkelijk de bevoegdheid verleend aan het Hof om de wettigheid na te gaan van besluiten van de Raad die voorzien in het opleggen van beperkende maatregelen aan natuurlijke personen of rechtspersonen.

22 C-455/14 P, EU:C:2016:212, punt 2.

23 Arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punten 54 en 59).

24 Zie arrest van 19 juli 2016, H/Raad e.a. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punt 40).

25 Arrest van 12 november 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, punt 49).

26 Zie arresten van 5 maart 2015, Ezz e.a./Raad (C-220/14 P, EU:C:2015:147, punt 42), en 14 juni 2016, Parlement/Raad (C-263/14, EU:C:2016:435, punt 42).

56. Met betrekking tot deze tweede uitzondering wordt in artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU het Hof de bevoegdheid toegekend om de wettigheid na te gaan van bepaalde besluiten als bedoeld in artikel 275, tweede alinea, VWEU, terwijl in deze laatste bepaling ook wordt vermeld dat het Hof bevoegd is om in het kader van beroepen die „onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden" worden ingesteld, toezicht te houden op de wettigheid van besluiten van de Raad die voorzien in het opleggen van beperkende maatregelen aan natuurlijke personen of rechtspersonen.

57. In dit verband heeft het Hof in punt 70 van het arrest in de zaak Rosneft voor recht verklaard dat deze verwijzing naar de „in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden" aldus moet worden opgevat dat zij niet ziet op „het soort procedure […] waarbinnen het Hof toezicht kan uitoefenen op de wettigheid van bepaalde besluiten, maar [op] het soort besluiten […] waarvan het Hof de wettigheid kan controleren in het kader van elke procedure die een dergelijke wettigheidstoetsing tot voorwerp heeft".[27] Aangezien dezelfde besluiten het voorwerp kunnen zijn van een prejudiciële beslissing over de wettigheid of een beroep tot nietigverklaring[28] en aangezien deze twee procedures tot doel hebben om de wettigheid van die besluiten te toetsen, heeft het Hof dan ook geconcludeerd dat het op grond van artikel 267 VWEU bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing een uitspraak te doen over de geldigheid van beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen.[29]

58. Uit de formulering van artikel 275, tweede alinea, VWEU blijkt dus duidelijk dat de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van de wettigheid van beperkende maatregelen slechts bestaat wanneer er sprake is van beroepen „die onder de in artikel 263, vierde alinea, [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld".

59. Eén invalshoek is dat de bevoegdheid van het Hof krachtens artikel 275, tweede alinea, VWEU beperkt is tot *enkel* de toetsing van de wettigheid van beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen in het kader van een krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring. Vanuit dit perspectief strekt deze bevoegdheid zich *niet* uit tot een vordering tot vergoeding van de uit die beperkende maatregelen voortvloeiende of daarmee verband houdende schade. Uit vaste rechtspraak blijkt immers dat het beroep tot schadevergoeding als zodanig niet behoort tot het stelsel van toezicht op de wettigheid van Uniehandelingen.[30] Zoals het Hof in het arrest Lütticke/Commissie[31] heeft opgemerkt, „[is in] het vorderen van schadevergoeding […] voorzien als een *zelfstandige* beroepsweg, waaraan binnen het stelsel der voorzieningsmogelijkheden een bijzondere functie toekomt en aan welks aanwending […] bepaalde voorwaarden worden gesteld".[32]

60. Nog uitdrukkelijker heeft het Gerecht geoordeeld dat „[het beroep tot schadevergoeding] verschilt van het beroep tot nietigverklaring, doordat zij niet strekt tot ongedaanmaking van een bepaalde maatregel, maar tot vergoeding van de schade die door een instelling is veroorzaakt […]. Het beginsel van de autonomie van het beroep tot schadevergoeding vindt dan ook zijn rechtvaardiging in de omstandigheid, dat een dergelijk beroep zich door zijn voorwerp van het beroep tot nietigverklaring onderscheidt."[33] Hieraan kan worden toegevoegd dat voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie uit hoofde van artikel 340, tweede alinea, VWEU andere voorwaarden gelden dan die in artikel 263 VWEU worden vermeld. In het bijzonder is voor de aansprakelijkheid van de Unie niet alleen vereist dat wordt aangetoond dat er sprake is van een schending van een rechtsregel, maar ook

27 Arrest van 28 maart 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

28 Op voorwaarde dat, in het laatste geval, de betrokken persoon niet de adressaat van dat besluit is, in welk geval de rechtspraak in de zaak TWD Textilwerke Deggendorf van toepassing is. Zie arrest van 9 maart 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, punt 18).

