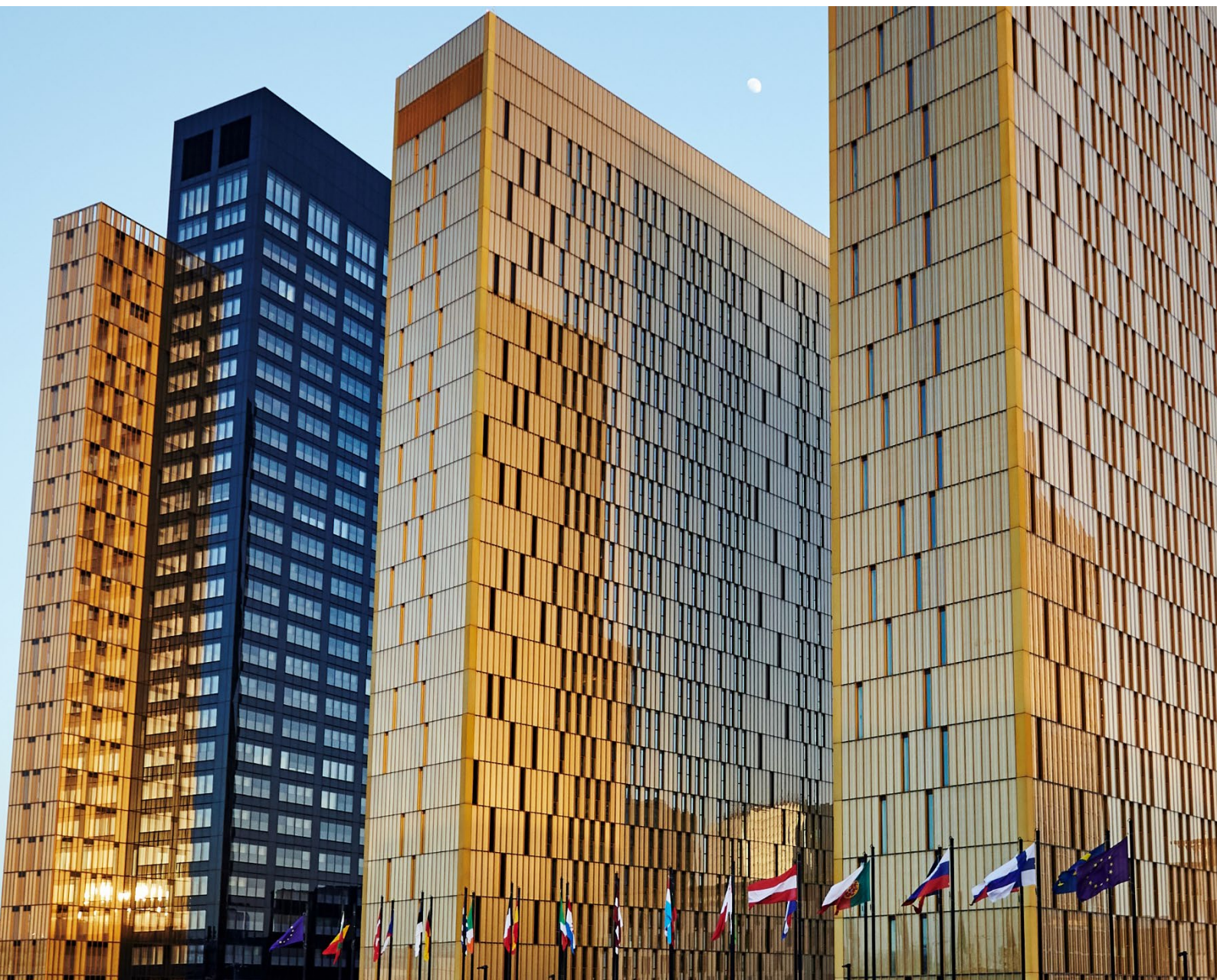




SELECTIE VAN BELANGRIJKE ARRESTEN 2024

BUNDEL SAMENVATTINGEN
VAN DE DIRECTIE ONDERZOEK EN DOCUMENTATIE



Inhoudsopgave

Voorwoord.....	11
Hoofdstuk 1 – Het Hof van Justitie	12
I. Grondrechten van de Europese Unie.....	12
1. Recht op daadwerkelijke rechtsbescherming.....	12
Arrest van 11 juli 2024 (Grote kamer), Hann-Invest e.a. (C-554/21, C-622/21 en C-727/21, EU:C:2024:594)	12
Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657).....	15
2. Beginsel ne bis in idem	19
Arrest van 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70).....	19
II. Algemene beginselen van het Unierecht: beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid	22
Arrest van 9 april 2024 (Grote kamer), Profi Credit Polska (Heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing) (C-582/21, EU:C:2024:282)	22
III. Bescherming van persoonsgegevens.....	27
1. Telefonische en elektronische communicatie	27
Arrest van 30 april 2024 (Voltallige zitting), La Quadrature du Net e.a. (Persoonsgegevens en bestrijding van namaak) (C-470/21, EU:C:2024:370)	27
Arrest van 30 april 2024 (Grote kamer), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)	32
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Poging tot het verkrijgen van toegang tot op een mobiele telefoon opgeslagen persoonsgegevens) (C-548/21, EU:C:2024:830)	35
2. Biometrische en genetische gegevens	39
Arrest van 30 januari 2024 (Grote kamer), Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97).....	39
3. Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).....	42
a. Werkingssfeer	42
Arrest van 16 januari 2024 (Grote kamer), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46).....	42
b. Begrip „verwerkingsverantwoordelijke”	45
Arrest van 11 januari 2024, Belgische Staat (Gegevens verwerkt door een staatsblad) (C-231/22, EU:C:2024:7).....	45
c. Beroepsmogelijkheden in geval van schending van de AVG.....	48
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846).....	48

