

ANNOTATIE

Neves 77 Solutions (HvJ EU, C-351/22) – Omvang van de rechtsmacht van het Hof in het GBVB

H.C.F.J.A. de Waele

*Annotatie bij Hof van Justitie van de Europese Unie, 10-09-2024,
ECLI:EU:C:2024:723 (EHRC-2024-0225)*

1. Op 10 september 2024 sloeg het Europees Hof van Justitie een dubbelslag: die dag wees het namelijk zowel een arrest in de gevoegde zaken *KS* en *KD*, als in de onderhavige zaak *Neves 77 Solutions*.^[1] Beide oordelen hebben betrekking op de (omvang van de) rechtsmacht die het Hof kan uitoefenen in het zogenaamd Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid (GBVB) van de Europese Unie. Op papier is deze rechtsmacht sterk ingeperkt, conform artikel 24 van het EU-Verdrag en artikel 275 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU. De afgelopen jaren hebben we echter meerdere uitspraken de revue zien passeren waarin het Hof eigenhandig zijn jurisdictie een stuk verder heeft opgerekt, mede onder verwijzing naar het beginsel van effectieve rechtsbescherming (zie o.a. de zaken *Elitaliana*, *H* en *KF*).^[2] Deze beknopte annotatie staat in randnummer 2 stil bij deze specifieke dimensie. Vervolgens is er in randnummer 3 aandacht voor de prettig fijnzinnige omgang met het eigendomsrecht. In randnummer 4 gaat tot slot de aandacht uit naar de bredere context en strekking.

2. Zoals in punt 36 van het arrest wordt gememoreerd, is het Hof van Justitie in het GBVB uitsluitend bevoegd toe te zien op de naleving van artikel 40 VEU (kort gezegd: of voor een aangenomen handeling de juiste rechtsbasis is gekozen), en toe te zien op de wettigheid van beperkende maatregelen (sancties). De gevoeligheid van dit bijzondere domein maakte het voor de lidstaten onwenselijk meer uitzonderingen toe te staan op de hoofdregel dat het Hof hier in het algemeen geen rechtsmacht toekomt.^[3] De supranationale rechters kozen in dit verband echter al eerder voor de lijn dat in het EU-recht uitzonderingen op de hoofdregel

altijd restrictief moeten worden uitgelegd, zoals eerder in *Rosneft*.^[4] In die zaak werden prejudiciële vragen over de geldigheid van GBVB-besluiten mogelijk geacht, ondanks het ontbreken van een expliciete competentie daarvoor. Eerder opende het Hof, in *Bank Refah Kargaran*, tot verrassing van velen, de weg voor aansprakelijkheidsclaims tegen de Unie wegens door particulieren geleden schade.^[5] *Neves 77 Solutions* volgt in hetzelfde spoor. In casu kiest men voor een creatieve benadering met een combinatie van de beide uitzonderingen: een scharnieroverweging lijkt punt 42, waar het Hof wijst op de vermeende noodzaak te (kunnen) onderzoeken of een maatregel die als grondslag dient voor opgelegde sanctiemaatregelen niet gestalte had dienen te krijgen via een VWEU-verordening in plaats van GBVB-besluit. De rechtvaardiging in punt 43 luidt dat dit mede is afgedekt door de algemene bevoegdheid verstrekt in artikel 19 van het EU-Verdrag om de “eerbiediging van het recht” te verzekeren. De Raad van Ministers zou het anders te gemakkelijk worden gemaakt met zijn GBVB-bevoegdheden rechtsbases in het VWEU te doorkruisen (zie punt 45). Op deze wijze verbreedt het Hof zijn eigen jurisdictie naar het beantwoorden van prejudiciële vragen over de interpretatie van GBVB-besluiten, een absoluut novum. Op klassieke wijze vindt het steun voor zijn opvatting in de rechtszekerheid en gewenste uniforme toepassing van het Unierecht door nationale rechterlijke instanties (punt 50), evenals de essentiële samenhang van het Unierechtelijke rechtsbeschermingsstelsel en het beginsel van effectieve rechterlijke toetsing (punt 51). Weliswaar blijft de nieuwe competentie nog beperkt tot de uitleg van een besluit om te bepalen of het niet op een andere grondslag had moeten worden vastgesteld, deze benadering komt in feite neer op een analyse: “staat erin wat erin had moeten staan?”. Daarmee is niet ondenkbaar dat het oogmerk van artikel 40 van het EU-verdrag (“is de juiste rechtsbasis gekozen?”) in de toekomst geen dominante rol meer zal spelen, zodat in het GBVB uiteindelijk artikel 267 VWEU analoog zal zijn toe te passen in zijn geheel. In *KS* en *KD* bleek al dat in een directe actie (artikel 268 VWEU) dergelijke besluiten best uitgebreid op hun inhoud kunnen worden getoetst, zolang dat materieel maar niet “politieke of strategische kwesties” betreft.