29 Ibidem, punten 66, 68, 76 en 81.

30 Arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punt 83).

31 Arrest van 28 april 1971 (4/69, EU:C:1971:40, punt 6).

32 Cursivering van mij.

33 Arrest van 24 oktober 2000, Fresh Marine/Commissie (T-178/98, EU:T:2000:240, punt 45).

dat deze schending gekwalificeerd is en betrekking heeft op een regel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, alsmede dat er sprake is van verlies en schade als gevolg van die schending.[34] Met andere woorden, zelfs indien naar aanleiding van een geslaagd, op grond van artikel 263 VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring duidelijk een onwettigheid is vastgesteld, bestaat er geen automatisch recht op schadevergoeding.

61. Trouw aan de tekst van het Verdrag zelf is weliswaar bijzonder belangrijk – niet in de laatste plaats in de context van bevoegdheidsbeperkingen zoals in onderhavige zaak – maar het is wel zo dat artikel 275 VWEU niet al te letterlijk moet worden uitgelegd, zonder ruimte voor afwijking. Het Verdrag in zijn geheel moet immers holistisch en harmonieus worden gelezen, zodat de in elkaar grijpende delen van het Verdrag tot een resultaat leiden dat – met een lichte aanpassing van de woorden van het Hof in punt 78 van het arrest Rosneft – zorgt voor „de noodzakelijke samenhang"[35] die inherent is aan elk stelsel van effectieve rechterlijke bescherming.

62. Opgemerkt zij dat voor zover de Raad in dergelijke situaties handelt bij een op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde verordening, er dan in die gevallen waarin relevante onderdelen van de verordening nietig zijn verklaard of onjuist zijn toegepast, schadevergoeding kan worden toegekend op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU wanneer er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel waardoor rechtstreeks verlies en schade is veroorzaakt. Dat is namelijk gebeurd in de zaak Safa Nicu Sepahan/Raad, waarin schadevergoeding is toegekend op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU omdat de Raad niet kon bewijzen dat de verzoekende vennootschap had voldaan aan ten minste één van de voorwaarden van de betreffende verordeningen inzake beperkende maatregelen, en waarin deze omstandigheid in die context een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel opleverde waardoor de verzoekende vennootschap verlies en schade had geleden.

63. Daarom zou de vraag kunnen zijn: waarom zou het Hof niet bevoegd zijn om schadevergoeding toe te kennen wanneer het betrokken GBVB-besluit met betrekking tot de beperkende maatregelen is genomen op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU, maar tegelijkertijd wel bevoegd zijn wanneer de Raad krachtens artikel 215 VWEU tevens een verordening heeft vastgesteld (zoals hij steevast doet) die in alle opzichten slechts een reproductie van het aanvankelijke besluit betreffende beperkende maatregelen is? Het is welhaast ondoenlijk om niet tot de conclusie te komen dat een dergelijke gang van zaken zou leiden tot onhoudbare tegenstrijdigheden, die onmogelijk zijn te verantwoorden. Dit alles zou leiden tot een situatie waarin het in de Verdragen vervatte stelsel van rechtsmiddelen op het gebied van de rechterlijke toetsing van beperkende maatregelen de noodzakelijke samenhang zou missen.

64. Volgens mij kan men het in dit verband niet eens zijn met het standpunt van de Raad dat het ontbreken van bevoegdheid van zowel het Gerecht als het Hof om te oordelen over een beroep tot nietigverklaring van een krachtens artikel 29 VEU genomen individueel besluit, wordt gecompenseerd door het bestaan van andere mogelijkheden tot beroep, in het bijzonder de mogelijkheid om tegen afzonderlijke lidstaten een beroep als dat in de zaak Francovich[36] in te stellen vanwege de nationale maatregelen die op grond van dat besluit zijn vastgesteld. De meest voor de hand liggende reactie op dit argument is dat de lidstaten op grond van de tweede volzin van artikel 29 VEU *verplicht* zijn alle besluiten die conform die bepaling zijn vastgesteld, uit te voeren. Hoe de Francovich-doctrine ook wordt bekeken, afzonderlijke lidstaten kunnen niet aansprakelijk worden gehouden voor schade als gevolg van een nationale maatregel die is getroffen om aan een dergelijk besluit te voldoen, aangezien een mogelijke onwettigheid waardoor schade wordt veroorzaakt, niet aan die lidstaten kan worden toegerekend.

34 Zie bijvoorbeeld arrest van 30 mei 2017, Safa Nicu Sepahan/Raad (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punten 29-32, 61 en 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Arrest van 28 maart 2017 (C-72/15, EU:C:2017:236).

36 Deze zaak heeft geleid tot het arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428).

65. Ook dient in herinnering te worden gebracht wat het Hof in het arrest Rosneft in de punten 72 tot en met 74 heeft overwogen. Het Hof heeft benadrukt dat de Unie stoelt op de beginselen van de rechtsstaat en dat het inherent is aan de rechtsstaat dat er effectieve rechterlijke toetsing „bestaat om de naleving van de bepalingen van Unierecht te verzekeren". Vervolgens heeft het Hof geoordeeld dat hoewel artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie „geen bevoegdheid voor het Hof in het leven [kan] roepen wanneer de Verdragen dit uitsluiten", het beginsel van effectieve rechterlijke toetsing wel vereist „dat de op het gebied van het GBVB bestaande uitsluiting van de bevoegdheid van het Hof eng wordt uitgelegd".