IV. Burgerschap van de Unie	52
1. Recht van de burgers van de Unie op vrij verkeer en verblijf	52
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845)	52
2. Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement	55
Arrest van 19 november 2024 (Grote kamer), Commissie/Tsjechië (Verkiezbaarheid en lidmaatschap van een politieke partij) (C-808/21, EU:C:2024:962)	55
Arrest van 19 november 2024 (Grote kamer), Commissie/Polen (Verkiezbaarheid en lidmaatschap van een politieke partij) (C-814/21, EU:C:2024:963)	58
V. Vrijheden van verkeer in de Unie: vrijheid van vestiging	62
Arrest van 19 december 2024 (Grote kamer), Halmer Rechtsanwalts-gesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)	62
VI. Institutionele bepalingen: recht van het publiek op toegang tot documenten	66
Arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie e.a. (C-588/21 P, EU:C:2024:201)	66
VII. Stelsel van geschillenbeslechting van de Unie	69
1. Samenstelling van het Hof	69
Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653)	69
2. Prejudiciële verwijzing.....	72
a. Kwalificatie van de verwijzende rechter als een „rechterlijke instantie”	72
Arrest van 9 januari 2024 (Grote kamer), G. e.a. (Benoeming van rechters in de gewone rechterlijke instanties in Polen) (C-181/21 en C-269/21, EU:C:2024:1)	72
Arrest van 7 mei 2024 (Grote kamer), NADA e.a. (C-115/22, EU:C:2024:384).....	74
b. Verplichting tot prejudiciële verwijzing voor rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg.....	77
Arrest van 15 oktober 2024 (Grote kamer), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881).....	77
VIII. Landbouw en visserij	81
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852)	81
IX. Grenscontroles, asiel en immigratie.....	84
1. Asielbeleid	84
a. Voorwaarden voor toekenning van internationale bescherming.....	84
Arrest van 16 januari 2024 (Grote kamer), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld) (C-621/21, EU:C:2024:47).....	84
Arrest van 11 juni 2024 (Grote kamer), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van gendergelijkheid) (C-646/21, EU:C:2024:487).....	87
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841).....	90
b. Behandeling van verzoeken om internationale bescherming wanneer er een nieuwe asielaanvraag wordt ingediend	93

Arrest van 8 februari 2024 (Grote kamer), Bundesrepublik Deutschland (Ontvankelijkheid van een volgend verzoek) (C-216/22, EU:C:2024:122)	93
Arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), Bundesrepublik Deutschland (Gevolgen van een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus) (C-753/22, EU:C:2024:524)	95
c. Werking van de beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus in het geval dat een derde land verzoekt om uitlevering van de betrokkene	98
Arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Verzoek tot uitlevering van een vluchteling aan Turkije) (C-352/22, EU:C:2024:521)	98
d. Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden	101
Arrest van 19 december 2024 (Grote kamer), Kaduna (C-244/24 en C-290/24, EU:C:2024:1038)	101
2. Immigratiebeleid	106
Arrest van 30 januari 2024 (Grote kamer), Landeshauptmann von Wien (Gezinshereniging met een minderjarige vluchteling) (C-560/20, EU:C:2024:96)	106
Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), CU en ND (Sociale bijstand – Indirecte discriminatie) (C-112/22 en C-223/22, EU:C:2024:636)	108
3. Grenscontroles	110
Arrest van 21 maart 2024 (Grote kamer), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251)	110
X. Justitiële samenwerking in strafzaken	115
1. Europees aanhoudingsbevel	115
Arrest van 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658)	115
2. Europees onderzoeksbevel in strafzaken	118
Arrest van 30 april 2024 (Grote kamer), M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372)	118
3. Verwerking van persoonsgegevens door Europol	121
Arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202)	121
XI. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken	125
1. Verordening nr. 2201/2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid	125
Arrest van 20 juni 2024, Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532)	125
2. Verordening nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken	127
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843)	127
XII. Vervoer	130
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket) (C-541/20 tot en met C-555/20, EU:C:2024:818)	130

XIII. Mededinging.....	139
1. Mededingingsregelingen (artikel 101 VWEU)	139
Arrest van 27 juni 2024, Commissie/Servier e.a. (C-176/19, EU:C:2024:549)	139
Arrest van 27 juni 2024, Commissie/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546)	139
Arrest van 4 oktober 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824)	147
2. Misbruik van een machtspositie (artikel 102 VWEU).....	151
Arrest van 18 april 2024 (Grote kamer), Heureka Group (Online prijsvergelijkers) (C-605/21, EU:C:2024:324)	151
Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726).....	154
3. Concentraties.....	158
Arrest van 3 september 2024 (Grote kamer), Illumina en Grail/Commissie (C-611/22 P en C-625/22 P, EU:C:2024:677)	158
4. Staatssteun	163
Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), Commissie/Ierland e.a. (C-465/20 P, EU:C:2024:724)	163
5. Terugbetaling van een geldboete.....	169
Arrest van 11 juni 2024 (Grote kamer), Commissie/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)	169
XIV. Onderlinge aanpassing van de wetgevingen	173
1. Gemeenschapsmodellen	173
Arrest van 27 februari 2024 (Grote kamer), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172)	173
2. Geneesmiddelen voor menselijk gebruik	176
Arrest van 14 maart 2024, D & A Pharma/Commissie (C-291/22 P, EU:C:2024:228)	176
3. Controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens	180
Arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), Actieve Verdediging der Wapenliefhebbers e.a. (C-234/21, EU:C:2024:200)	180
XV. Economisch en monetair beleid	184
Arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), Commissie/GAR (C-551/22 P, EU:C:2024:520).....	184
XVI. Overheidsopdrachten.....	190
Arrest van 22 oktober 2024 (Grote kamer), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)	190
XVII. Sociale politiek.....	194
1. Bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd	194
Arrest van 20 februari 2024 (Grote kamer), X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, EU:C:2024:139)	194

2. Bescherming van deeltijdwerkers	196
Arrest van 29 juli 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 en C-185/22, EU:C:2024:637)	196
XVIII. Milieu	200
Arrest van 25 juni 2024 (Grote kamer), Ilva e.a. (C-626/22, EU:C:2024:542)	200
XIX. Internationale overeenkomsten	203
1. Onderhandeling en sluiting	203
Arrest van 9 april 2024, Commissie/Raad (Ondertekening van internationale overeenkomsten) (C-551/21, EU:C:2024:281)	203
2. Inhoud en draagwijdte	205
a. Associatieovereenkomst EG-Algerije	205
Arrest van 29 februari 2024, Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Export van nabestaandenuitkeringen) (C-549/22, EU:C:2024:184)	205
b. Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Unie en Euratom enerzijds en het Verenigd Koninkrijk anderzijds	208
Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649)	208
c. Internationale overeenkomsten tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko	211
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Confédération paysanne (Meloenen en tomaten uit de Westelijke Sahara) (C-399/22, EU:C:2024:839)	211
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Commissie en Raad/Front Polisario (C-778/21 P en C-798/21 P, EU:C:2024:833)	214
Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Commissie en Raad/Front Polisario (C-779/21 P en C-799/21 P, EU:C:2024:835)	214
XX. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid	221
1. Beperkende maatregelen	221
Arrest van 5 september 2024, Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)	221
Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723)	223
2. Beroep tot schadevergoeding	226
Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), KS e.a./Raad e.a. (C-29/22 P en C-44/22 P, EU:C:2024:725)	226
Hoofdstuk 2 – Het Gerecht	233
I. Stelsel van geschillenbeslechting van de Unie	233
1. Beroep tot nietigverklaring	233
Beschikking van 4 juni 2024 (Grote kamer), Medel e.a./Raad (Gevoegde zaken T-530/22 tot en met T-533/22, EU:T:2024:363)	233
2. Beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid	236
Arrest van 23 oktober 2024, Keserű Művek/Europese Unie (T-519/23, EU:T:2024:733)	236