3. Een tweede aspect van *Neves 77 Solutions* dat interesse kan wekken bij de vaste lezers van *EHRC Updates* betreft de omgang met het eigendomsrecht. Met name vanaf punt 74 wijdt het Hof hier een uitgebreide beschouwing aan, onder verwijzing naar het Eerste Protocol bij het EVRM en artikel 17 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Het Hof memoreert daarbij allereerst de zgn. *Griekse maïs-formule*, namelijk dat wanneer er geen sprake is van harmonisatie, de lidstaten bij de inrichting van hun nationale stelsel vrij zijn om keuzes te maken, zolang er maar doeltreffende, proportionele en afschrikwekkende straffen staan op schendingen van het EU-recht (*Commissie t. Griekenland*).^[6] In casu gaat het om confiscatie en (automatische) verbeurdverklaring van middelen van een onderneming in Roemenië, als consequentie van niet-naleving van sancties opgelegd door de Europese Unie.

Het Hof wijst er in punt 80 op dat bij de interpretatie van het eigendomsrecht, gecodificeerd in het Handvest, rekening moet worden gehouden met de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 1 van het Eerste Protocol. Het ontleedt vervolgens de Handvestbepaling, doorloopt aandachtig relevante rechtspraak van het EHRM (o.a. *Agosi t. Verenigd Koninkrijk* en *Karapetyan t. Georgië*),^[7] en beziet de beschikbare ruimte om tot beperking over te gaan. De conclusie in punt 101 is dat de gestrengheid van de Roemeense sanctie gerechtvaardigd lijkt in het licht van de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest, met niettemin de opdracht aan de verwijzende nationale rechter dit nogmaals te verifiëren. Hoewel er in de ogen van het Hof geen directe problemen rijzen ten aanzien van de rechtszekerheid, krijgt de nationale instantie aan het slot van het arrest (punten 102-107) eveneens de instructie mee om dat andermaal te controleren.

4. Met de oordelen in *KS & KD* en *Neves 77 Solutions* bouwt het Hof ogenschijnlijk door aan de brug die op den duur toetreding van de EU tot het EVRM mogelijk zou moeten maken.^[8] Opmerkelijk genoeg heeft het Hof in 2015 eerst zélf de blokkades geformuleerd, die het nu langzamerhand weer stap voor stap aan het elimineren is (*Advies 2/13, Toetreding tot het EVRM*^[9]). De zorgvuldige omgang met het eigendomsrecht valt daarnaast te interpreteren als een extra uitgestoken hand richting Straatsburg.^[10] Waar de eerdere torpedering vooral uit de koker leek te komen van de toenmalige Hofpresident (Vassilios Skouris), vertoont zijn opvolger sinds 2015 (Koen Lenaerts) een diametraal tegenovergestelde instelling. Met de recente herverkiezing van de laatste, voor een termijn die pas afloopt in oktober 2027, steven we vermoedelijk af op een *happy end*.

H.C.F.J.A. de Waele, hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en gastprofessor EU-recht aan de Universiteit Antwerpen.

[1] *KS en KD*, HvJ EU 10 september 2024, zaak C-29/22 en C-44/22, ECLI:EU:C:2024:725; *Neves 77 Solutions*, HvJ EU 10 september 2024, zaak C-351/22, ECLI:EU:C:2024:723.

[2] *Elitaliana*, HvJ EU 16 januari 2020, zaak C-439/13 P, ECLI:EU:C:2015:753; *H*, HvJ EU 19 juli 2021, zaak C-455/14 P, ECLI:EU:C:2016:569; *KF*, HvJ EU 25 juni 2020, zaak C-14/19 P, ECLI:EU:C:2020:492.

[3] Zie nader bijv. H. de Waele, *Legal Dynamics of EU External Relations*, Heidelberg/Berlijn: Springer 2023, p. 20-22

[4] *Rosneft*, HvJ EU 28 maart 2017, zaak C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236.

[5] *Bank Refah Kargaran*, HvJ EU 6 oktober 2020, zaak C-134/19 P, ECLI:EU:C:2020:793

[6] *Commissie t. Griekenland*, HvJ EU 21 september 1989, zaak C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339

[7] *Agosi t. Verenigd Koninkrijk*, EHR 24 oktober 1986, nr. 9118/80, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, en *Karapetyan t. Georgië*, EHRM 15 oktober 2020, nr. 61233/12, ECLI:CE:ECHR:2020:1015JUD006123312

[8] Waarover in meer detail o.a. D. Sarmiento en S. Iglesias Sánchez, ‘KS and Neves 77: Paving the Way to the EU’s Accession to the ECHR’, *EU Law Live* 12 september 2024, <https://eulawlive.com/insight-ks-and-neves-77-paving-the-way-to-the-eus-accession-to-the-echr>.

[9] ECLI:EU:C:2014:2454

[10] Vgl. bijv. J. Krommendijk en G.B.M. de Vries, ‘De wisselwerking tussen het HvJ EU en het EHRM: een hernieuwde liefde?’, *SEW – Tijdschrift voor Europees en economisch recht* 2021, p. 560-570).