66. Wat betreft de formulering van artikel 275, tweede alinea, VWEU, ben ik van mening dat de beste uitlegging van de uitsluitingsbepalingen is dat de opstellers – om zeer begrijpelijke redenen – eenvoudigweg de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van alle handelingen van het GBVB hebben willen uitsluiten, *met uitzondering van die besluiten die betrekking hebben op beperkende maatregelen*. Aangezien een beroep tot schadevergoeding niet is uitgesloten met betrekking tot de handelingen die op grond van artikel 215 VWEU in het kader van hetzelfde onderwerp zijn vastgesteld, moet worden betwijfeld of het daadwerkelijk de bedoeling was van de opstellers om een beroep tot schadevergoeding dat voortvloeit uit of nauw samenhangt met het beroep tot nietigverklaring als bedoeld in artikel 263 VWEU, uit te sluiten waar het gaat om beperkende maatregelen. Het kan met name dan ook niet de bedoeling van de opstellers zijn geweest om een verzoeker die in het gelijk is gesteld in een beroep tot nietigverklaring, ervan te weerhouden schadevergoeding te vorderen in verband met een situatie waarbij er sprake kan zijn geweest van een zeer ernstige schending van een rechtsregel.

67. Zoals ik heb aangegeven, zou elke andere conclusie leiden tot onhoudbare tegenstrijdigheden die niet alleen in strijd zijn met de fundamentele beginselen in het kader van de bescherming van de rechtsstaat – het rechtsstaatbeginsel is zelf een grondbeginsel van het Unierecht – maar die ook afbreuk zouden doen aan de doeltreffendheid en de noodzakelijke samenhang van het in de Verdragen vastgelegde stelsel van rechtsmiddelen.

68. Daaruit volgt derhalve dat het Hof in deze omstandigheden volgens mij niet verplicht is om de precieze woorden van artikel 275, tweede alinea, VWEU volstrekt letterlijk en zonder ruimte voor afwijking uit te leggen. Mijns inziens is het toegestaan de Verdragen holistisch en harmonieus uit te leggen, met indien nodig bijzondere aandacht voor de werking van artikel 215 VWEU.

69. Zowel in artikel 24 VEU als in artikel 275 VWEU wordt weliswaar het toezicht op de wettigheid van bepaalde besluiten genoemd, maar waar het de verwijzing naar de voorwaarden van artikel 263, vierde alinea, VWEU betreft [37], moeten de gebruikte bewoordingen in algemene zin worden opgevat, hetgeen impliceert dat zij betrekking hebben op het soort besluiten dat aan het toezicht van de Unierechter kan worden onderworpen, en niet op een *specifieke procedure* van rechterlijk toezicht.

70. Zelfs indien met het beroep tot nietigverklaring en met het beroep tot schadevergoeding niet dezelfde doelstellingen worden nagestreefd, zodat in het kader van het beroep tot schadevergoeding „schending van een rechtsregel" op zich niet volstaat om aansprakelijkheid vast te stellen, doet dit in elk geval niet af aan het feit dat een wettigheidstoetsing van het besluit waardoor de gestelde schade is veroorzaakt, als procedurele stap noodzakelijk is ter beoordeling van de gegrondheid van een vordering

37 Punt 70 van het arrest Rosneft zou de indruk kunnen wekken dat het Hof de bedoeling had om een beroep waarmee niet een dergelijke wettigheidstoetsing wordt beoogd, uit te sluiten. Dat punt dient echter te worden gezien in de specifieke context van de zaak Rosneft, die betrekking had op de vraag of het Hof bevoegd was om uitspraak te doen op grond van artikel 267 VWEU, en moet niet als een regel van algemene strekking worden gezien. Aangezien het Hof eerder had geoordeeld dat het beroep tot nietigverklaring en de prejudiciële verwijzing betreffende de geldigheid beide een dergelijke wettigheidstoetsing tot voorwerp hadden, moet dit punt dan ook aldus worden gelezen dat het er enkel toe strekt te benadrukken dat de verwijzing in artikel 275 VWEU naar artikel 263 VWEU aldus moet worden opgevat dat deze in het bijzonder elke procedure omvat waarmee een dergelijke wettigheidstoetsing wordt beoogd, mits het een handeling in de zin van artikel 263 VWEU betreft.

tot schadevergoeding.[38] Het bestaan van een onwettigheid is weliswaar op zich niet voldoende om te kunnen spreken van niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, maar evenzo hoeven bepaalde gebreken in het kader van een beroep tot nietigverklaring niet tot nietigverklaring van het besluit te leiden.[39]

71. Bijgevolg ben ik van mening dat het Hof bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot schadevergoeding dat rechtstreeks verband houdt met of accessoir is aan een krachtens artikel 263 VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring met betrekking tot de wettigheid van beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen die de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU heeft vastgesteld. Gelet op deze uitlegging ben ik tevens van mening dat die bevoegdheid niet wordt uitgesloten door artikel 275, tweede alinea, VWEU.