II.	Institutioneel recht: met de taken onverenigbare activiteit	238
	Arrest van 11 september 2024, CQ/Rekenkamer (T-386/19, EU:T:2024:613).....	238
III.	Mededinging.....	241
1.	Mededingingsregelingen (artikel 101 VWEU).....	241
	Arrest van 2 oktober 2024, Crown Holdings en Crown Cork & Seal Deutschland/Commissie (T-587/22, EU:T:2024:661).....	241
	Arrest van 6 november 2024, Crédit agricole e.a./Commissie (Gevoegde zaken T-386/21 en T-406/21, EU:T:2024:776).....	244
2.	Concentraties.....	252
	Arrest van 13 november 2024, NetCologne/Commissie (T-58/20, EU:T:2024:813)	252
	Arrest van 13 november 2024, Deutsche Telekom/Commissie (T-64/20, EU:T:2024:815).....	252
	Arrest van 13 november 2024, Tele Columbus/Commissie (T-69/20, EU:T:2024:816)	252
3.	Staatssteun	259
	Arrest van 24 januari 2024, Duitsland/Commissie (T-409/21, EU:T:2024:34)	259
	Arrest van 28 februari 2024, Scandlines Danmark en Scandlines Deutschland/Commissie (T-390/20, EU:T:2024:126).....	262
	Arrest van 28 februari 2024, Denemarken/Commissie (T-364/20, EU:T:2024:125).....	266
	Arrest van 10 april 2024, Danske Slagtermestre/Commissie (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217).....	269
	Arrest van 2 oktober 2024, European Food e.a./Commissie (Gevoegde zaken T-624/15 RENV, T-694/15 RENV en T-704/15 RENV, EU:T:2024:659).....	272
IV.	Intellectuele eigendom.....	278
1.	Uniemerk.....	278
	Beschikking van 8 februari 2024, Fly Persia en Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)	278
	Arrest van 13 november 2024, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821)	279
2.	Modellen.....	282
	Arrest van 23 oktober 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Wegmarkering) (T-25/23, EU:T:2024:725)	282
V.	Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen.....	284
1.	Belarus.....	284
	Arrest van 20 maart 2024, Belshyna/Raad (T-115/22, EU:T:2024:187).....	284
2.	Oekraïne	286
	Arrest van 11 september 2024 (Grote kamer), Timchenko en Timchenko/Raad (T-644/22, EU:T:2024:621)	286
	Arrest van 11 september 2024 (Grote kamer), Fridman e.a./Raad (T-635/22, EU:T:2024:620)	289
3.	Rusland	292
	Arrest van 2 oktober 2024 (Grote kamer), Nederlandse Orde van Advocaten bij de balie te Brussel e.a./Raad (T-797/22, EU:T:2024:670).....	292

VI. Digitale diensten	296
Arrest van 17 juli 2024, Bytedance/Commissie (T-1077/23, EU:T:2024:478)	296
VII. Economische, sociale en territoriale cohesie	304
Arrest van 7 februari 2024, Oostenrijk/Commissie (T-501/22, EU:T:2024:71)	304
VIII. Volksgezondheid.....	307
Arrest van 21 februari 2024, PAN Europe/Commissie (T-536/22, EU:T:2024:98).....	307
Arrest van 15 mei 2024, Fresenius Kabi Austria e.a./Commissie (T-416/22, EU:T:2024:316)	309
IX. Energie	313
Arrest van 27 november 2024, Nord Stream 2/Parlement en Raad (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864)	313
X. Gemeenschappelijke handelspolitiek	318
Arrest van 21 februari 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical e.a./Commissie (T-762/20, EU:T:2024:113)	318
Arrest van 21 februari 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commissie (T-763/20, EU:T:2024:114)	320
XI. Economisch en monetair beleid	324
1. Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme	324
Arrest van 10 juli 2024, Frankrijk/GAR (T-540/22, EU:T:2024:459)	324
2. Prudentieel toezicht op kredietinstellingen.....	327
Arrest van 28 februari 2024, Sber/ECB (Gevoegde zaken T-647/21 en T-99/22, EU:T:2024:127)	327
Arrest van 28 februari 2024, BAWAG PSK/ECB (T-667/21, EU:T:2024:131)	327
Arrest van 10 juli 2024, PH e.a./ECB (T-323/22, EU:T:2024:460).....	331
XII. Overheidsopdrachten van de instellingen van de Unie	334
Arrest van 21 februari 2024, Inivos en Inivos/Commissie (T-38/21, EU:T:2024:100)	334
Arrest van 2 oktober 2024, VC/EU-OSHA (Uitsluiting van overheidsopdrachten op grond van een nationaal administratief besluit dat is opgeschort) (T-126/23, EU:T:2024:666).....	336
XIII. Arbitragebeding.....	341
Arrest van 11 december 2024, UIV Servizi/REA (T-440/22, EU:T:2024:898)	341
XIV. Uniebegroting	344
Arrest van 4 september 2024, IMG/Commissie (T-509/21, EU:T:2024:590).....	344
XV. Toegang tot documenten van de instellingen	351
1. Uitzondering betreffende de bescherming van gerechtelijke procedures	351
Arrest van 10 juli 2024, Hongarije/Commissie (T-104/22, EU:T:2022:391).....	351
2. Uitzondering betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu	353
Arrest van 8 mei 2024, Izuzquiza e.a./Parlement (T-375/22, EU:T:2024:296)	353

XVI. Openbare dienst.....	357
1. Tuchtprocedure	357
Arrest van 29 mei 2024, Canel Ferreira/Raad (T-766/22, EU:T:2024:336)	357
2. Toelagen	359
Arrest van 5 juni 2024, VA/Commissie (T-123/23, EU:T:2024:359)	359
Arrest van 26 juni 2024, Paraskevaidis/Raad en Commissie (T-698/21, EU:T:2024:425)	360
3. Status van klokkenluider	362
Arrest van 11 september 2024, TU/Parlement (T-793/22, EU:T:2024:614)	362
XVII. Verzoeken in kort geding	365
Beschikking van 9 februari 2024, Bytedance/Commissie (T-1077/23 R, EU:T:2024:94)	365
Beschikking van 13 juni 2024, Vivendi/Commissie (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381).....	367
Beschikking van 13 juni 2024, Lagardère/Commissie (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382).....	367
Beschikking van 12 augustus 2024, Nuctech Warsaw Company Limited en Nuctech Netherlands/Commissie (T-284/24 R, EU:T:2024:564).....	369
Beschikking van 22 november 2024, UniCredit/ECB (T-324/24 R, EU:T:2024:858)	371

Voorwoord

De *Selectie van belangrijke arresten* is een jaarlijkse publicatie van de directie Onderzoek en Documentatie, waarin samenvattingen van de belangrijkste beslissingen van het Hof van Justitie en het Gerecht van de Europese Unie worden gebundeld.