72. Ik zal nu de gegrondheid van het eerste middel van rekwirante onderzoeken.

B. Eerste middel

73. Overeenkomstig de voorwaarden die zijn geformuleerd in het arrest Francovich e.a.[40], dat naar analogie van toepassing is[41], moet aan drie voorwaarden zijn voldaan om de Unie op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU niet-contractueel aansprakelijk te stellen voor onrechtmatig gedrag van haar instellingen. Die voorwaarden zijn ten eerste het bestaan van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, ten tweede het bestaan van schade, en ten derde het bestaan van een causaal verband tussen de niet-nakoming van de verplichting die rust op de verrichter van de handeling en de door de benadeelde personen geleden schade.[42]

74. Wat de eerste voorwaarde betreft – dit is de voorwaarde die in het onderhavige beroep aan de orde is – heeft het Hof reeds geoordeeld dat bewijs is geleverd voor een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt rechten toe te kennen aan personen of entiteiten, wanneer het een schending betreft die inhoudt dat de betrokken instelling de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid kennelijk en ernstig heeft overschreden. In dit verband zijn de in aanmerking te nemen factoren met name de ingewikkeldheid van de te regelen situaties, de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel en de omvang van de beoordelingsmarge die deze regel de instelling van de Unie laat.[43] Een schending kan als bewezen worden beschouwd wanneer een onregelmatigheid is vastgesteld die een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid in vergelijkbare omstandigheden niet zou hebben begaan.[44]

75. Bij de verwerping van het door rekwirante ingestelde beroep heeft het Gerecht zich in het bestreden arrest gebaseerd op rechtspraak volgens welke niet-nakoming van de motiveringsplicht niet voldoende is om te resulteren in niet-contractuele aansprakelijkheid. Aangezien rekwirante haar beroep in haar verzoekschrift alleen heeft gebaseerd op het nietigverklaringsarrest van het Gerecht waarbij de besluiten tot plaatsing van haar naam op de lijsten nietig zijn verklaard wegens ontoereikende motivering, heeft het Gerecht geoordeeld dat niet was voldaan aan de eerste voorwaarde voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.[45]

38 Zie naar analogie arrest van 9 september 2008, FIAMM e.a./Raad en Commissie (C-120/06 P en C-121/06 P, EU:C:2008:476, punt 120).

39 Dit is het geval bij een gebonden bevoegdheid of wanneer het onwaarschijnlijk is dat het gebrek de inhoud van het besluit heeft aangetast. Zie bijvoorbeeld arrest van 8 mei 2014, Bolloré/Commissie (C-414/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2014:301, punt 84).

40 Arrest van 19 november 1991 (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428, punt 40).

41 Arrest van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punt 41).

42 Zie bijvoorbeeld arrest van 4 juli 2000, Bergaderm en Goupil/Commissie (C-352/98 P, EU:C:2000:361, punt 42).

43 Zie in die zin arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punten 33 en 42).

44 Ibidem, punt 43.

45 Punten 42 en 43 van het bestreden arrest.

76. In haar eerste middel in hogere voorziening voert rekwirante aan dat het Gerecht die rechtspraak onjuist heeft toegepast, aangezien die enkel van toepassing is op maatregelen van regelgevende aard en dat er in casu sprake was van uitzonderlijke omstandigheden op grond waarvan die rechterlijke instantie die rechtspraak buiten toepassing had moeten laten.

77. Ik kan mij daarbij niet aansluiten. Gelet op de gebruikte algemene formulering en de reden van het bestaan van die rechtspraak, is deze van toepassing op elk besluit, ongeacht of dat bestuurlijk of regelgevend van aard is. Zoals de Raad in zijn schriftelijke opmerkingen heeft benadrukt, heeft het Hof de rechtspraak in kwestie weliswaar in bepaalde arresten gehanteerd met betrekking tot regelgevingshandelingen [46], maar heeft het die rechtspraak ook toegepast in het kader van individuele besluiten waarbij de naam van een specifieke persoon is opgenomen in de lijst van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn. [47] Hoewel rekwirante zich niet bijzonder duidelijk op uitzonderlijke omstandigheden heeft beroepen, lijkt er geen sprake geweest te zijn van een basis op grond waarvan het Gerecht in casu op goede gronden van deze rechtspraak had kunnen afwijken.

78. Deze rechtspraak zou niettemin verder kunnen worden verduidelijkt opdat elke betrokken persoon of entiteit eruit zou kunnen opmaken hoe schadevergoeding te verkrijgen.

79. Deze inspanning om duidelijkheid te verschaffen is van groot belang wanneer ten eerste in ogenschouw wordt genomen dat het recht op een effectieve rechterlijke bescherming inhoudt dat ook in omstandigheden als die van de bodemprocedure, waar een instelling schade heeft veroorzaakt door zonder degelijke onderbouwing een individueel besluit vast te stellen, de betrokkene een fatsoenlijke vergoeding voor die schade moet kunnen verkrijgen. [48] Zoals de vertegenwoordiger van rekwirante ter terechtzitting heeft benadrukt, is voor die entiteit het bestaan van dergelijke rechtsmiddelen van veel fundamenteler belang dan de vraag of het Hof bevoegd is om kennis te nemen van een beroep tot schadevergoeding dat ziet op een op artikel 29 VEU gebaseerd besluit. Zoals ik reeds heb aangegeven, neemt de Raad immers in de praktijk stelselmatig twee identieke besluiten, het ene op basis van artikel 29 VEU en het andere op basis van artikel 215 VWEU.

80. Ten tweede kan worden geconstateerd dat niet-nakoming van de motiveringsplicht op zichzelf een voldoende gekwalificeerde schending vormt van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen. Zoals in artikel 296 VWEU stilzwijgend wordt erkend, is het recht op een motivering de beste bescherming tegen willekeurige besluiten en is het een fundamenteel onderdeel van een samenleving die is gestoeld op de beginselen van de rechtsstaat. Aangezien de motivering onder meer specifiek tot doel heeft de adressaat van de betrokken handeling in staat te stellen om de onderbouwing voor de vaststelling ervan na te gaan en dus te beslissen of de handeling al dan niet zal worden betwist [49], moet de motiveringsplicht worden beschouwd als een rechtsregel waarbij rechten aan particulieren worden verleend.

81. In deze specifieke context verdienen echter twee aparte aspecten van het recht op motivering de aandacht. Enerzijds behoort de motiveringsplicht tot de wezenlijke vormvoorschriften die te allen tijde in acht moeten worden genomen [50], maar is het zo dat de vraag of de gegeven motivering gegrond is – hetgeen de inhoudelijke wettigheid van de omstreden maatregel betreft – een enigszins andere kwestie.

46 Arresten van 15 september 1982, Kind/EEG (106/81, EU:C:1982:291, punt 14), en 6 juni 1990, AERPO e.a./Commissie (C-119/88, EU:C:1990:231, punt 20).

47 Arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad (C-123/18 P, EU:C:2019:694, punt 103).

48 Zie in die zin arrest van 12 september 2006, Reynolds Tobacco e.a./Commissie (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punten 80-83).

49 Zie bijvoorbeeld arrest van 15 november 2012, Raad/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punt 50).

50 In het Frans „une formalité substantielle”.

82. Anderzijds kan de Raad ten aanzien van GBVB-kwesties weliswaar bepaalde moeilijkheden ondervinden wat betreft de beschikbaarheid van informatie, maar is dat feit onvoldoende om een motiveringsgebrek te rechtvaardigen. Zoals het Hof immers heeft geoordeeld „houdt de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht in […] dat in alle omstandigheden […] die motivering de individuele, specifieke en concrete redenen aangeeft waarom de bevoegde autoriteiten van mening zijn dat tegen de betrokken persoon beperkende maatregelen moeten worden vastgesteld”.[51] Elke niet-nakoming van de motiveringsplicht moet dus over het algemeen worden beschouwd als een onregelmatigheid die een normaal voorzichtige en zorgvuldige overheid niet had mogen begaan.

83. Hoewel het Hof tot op heden nooit de gelegenheid heeft gehad om aan te geven waarom niet-nakoming van de motiveringsplicht *op zich* niet voldoende is om niet-contractuele aansprakelijkheid op te leveren, is het antwoord volgens mij toch duidelijk. Wanneer een verzoeker vergoeding vordert van schade die is veroorzaakt door de rechtsgevolgen van een besluit, komt die schade niet uitsluitend voort uit het ontbreken van een motivering, maar is zij enkel het gevolg van de omstandigheid dat een gefundeerde basis voor dat besluit ontbreekt.[52]

84. Aangezien er een motivering moet zijn om te waarborgen dat de rechter de wettigheid van het betrokken besluit naar behoren kan toetsen[53], is het dus bij het ontbreken van een dergelijke motivering niet mogelijk om te bepalen of dit besluit al dan niet gefundeerd is en, in het verlengde daarvan, of is voldaan aan de voorwaarde van het bestaan van een causaal verband.[54]

85. Het voorgaande betekent evenwel niet dat in omstandigheden als die van de onderhavige zaak waarin een instelling, om uitvoering te geven aan een nietigverklaringsarrest, besluit tot vaststelling van een nieuw besluit dat uitsluitend gevolgen heeft voor de toekomst, de adressaat van dat besluit elke mogelijkheid wordt ontnomen om schadevergoeding te verkrijgen voor de aanzienlijke negatieve gevolgen van het aanvankelijke besluit.[55]

51 Zie arresten 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, punten 116-118), en 18 februari 2016, Raad/Bank Mellat (C-176/13 P, EU:C:2016:96, punt 76).