Deze publicatie geeft een overzicht van de voornaamste ontwikkelingen in de rechtspraak van beide rechterlijke instanties. Daarmee beschikt de juridische professional over een beknopte analyse van de belangrijkste bijdragen van de rechtspraak over het afgelopen jaar.

De *Selectie van belangrijke arresten* wordt gepresenteerd als een compilatie van samenvattingen, die zijn ingedeeld naar onderwerp volgens een structuur die is geïnspireerd op die van de Verdragen van de Europese Unie. Bij elke samenvatting biedt een hyperlink rechtstreekse toegang tot de tekst van de beslissing. Voor het Hof zijn de samenvattingen opgenomen van alle beslissingen van de Grote kamer en van bepaalde arresten van de kamers met vijf rechters, gelet op hun betekenis, de behandelde onderwerpen, hun belang voor het publiek en hun vernieuwend karakter. Voor de selectie van het Gerecht is een soortgelijke logica gevolgd.

Deze publicatie is volledig in digitaal formaat beschikbaar en kan in alle officiële talen van de Unie rechtstreeks worden geraadpleegd op de website van de instelling.

Celestina Iannone
Directeur
Onderzoek en Documentatie

Hoofdstuk 1 – Het Hof van Justitie

I. Grondrechten van de Europese Unie¹

1. Recht op daadwerkelijke rechtsbescherming

Arrest van 11 juli 2024 (Grote kamer), *Hann-Invest e.a.* (C-554/21, C-622/21 en C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU – Daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden – Onafhankelijkheid van rechters – Gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld – Eerlijk proces – Dienst voor de registratie van rechterlijke beslissingen – Nationale regeling op grond waarvan bij de rechterlijke instanties van tweede aanleg een registratierechter wordt aangesteld, die in de praktijk bevoegd is om de uitspraak van een vonnis op te schorten, instructies te geven aan de rechtsprekende formaties en te verzoeken om bijeenroeping van een afdelingsvergadering – Nationale regeling op grond waarvan de vergaderingen van afdelingen of van alle rechters van een rechterlijke

¹ In dit deel moet ook worden gewezen op de volgende arresten: arrest van 30 april 2024 (voltallige zitting), *La Quadrature du Net e.a. (Persoonsgegevens en bestrijding van namaak)* (C-470/21, [EU:C:2024:370](#)), arrest van 30 april 2024 (Grote kamer), *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano* (C-178/22, [EU:C:2024:371](#)), arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), *Bezirkshauptmannschaft Landeck (Poging tot het verkrijgen van toegang tot op een mobiele telefoon opgeslagen persoonsgegevens)* (C-548/21, [EU:C:2024:830](#)), besproken in deel III.1 „Telefonische en elektronische communicatie”; arrest van 30 januari 2024 (Grote kamer), *Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politzia” pri MVR — Sofia* (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), besproken in deel III.2 „Biologische en genetische gegevens”; arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), *Mirin* (C-4/23, [EU:C:2024:845](#)), besproken in deel IV.1 „Recht van vrij verkeer en verblijf van burgers van de Unie”; arrest van 19 november 2024 (Grote kamer), *Commissie/Tsjechië (Passief kiesrecht en lidmaatschap van een politieke partij)* (C-808/21, [EU:C:2024:962](#)), arrest van 19 november 2024 (Grote kamer), *Commissie/Polen (Passief kiesrecht en lidmaatschap van een politieke partij)* (C-814/21, [EU:C:2024:963](#)), besproken in deel IV.2 „Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement”; arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), *Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie e.a.* (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#)), besproken in deel VI „Institutionele bepalingen: recht van het publiek op toegang tot documenten”; arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), *Valančius* (C-119/23, [EU:C:2024:653](#)), besproken in deel VII.1 „Samenstelling van het Hof”; arrest van 9 januari 2024 (Grote kamer), *G. e.a. (Benoeming van rechters in de gewone rechterlijke instanties in Polen)* (C-181/21 en C-269/21, [EU:C:2024:1](#)), arrest van 7 mei 2024 (Grote kamer), *NADA e.a.* (C-115/22, [EU:C:2024:384](#)), arrest van 15 oktober 2024 (Grote kamer), *KUBERA* (C-144/23, [EU:C:2024:881](#)), besproken in deel VII.2 „Prejudiciële verwijzing”; arrest van 11 juni 2024 (Grote kamer), *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van gendergelijkheid)* (C-646/21, [EU:C:2024:487](#)), arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Verzoek tot uitlevering van een vluchteling aan Turkije)* (C-352/22, [EU:C:2024:521](#)), arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), *Bundesrepublik Deutschland (Gevolgen van een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus)* (C-753/22, [EU:C:2024:524](#)), besproken in deel IX.1 „Asielbeleid”; arrest van 30 januari 2024 (Grote kamer), *Landeshauptmann von Wien (Gezinshereniging met een minderjarige vluchteling)* (C-560/20, [EU:C:2024:96](#)), arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), *CU en ND (Sociale bijstand — Indirecte discriminatie)* (C-112/22 en C-223/22, [EU:C:2024:636](#)), besproken in deel IX.2 „Immigratiebeleid”; arrest van 21 maart 2024 (Grote kamer), *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), besproken in deel IX.3 „Grenscontroles”; arrest van 29 juli 2024, *Breian* (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#)), besproken in deel X.1 „Europees aanhoudingsbevel”; arrest van 30 april 2024 (Grote kamer), *M.N. (EncroChat)* (C-670/22, [EU:C:2024:372](#)), besproken in deel X.2 „Europees onderzoeksbevel in strafzaken”; arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), *Real Madrid Club de Fútbol* (C-633/22, [EU:C:2024:843](#)), besproken in deel XI.2 „Verordening nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke zaken”; arrest van 14 maart 2024, *D & A Pharma/Commissie* (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#)), besproken in deel XIV.2 „Geneesmiddelen voor menselijk gebruik”; arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), *Actieve Verdediging der Wapenliefhebbers e.a.* (C-234/21, [EU:C:2024:200](#)), besproken in deel XIV.3 „Controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens”; arrest van 20 februari 2024 (Grote kamer), *X (Geen motivering van de beëindiging)* (C-715/20, [EU:C:2024:139](#)), besproken in deel XVII.1 „Bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd”; arrest van 25 juni 2024 (Grote kamer), *Ilva e.a.* (C-626/22, [EU:C:2024:542](#)), besproken in deel XVIII „Milieu”; arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), *Alchaster* (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), besproken onder deel XIX.2 „Inhoud en draagwijdte”; arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), *Neves 77 Solutions* (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), besproken in deel XX.1 „Beperkende maatregelen”; arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), *KS e.a./Raad e.a.* (C-29/22 P en C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#)), besproken in deel XX.2 „Beroep tot schadevergoeding”.