52 Het motiveringsgebrek kan weliswaar schade veroorzaken als gevolg van de onzekerheid waarin de adressaat van het betrokken besluit daardoor zou kunnen verkeren, maar deze schade is immaterieel. Wanneer een persoon stelt schade te hebben geleden door de rechtsgevolgen van een besluit, gaat het om materiële schade, die uitsluitend het gevolg kan zijn van het ontbreken van een gefundeerde basis voor dat besluit.

53 Zie 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, punt 100).

54 Hoewel deze rechtspraak in sommige arresten lijkt te worden gekoppeld aan de eerste voorwaarde, namelijk het bestaan van een schending van een rechtsregel, lijkt in het eerste arrest waarin het Hof tot dat oordeel is gekomen, ervan te worden uitgegaan dat deze vorm van onwettigheid niet dit soort schade kan veroorzaken, wat veeleer verband houdt met het ontbreken van een causaal verband. Zie in die zin arrest van 15 september 1982, Kind/EEG (C-106/81, EU:C:1982:291, punten 14 en 34).

55 Zie naar analogie 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, punt 132). De adressaat van een niet-gemotiveerd besluit mag niet de dupe worden van de nalatigheid van de betrokken instelling, en ook niet van de keuze van het Gerecht om een besluit nietig te verklaren zonder – om redenen van proceseconomie – alle door de verzoeker aangevoerde middelen te onderzoeken. Bovendien dient te worden opgemerkt dat wanneer in een arrest een besluit nietig is verklaard wegens niet-nakoming van de motiveringsplicht, de verzoeker geen hogere voorziening tegen die uitspraak kan instellen op de grond dat het Gerecht de vastgestelde tekortkoming ten onrechte als niet-nakoming van de motiveringsplicht heeft aangemerkt.

86. Niet-nakoming van de in artikel 296 VWEU neergelegde motiveringsplicht leidt *op zich* dus niet tot niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie. De adressaat van een niet-gemotiveerd besluit kan echter verder gaan en aanvoeren dat het besluit in feite ongegrond is en niet door relevante informatie of bewijzen wordt gestaafd. [56]

87. Bij het ontbreken van een motivering kan van de adressaat van een besluit inderdaad niet worden verwacht dat hij meer doet dan verklaren dat hij zich tevens richt tegen de inhoud van dat besluit. Niettemin moet een verzoeker een dergelijk middel, dat betrekking heeft op wat de materiële wettigheid van de bestreden besluiten zou kunnen worden genoemd, in ieder geval wel aanvoeren en met name stellen dat aan de besluiten geen behoorlijk bewijs ten grondslag ligt. Het Hof is immers gebonden aan de argumenten van partijen. Het volstaat derhalve niet dat de verzoeker enkel wijst op het feit dat hij het gebrek aan motivering heeft betwist.

88. Indien de adressaat van een besluit betoogt dat er niet alleen sprake is geweest van een motiveringsgebrek, maar ook dat er geen gegronde redenen zijn, staat het aan de betrokken instelling, in casu de Raad, om aan te tonen dat het besluit wel degelijk gegrond was. [57] Indien de Raad vervolgens geen enkele uitleg geeft over de redenen die tot de vaststelling van die handeling hebben geleid, dan is in ieder geval aan de eerste voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU voldaan.

89. Het is juist dat – waar het gaat om een beroep tot nietigverklaring – de motivering van een besluit in beginsel tegelijk met de vaststelling van dat besluit moet worden gegeven en slechts bij uitzondering in een latere fase op verzoek van de betrokkene. Er zij evenwel aan herinnerd dat een beroep tot schadevergoeding een zelfstandige voorziening in rechte is die niet strekt tot nietigverklaring van een bepaalde handeling, maar tot het verkrijgen van een vergoeding voor de door een instelling veroorzaakte schade. [58]

90. Terwijl het Gerecht in het kader van een beroep tot nietigverklaring een besluit waarvoor vóór de instelling van dat beroep geen motivering is gegeven, nietig moet verklaren, kan de Raad bij een beroep tot schadevergoeding derhalve nog steeds een motivering geven in de verweerfase om aan te tonen dat het besluit feitelijk gegrond was en dat de Unie dus niet aansprakelijk kan worden gesteld. [59]

91. In casu heeft rekwirante zich, voor zover het haar vordering tot schadevergoeding betrof, uitsluitend gebaseerd op de bevinding van het Gerecht in het nietigverklaringsarrest aangaande het ontbreken van een motivering.

56 Gesteld zou kunnen worden dat wanneer een besluit nietig wordt verklaard, het in beginsel prematuur is om te oordelen over de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, aangezien het aan de instelling die dat besluit heeft vastgesteld staat om te beslissen over de uitvoering van die uitspraak. Het is dan ook pas na de vaststelling van de maatregelen ter uitvoering van die uitspraak dat de omvang van de schade waarvan vergoeding wordt gevorderd, kan worden bepaald, daar de vaststelling van sommige van die maatregelen mogelijkerwijs tot gevolg had dat de negatieve gevolgen van dat besluit zijn verholpen. Zie bijvoorbeeld arrest van 14 december 2018, FV/Raad (T-750/16, EU:T:2018:972, punten 176 en 177). In casu heeft de Raad bij de uitvoering van het nietigverklaringsarrest echter niet met terugwerkende kracht naar behoren gemotiveerde nieuwe besluiten vastgesteld, maar besloten om alleen voor de toekomst besluiten vast te stellen, zonder het nadeel dat rekwirante in het verleden heeft ondervonden van de gevolgen van de nietig verklaarde maatregelen te compenseren. Zie, met betrekking tot de verplichting om de in het verleden ondervonden gevolgen van een nietig verklaard besluit te verhelpen, arrest van 14 mei 1998, Raad/De Nil en Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224, punt 16). In de onderhavige zaak heeft rekwirante evenwel niet aangevoerd dat de Raad zijn verplichting krachtens artikel 266 VWEU om de maatregelen te treffen die nodig zijn ter uitvoering van het nietigverklaringsarrest, niet is nagekomen.

57 Arrest van 26 juli 2017, Raad/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punt 49).

58 Zie arrest van 2 december 1971, Zuckerfabrik Schöppenstedt/Raad (5/71, EU:C:1971:116, punt 3). Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de oplossing die het Hof heeft gekozen in punt 46 van het arrest van 10 september 2019, HTTS/Raad (C-123/18 P, EU:C:2019:694), die ziet op de vraag of de Raad zich kan beroepen op feiten die zich na de vaststelling van een besluit hebben voorgedaan om dat besluit met terugwerkende kracht te rechtvaardigen, en niet op de vraag of de Raad in het kader van een aansprakelijkstelling nog redenen kan aanvoeren ter onderbouwing van een besluit.

59 Ik voeg er uiteraard tussen haakjes aan toe dat onder die omstandigheden het feit dat de motivering te laat was, in aanmerking zou moeten worden genomen bij een eventuele verwijzing in de kosten. De verzoeker zou ook het recht moeten hebben om zijn argumenten aan te passen aan de verstrekte toelichting.

92. Het is juist dat het Gerecht in punt 82 van dat nietigverklaringsarrest heeft geoordeeld dat de Raad zijn motiveringsplicht niet was nagekomen, alsmede de verplichting om rekwirante, in haar hoedanigheid van belanghebbende entiteit, de tegen haar aangevoerde belastende elementen mede te delen, waarmee het Gerecht wellicht de indruk heeft gewekt twee verschillende gebreken te hebben benoemd.

93. Zoals het Gerecht in punt 49 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, wordt deze verwijzing naar een schending vanwege het feit dat het tegen rekwirante in aanmerking genomen bewijsmateriaal niet is medegedeeld, echter in het nietigverklaringsarrest vermeld in antwoord op een middel waarin niet zozeer een kennelijke beoordelingsfout wordt aangevoerd, als wel de niet-nakoming van de motiveringsplicht.[60] Volgens het Gerecht ging het dus niet om een aparte grond voor nietigverklaring, maar veeleer om een ondersteuning van de conclusie dat de motivering van de litigieuze besluiten niet naar behoren was onderbouwd, aangezien de Raad zelfs niet in staat was om rekwirante, in haar hoedanigheid van belanghebbende entiteit, de tegen haar aangevoerde belastende elementen mede te delen. Dat betekent echter niet dat het Gerecht heeft geconcludeerd dat de Raad geen bewijs ter onderbouwing van de beperkende maatregelen had verzameld of dat tegen de plaatsing van rekwirantes naam op de lijst van beperkende maatregelen geen toereikende en gegronde redenen konden worden aangevoerd.

94. Anders dan rekwirante in haar vierde middel in hogere voorziening stelt, volgt hieruit dat het Gerecht het nietigverklaringsarrest niet onjuist heeft uitgelegd – wat rekwirante in haar verzoekschrift tot schadevergoeding in eerste aanleg als enige grond had aangevoerd – door te oordelen dat het Gerecht in dat arrest slechts had geconcludeerd dat de motiveringsplicht niet was nagekomen, en geenszins tot de slotsom was gekomen dat er geen gegronde motivering had kunnen worden aangevoerd.