instantie bindende „juridische standpunten’ kunnen innemen, ook met betrekking tot zaken waarover reeds is beraadslaagd”

Het Hof (Grote kamer) acht een intern mechanisme van een nationale rechterlijke instantie op grond waarvan andere rechters van de betrokken rechterlijke instantie zich met het oog op de samenhang van de rechtspraak kunnen mengen in het besluitvormingsproces van de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen, onverenigbaar met de vereisten die inherent zijn aan het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en een eerlijk proces.

Aan het Hof werden dienaangaande vragen voorgelegd door de Visoki trgovački sud (handelsrechter in tweede aanleg, Kroatië), die uitspraak moest doen in drie hoger beroepen tegen beschikkingen in insolventieprocedures. De verwijzende rechterlijke instantie, die zitting hield in rechtsprekende formaties van drie rechters, heeft de drie hoger beroepen na onderzoek met eenparigheid van stemmen verworpen en heeft aldus de in eerste aanleg gegeven beslissingen bevestigd. De rechters van deze rechterlijke instantie hebben hun beslissingen ondertekend en vervolgens verstuurd naar de dienst voor de registratie van haar rechterlijke beslissingen.²

De rechter van de registratiedienst (hierna: „registratierechter”) heeft evenwel geweigerd om deze drie rechterlijke beslissingen te registreren en heeft deze teruggestuurd naar de respectieve rechtsprekende formaties samen met een brief waarin hij verklaarde dat hij het oneens was met de in die beslissingen gekozen oplossingen. In twee van deze zaken (C-554/21 en C-622/21) heeft de registratierechter verwezen naar andere beslissingen van de verwijzende rechterlijke instantie waarin deze heeft gekozen voor andere oplossingen dan in de zaken in het hoofdgeding. In de derde zaak (C-727/21) heeft de registratierechter aangegeven dat hij het oneens was met de juridische uitlegging van de rechtsprekende formatie, zonder evenwel enige rechterlijke beslissing aan te halen.

Daarop is de rechtsprekende formatie in zaak C-727/21 bijeengekomen om opnieuw te beraadslagen. Zij heeft het hoger beroep en het advies van de registratierechter bestudeerd en heeft besloten haar eerder gekozen oplossing niet te wijzigen. Zij heeft een nieuwe rechterlijke beslissing gegeven en deze doorgezonden aan de registratiedienst.

Aangezien de registratierechter de voorkeur gaf aan een andere juridische oplossing, heeft hij die zaak in het hoofdgeding doorverwezen naar de afdeling handels- en andere geschillen van de verwijzende rechterlijke instantie. Die afdeling heeft een „juridisch standpunt” ingenomen waarin de oplossing werd aanvaard die werd voorgestaan door de registratierechter. Daarna is dat hoofdgeding terugverwezen naar de betrokken rechtsprekende formatie opdat deze een beslissing zou geven in overeenstemming met dit „juridisch standpunt”.

Aangezien de verwijzende rechterlijke instantie twijfelt of het mechanisme waarbij de registratierechter en andere rechters van een rechterlijke instantie zich op basis van hun „juridische standpunten” mengen in haar besluitvormingsproces, wel verenigbaar is met het Unierecht, heeft zij besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Beoordeling door het Hof

Het Hof benadrukt om te beginnen dat elke nationale maatregel of praktijk die bedoeld is om conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen, en dus om de rechtszekerheid te

² Overeenkomstig artikel 177, lid 3, van de Sudski poslovnik (reglement voor de procesvoering van de rechterlijke instanties), waarin is bepaald: „Een zaak in tweede aanleg wordt geacht te zijn afgedaan op de datum waarop de beslissing, nadat de zaak door de registratiedienst is teruggestuurd, vanuit het kantoor van de rechter wordt verzonden. Zodra de registratiedienst het dossier heeft ontvangen, dient hij het zo spoedig mogelijk aan het kantoor van de rechter terug te bezorgen. De beslissing wordt vervolgens binnen een nieuwe termijn van acht dagen verzonden.”

waarborgen die een wezenlijk onderdeel is van het beginsel van de rechtsstaat, moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU.

In de eerste plaats onderzoekt het Hof in het licht van deze vereisten de praktijk waarbij de rechterlijke beslissing van de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen slechts als definitief kan worden beschouwd en aan de partijen kan worden meegedeeld indien de inhoud ervan is goedgekeurd door een registratierechter die geen deel uitmaakt van die rechtsprekende formatie.

In dit verband merkt het Hof op dat de registratierechter weliswaar zijn beoordeling niet in de plaats kan stellen van die van de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen, maar de registratie van de gegeven rechterlijke beslissing de facto kan blokkeren en zo de voltooiing van het besluitvormingsproces en de kennisgeving van deze beslissing aan de partijen kan belemmeren. Hij kan de zaak dan terugverwijzen naar die rechtsprekende formatie voor een nieuw onderzoek van die beslissing in het licht van zijn eigen juridische opmerkingen en, indien hij het oneens blijft met die rechtsprekende formatie, de voorzitter van de betrokken afdeling verzoeken een afdelingsvergadering bijeen te roepen om een „juridisch standpunt” in te nemen dat onder meer voor die rechtsprekende formatie bindend zal zijn. Een dergelijke praktijk heeft tot gevolg dat de registratierechter zich kan mengen in de betreffende zaak, hetgeen ertoe kan leiden dat deze rechter de uiteindelijke uitkomst in die zaak beïnvloedt.

Ten eerste lijkt de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is evenwel niet te voorzien in een dergelijke tussenkomst van de registratierechter. Ten tweede vindt deze tussenkomst plaats nadat de rechtsprekende formatie waaraan de betrokken zaak is toegewezen, na afloop van haar beraadslagingen haar rechterlijke beslissing heeft gegeven, ook al is deze rechter geen lid van de rechtsprekende formatie en heeft hij dus niet deelgenomen aan de eerdere fasen van de procedure die tot deze beslissing heeft geleid. Ten derde lijkt de bevoegdheid van de registratierechter om tussen te komen zelfs niet te zijn begrensd door duidelijk geformuleerde objectieve criteria waaruit een specifieke rechtvaardiging kan blijken en die kunnen voorkomen dat die rechter volledig naar eigen inzicht handelt.

Gelet op deze omstandigheden is het Hof van oordeel dat de tussenkomst van deze registratierechter onverenigbaar is met de vereisten die inherent zijn aan het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof de nationale regeling op grond waarvan een afdelingsvergadering van een nationale rechterlijke instantie door het formuleren van een „juridisch standpunt” de rechtsprekende formatie waaraan de zaak is toegewezen kan dwingen om de inhoud van de eerder door deze formatie genomen beslissing te wijzigen hoewel aan die afdelingsvergadering ook andere rechters dan die van deze formatie deelnemen en, in voorkomend geval, personen van buiten de betrokken rechterlijke instantie voor wie partijen niet de mogelijkheid hebben om hun argumenten naar voren te brengen.

In dit verband merkt het op dat de tussenkomst van de afdelingsvergadering een groep rechters die deelneemt aan deze vergadering in feite in staat stelt om zich te mengen in de eindbeslissing van een zaak waarover eerder is beraadslaagd en beslist door de bevoegde rechtsprekende formatie, maar die nog niet is geregistreerd en verzonden. Het vooruitzicht voor die rechtsprekende formatie dat, indien zij een rechtsopvatting handhaaft die in strijd is met die van de registratierechter, haar rechterlijke beslissing zal worden getoetst door een afdelingsvergadering, en de verplichting voor die formatie om, ook al zijn haar beraadslagingen al afgerond, het door die afdelingsvergadering vastgestelde „juridisch standpunt” te eerbiedigen, zullen waarschijnlijk de uiteindelijke inhoud van die beslissing beïnvloeden.

Ten eerste blijkt niet dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bevoegdheid van de afdelingsvergadering om tussen te komen voldoende is afgebakend door objectieve criteria die als zodanig worden toegepast. In het bijzonder blijkt uit de bepaling die voorziet in de bijeenroeping van

een afdelingsvergadering³ niet dat deze vergadering, zoals in zaak C-727/21, kan worden bijeengeroepen louter en alleen omdat de registratierechter het juridische standpunt van de betrokken rechtsprekende formatie niet deelde. Ten tweede worden de partijen er op geen enkel moment van op de hoogte gesteld dat er een afdelingsvergadering is bijeengeroepen en dat door die vergadering een „juridisch standpunt” is geformuleerd dat bindend is voor onder meer de rechtsprekende formatie waaraan deze zaak is toegewezen. De partijen lijken dus niet de mogelijkheid te hebben om hun procedurele rechten voor een dergelijke afdelingsvergadering uit te oefenen.

Gelet op een en ander oordeelt het Hof dat de betrokken nationale regeling onverenigbaar is met de vereisten die inherent zijn aan het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming en een eerlijk proces.

Het Hof verduidelijkt voorts dat een procedureel mechanisme op grond waarvan een rechter van een nationale rechterlijke instantie die geen zitting heeft in de bevoegde rechtsprekende formatie, een zaak kan verwijzen naar een uitgebreide rechtsprekende formatie van die rechterlijke instantie teneinde conflicten in de rechtspraak te vermijden of op te lossen en dus om de rechtszekerheid te waarborgen die een wezenlijk onderdeel is van het beginsel van de rechtsstaat, niet in strijd is met de vereisten die voortvloeien uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, mits over de zaak nog niet is beraadslaagd door de aanvankelijk aangewezen rechtsprekende formatie, de omstandigheden waaronder een dergelijke verwijzing mogelijk is duidelijk zijn vastgelegd in de toepasselijke wettelijke regeling en de verwijzing de betrokkenen niet de mogelijkheid ontnemt om deel te nemen aan de procedure voor de uitgebreide rechtsprekende formatie. Bovendien kan de rechtsprekende formatie die aanvankelijk was aangewezen altijd besluiten om tot een dergelijke verwijzing over te gaan.

Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), protectus (C-185/23, [EU:C:2024:657](#))

„Prejudiciële verwijzing – Besluit 2013/488/EU – Gerubriceerde informatie – Veiligheidsmachtiging voor een vestiging (VMV) – Intrekking van de machtiging – Niet-bekendmaking van gerubriceerde informatie die de intrekking rechtvaardigt – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Motiveringsplicht – Toegang tot het dossier – Beginsel van hoor en wederhoor – Artikel 51 van het Handvest van de grondrechten – Tenuitvoerbrenging van het Unierecht”

Naar aanleiding van een verzoek van de Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (hoogste bestuursrechter van de Slowaakse Republiek) om een prejudiciële beslissing in het kader van een zaak betreffende de intrekking van een veiligheidsmachtiging voor een vestiging op grond van gerubriceerde informatie, verduidelijkt het Hof (Grote kamer) hoe het recht op een doeltreffende voorziening in rechte moet worden afgewogen tegen de belangen die de niet-bekendmaking van bepaalde gerubriceerde informatie rechtvaardigen.

In september 2018 heeft de nationale beveiligingsinstantie van Slowakije (hierna: „NBS”) aan protectus s.r.o. een industrieel veiligheidsattest afgegeven op grond waarvan die onderneming volgens het recht van die lidstaat toegang kan krijgen tot krachtens het nationale recht gerubriceerde informatie. In november 2018 heeft de NBS haar bovendien een industrieel veiligheidscertificaat voor de rubriceringsgraad SECRET UE/EU SECRET afgegeven. Dankzij dit certificaat heeft zij toegang gekregen tot gerubriceerde informatie van de Europese Unie (hierna: „EUCI”).

³ Artikel 40, lid 1, van de Zakon o sudovima (wet betreffende de rechterlijke organisatie) bepaalt dat er een vergadering van een afdeling of van rechters wordt bijeengeroepen wanneer wordt vastgesteld dat er sprake is van uitleggingsverschillen tussen afdelingen, kamers of rechters over kwesties inzake de toepassing van de wet, of wanneer een kamer of een rechter van een afdeling afwijkt van het eerder ingenomen juridische standpunt.