95. Het is ook waar dat rekwirante in de punten 24, 31 en 33 van haar vordering tot schadevergoeding in eerste aanleg heeft gesteld dat de Raad volgens haar de bepalingen van de door hem aangevoerde teksten had geschonden door deze zonder enige onderbouwing toe te passen, en voorts de rechten van de verdediging had geschonden en blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de gegrondheid van de vastgestelde maatregelen niet te onderbouwen. Er zij evenwel aan herinnerd dat volgens artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht de middelen die de verzoeker aanvoert, duidelijk in het verzoekschrift moeten worden vermeld. Deze elementen dienen zo duidelijk en precies te zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht uitspraak kan doen op het beroep, desnoods zonder aanvullende informatie.[61]

96. In haar verzoekschrift heeft rekwirante de door haar genoemde omstandigheden vermeld in een subrubriek waarvan in het opschrift[62] en in de eerste alinea wordt aangegeven dat het niet de bedoeling was om de aan de Raad verweten gedraging te omschrijven, maar om aan te tonen dat het in het voorafgaande onderdeel aangegeven onrechtmatige gedrag beantwoordt aan de in de rechtspraak van het Hof gestelde voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Unie. In het voorafgaande onderdeel van het verzoekschrift in eerste aanleg had rekwirante zich bij het omschrijven van het gestelde onrechtmatige gedrag echter beperkt tot het feit dat in het nietigverklaringsarrest was vastgesteld dat de motiveringsplicht niet was nagekomen.

60 Zie punt 70 van het nietigverklaringsarrest.

61 Zie bijvoorbeeld beschikking van 21 januari 2016, Internationaler Hilfsfonds/Commissie (C-103/15 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:51, punt 33).

62 Deze subrubriek had als opschrift: „B. Deze onrechtmatigheid leidt tot de aansprakelijkheid van de Unie".

97. Gelet op de door rekwirante gemaakte keuze om in het betreffende onderdeel van haar verzoekschrift deze mogelijk ruimere argumenten niet te vermelden, kan het Gerecht niet worden verweten dat het uit de inhoud van deze tweede subrubriek niet heeft afgeleid dat rekwirante zich ook op deze onrechtmatigheden wilde beroepen. Zoals het Gerecht in de punten 52 tot en met 58 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, heeft rekwirante pas in de loop van het geding duidelijk gemaakt dat zij zich op het ontbreken van de materiële wettigheid van de litigieuze besluiten wilde beroepen.

98. Volgens mij onderscheidt dit feit de onderhavige zaak van het arrest van 25 november 2014, Safa Nicu Sepahan/Raad (T-384/11, EU:T:2014:986), waarop rekwirante zich in haar hogere voorziening beroept. Hoewel de feiten die aan deze twee zaken ten grondslag liggen zeer vergelijkbaar zijn, blijkt uit punt 26 van dat arrest, dat in hogere voorziening door het Hof is bevestigd, dat in die zaak de verzoekende partij uitdrukkelijk een beoordelingsfout – en niet (zoals in casu) *enkel* het ontbreken van een motivering – had aangevoerd om haar vordering tot schadevergoeding te staven. [63]

99. Hoe beperkt het onderscheid tussen de onderhavige zaak en de zaak Safa Nicu Sepahan/Raad ook kan lijken te zijn, moet de afwijzing door het Gerecht van rekwirantes vordering tot schadevergoeding in de onderhavige zaak, gelet op de wijze waarop zij deze vordering had geformuleerd, onder de omstandigheden dus als volkomen gerechtvaardigd worden beschouwd.

100. Ik geef het Hof derhalve in overweging het eerste middel van de hogere voorziening af te wijzen.

VI. Conclusie

101. Gelet op het voorgaande zijn mijn belangrijkste conclusies als volgt:

„Het Hof is bevoegd om kennis te nemen van een beroep tot schadevergoeding dat rechtstreeks verband houdt met of accessoir is aan een krachtens artikel 263 VWEU ingesteld beroep tot nietigverklaring met betrekking tot de wettigheid van beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen die de Raad van de Europese Unie op grond van titel V, hoofdstuk 2, VEU heeft vastgesteld. Gelet op deze uitlegging is het voorts zo dat die bevoegdheid niet wordt uitgesloten door artikel 275, tweede alinea, VWEU.

Het eerste middel van de hogere voorziening moet worden afgewezen."

63 Zoals ik reeds heb aangegeven, zijn niet-nakoming van de motiveringsplicht en niet-nakoming van de verplichting om informatie of bewijsmateriaal ter onderbouwing van de beperkende maatregelen te verzamelen, immers twee totaal verschillende zaken. Zie in die zin arresten van 26 juli 2017, Raad/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, punt 48), en 26 juli 2017, Raad/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punt 70), waaruit volgt dat de twee verplichtingen van elkaar worden onderscheiden. De niet-nakoming van de eerste verplichting is een gebrek dat ziet op wat de externe of formele wettigheid kan worden genoemd, terwijl niet-nakoming van de tweede de interne of materiële wettigheid van het betrokken besluit aantast.