Later heeft de NBS kennis gekregen van niet-gerubriceerde informatie waaruit met name bleek dat jegens protectus of leden van haar raad van bestuur een onderzoek naar strafbare feiten was ingesteld, dat zij overeenkomsten had gesloten met ondernemingen waartegen een dergelijk onderzoek liep, en dat zij er samen met een andere vennootschap waarmee zij onder gemeenschappelijke zeggenschap stond, van werd verdacht te hebben deelgenomen aan dezelfde aanbestedingen. De NBS heeft ook andere informatie verkregen, die als „gerubriceerde bewijsstukken” is aangemerkt.

De NBS heeft protectus in de gelegenheid gesteld om een standpunt in te nemen over de niet-gerubriceerde informatie waarover zij beschikte. Bij een besluit van augustus 2020, dat gedeeltelijk was gebaseerd op gerubriceerde informatie, heeft die instantie verzoeksters industriële veiligheidsattest nietig verklaard op grond dat zij een veiligheidsrisico vormde, en, als gevolg van de nietigverklaring van dat attest, ook verzoeksters industrieel veiligheidscertificaat nietig verklaard.

Het bezwaar van verzoekster tegen dat besluit van de NBS werd in november 2020 verworpen bij besluit van de commissie van het Slowaakse nationale parlement voor toetsing van de besluiten van de NBS. In september 2022 heeft de NBS aan de verwijzende rechter, bij wie het besluit van die commissie werd aangevochten, het volledige dossier overgelegd, met daarin ook de gerubriceerde bewijsstukken.

In oktober 2022 heeft de president van de kamer die het beroep van verzoekster behandelt, eerst de gerubriceerde delen van het dossier van raadpleging uitgesloten en vervolgens het verzoek van de advocaat van verzoekster om de gerubriceerde bewijsstukken te raadplegen verworpen, maar de NBS niettemin verzocht te onderzoeken of het mogelijk was om die bewijsstukken mee te delen. In november 2022 heeft die instantie de mededeling van twee gerubriceerde bewijsstukken toegestaan, maar die van de andere betrokken gerubriceerde bewijsstukken geweigerd op grond dat anders informatiebronnen zouden worden onthuld.

In januari 2023 heeft verzoeksters advocaat met name op grond van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), opnieuw verzocht om alle schriftelijke bewijzen te mogen raadplegen.

In deze context heeft de verwijzende rechter beslist om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de toepasselijkheid van het Handvest op het hoofdgeding. In dat verband merkt hij met name op dat besluit 2013/488 betreffende de bescherming van EUCI⁴ de lidstaten bepaalde concrete verplichtingen oplegt inzake de machtiging van natuurlijke personen of rechtspersonen die handelingsbekwaam zijn om overeenkomsten te sluiten, hetgeen zou kunnen impliceren dat de betrokken regeling dat besluit ten uitvoer brengt. Voor het geval dat het Handvest van toepassing is op het hoofdgeding vraagt de verwijzende rechter het Hof verder om te verduidelijken in hoeverre de Slowaakse regeling en praktijk inzake de toegang tot gerubriceerde informatie in het kader van procedures ter betwisting van de intrekking van industriële veiligheidsattesten of industriële veiligheidscertificaten, verenigbaar zijn met het in artikel 47 van het Handvest neergelegde recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de werkingssfeer van het Handvest betreft, gaat het Hof om te beginnen na of het Handvest van toepassing is op de intrekking van een industrieel veiligheidsattest dat toegang geeft tot door een lidstaat gerubriceerde informatie. Het Hof merkt op dat het Unierecht in zijn huidige stand geen handeling bevat met algemene voorschriften voor besluiten van de lidstaten

⁴ Besluit 2013/488/EU van de Raad van 23 september 2013 betreffende de beveiligingsvoorschriften voor de bescherming van gerubriceerde EU-informatie (PB 2013, L 274, blz. 1).

waarbij toegang wordt verleend tot informatie die uit hoofde van nationale regelingen als gerubriceerde informatie wordt aangemerkt. In het bijzonder bevat besluit 2013/488 – waaraan de verwijzende rechter met betrekking tot EUCI refereert – geen bepalingen die een dergelijke toegang regelen. Het is derhalve niet gebleken dat de nationale regeling betreffende de intrekking van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde industrieel veiligheidsattest tot doel of tot gevolg heeft dat een bepaling van Unierecht ten uitvoer wordt gebracht. Bijgevolg brengt de intrekking van een industrieel veiligheidsattest zoals dat in het hoofdgeding, niet de tenuitvoerbrenging van Unierecht in de zin van het Handvest met zich mee.

Met betrekking tot de toepasselijkheid van het Handvest op de intrekking van een industrieel veiligheidscertificaat dat toegang geeft tot EUCI, verduidelijkt het Hof vervolgens dat de instellingen van de Unie specifieke handelingen hebben vastgesteld om de bescherming van dergelijke informatie in het kader van hun functioneren te regelen. Gelet op de bij besluit 2013/488 vastgestelde regels waarbij aan de lidstaten verplichtingen worden opgelegd⁵, moeten in het bijzonder de maatregelen die deze staten nemen om de industriële veiligheid te waarborgen door de toegang tot EUCI in het kader van door de Raad gesloten overeenkomsten te regelen middels de afgifte van en het toezicht op nationale veiligheidsmachtigingen voor een vestiging (hierna: „VMV”), worden geacht het Unierecht ten uitvoer te brengen. De intrekking door een nationale autoriteit van een VMV in de zin van dat besluit vormt met name een dergelijke tenuitvoerbrenging. Zo’n intrekking stelt immers een vergunning ter discussie waarvan de afgifte, en, ten minste gedeeltelijk, de gevolgen zijn geregeld in besluit 2013/488.⁶

Bijgevolg verklaart het Hof voor recht dat de rechtmatigheidsbeoordeling door een nationale rechter van een besluit tot intrekking van een industrieel veiligheidsattest dat toegang geeft tot door een lidstaat gerubriceerde informatie, geen betrekking heeft op een handeling die het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. De rechtmatigheidsbeoordeling door een nationale rechter van een besluit waarbij als gevolg van de intrekking van dat industrieel veiligheidsattest een industrieel veiligheidscertificaat wordt ingetrokken dat toegang geeft tot EUCI in de zin van artikel 11 en bijlage V bij besluit 2013/488, heeft daarentegen wel betrekking op een handeling die het Unierecht ten uitvoer brengt.

Wat in de tweede plaats de vraag betreft of een regeling en een praktijk als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, verenigbaar zijn met artikel 47 van het Handvest, onderzoekt het Hof om te beginnen of de betrokken situatie binnen de werkingssfeer van die bepaling valt. In dat verband benadrukt het dat uit bijlage V bij besluit 2013/488 volgt dat een marktdeelnemer slechts toegang tot EUCI kan krijgen met het oog op de gunning of de uitvoering van een gerubriceerde opdracht van de Raad, indien hij in het bezit is van een VMV. Het Hof zet ook de regeling uiteen die krachtens dat besluit geldt voor de deelname van contractanten aan gerubriceerde opdrachten waarvoor tijdens de uitvoering daarvan of in de precontractuele fase toegang vereist is tot EUCI binnen hun gebouwen, en waarvoor zij moeten beschikken over een VMV. Zo heeft de intrekking van een VMV tot gevolg dat de betrokken marktdeelnemer de toegang verliest tot EUCI met het oog op de gunning en de uitvoering van een gerubriceerde opdracht. Een dergelijke intrekking impliceert dus met name dat hem de mogelijkheid – waarover hij tot dan toe beschikte – wordt ontnomen om deel te nemen aan de precontractuele fase van een gerubriceerde opdracht van de Raad en om door die instelling een dergelijke opdracht toegewezen te krijgen indien zijn offerte wordt geselecteerd. Een

⁵ Het Hof verwijst in het bijzonder naar artikel 1, lid 2, artikel 11, leden 2, 5 en 7, artikel 15, lid 3, onder c), artikel 16, lid 3, onder a), i), en bijlage V bij besluit 2013/488.

⁶ Meer bepaald merkt het Hof op dat de afgifte van die vergunning is geregeld in artikel 11, lid 5, van dat besluit, gelezen in samenhang met bijlage V, punt 8, ervan, en dat de gevolgen van die afgifte gedeeltelijk zijn geregeld in met name artikel 11, lid 5, en punt 11 van bijlage V bij dat besluit.

marktdelnemer in die situatie moet bijgevolg overeenkomstig artikel 47 van het Handvest kunnen beschikken over een doeltreffende voorziening in rechte om de intrekking van zijn VMV te betwisten.

Met betrekking tot de minimale vereisten waaraan een dergelijke voorziening moet voldoen, merkt het Hof op dat in een situatie waarin de intrekking van een VMV uitsluitend is gebaseerd op de intrekking van een andere veiligheidsmachtiging, de rechterlijke beoordeling van de intrekking van die VMV slechts doeltreffend kan zijn voor zover de voormalige houder van die VMV toegang heeft tot de redenen voor de intrekking van die andere veiligheidsmachtiging. Hoewel dwingende overwegingen die met name raken aan de staatsveiligheid of de internationale betrekkingen zich ertegen kunnen verzetten dat aan de voormalige houder van een VMV de informatie wordt meegedeeld die ten grondslag ligt aan de intrekking van die vergunning, staat het aan de bevoegde nationale rechter om bij zijn beoordeling zodanige technieken te hanteren dat die dwingende overwegingen kunnen worden verzoend met de noodzaak om de justitiabele zijn procedurele rechten te waarborgen, zoals het recht om te worden gehoord en het beginsel van hoor en wederhoor.

Hiertoe moeten de lidstaten voorzien in een doeltreffende rechterlijke toetsing, zowel van het bestaan en de gegrondheid van de redenen die de bevoegde nationale autoriteit met het oog op de staatsveiligheid aanvoert om de bekendmaking te weigeren van alle of een deel van de informatie waarop de intrekking van de VMV in de zin van besluit 2013/488 is gebaseerd, als van de rechtmatigheid van die intrekking. De bevoegde rechter moet in dat kader kennis kunnen nemen van al die informatie.

Met betrekking tot de vereisten die in acht moeten worden genomen bij de rechterlijke toetsing van het bestaan en de gegrondheid van de redenen die door de bevoegde nationale autoriteit met het oog op de veiligheid van de betrokken lidstaat worden aangevoerd, is het van belang dat er een rechter wordt belast met een onafhankelijk onderzoek van alle door de bevoegde nationale autoriteit aangevoerde feitelijke en juridische gegevens om te beoordelen of er sprake is van dwingende overwegingen die zich daadwerkelijk verzetten tegen de mededeling van alle of een deel van de redenen waarop de betrokken intrekking is gebaseerd en van de daarop betrekking hebbende bewijsstukken. Indien die rechter tot de slotsom komt dat de staatsveiligheid zich er niet tegen verzet dat dergelijke redenen of bewijsstukken minstens gedeeltelijk worden meegedeeld, moet hij de bevoegde nationale autoriteit de mogelijkheid geven om de ontbrekende redenen en bewijsstukken alsnog aan de belanghebbende mee te delen. Indien die autoriteit geen toestemming voor mededeling daarvan geeft, onderzoekt de rechter de rechtmatigheid van een dergelijk besluit uitsluitend op basis van de redenen en de bewijsstukken waarover hij beschikt. Blijkt integendeel dat dwingende overwegingen zich er daadwerkelijk tegen verzetten dat die redenen of bewijsstukken aan de belanghebbende worden meegedeeld, dan moet de rechterlijke beoordeling van de rechtmatigheid van die intrekking worden verricht in het kader van een procedure waarin de uit die dwingende overwegingen voortvloeiende vereisten worden afgewogen tegen de vereisten van het recht op effectieve rechterlijke bescherming, in het bijzonder de naleving van het beginsel van hoor en wederhoor. Aan de belanghebbende dient hoe dan ook de essentie van de redenen voor die intrekking te worden meegedeeld.

Bijgevolg stelt het Hof ten eerste vast dat artikel 47 van het Handvest zich niet verzet tegen een nationale regeling en praktijk waarbij een besluit tot intrekking van een VMV in de zin van besluit 2013/488 niet vermeldt welke gerubriceerde informatie die intrekking rechtvaardigt op grond van dwingende overwegingen die bijvoorbeeld raken aan de staatsveiligheid of de internationale betrekkingen, maar bepaalt dat de rechter die bevoegd is om de rechtmatigheid van die intrekking te beoordelen toegang heeft tot die informatie, en dat de advocaat van de voormalige houder van die VMV slechts toegang tot die informatie kan krijgen met toestemming van de betrokken nationale autoriteiten en mits de vertrouwelijkheid ervan wordt gewaarborgd. Die rechter moet er evenwel op toezien dat de niet-bekendmaking van informatie wordt beperkt tot het strikt noodzakelijke en dat in ieder geval aan de voormalige houder van die VMV de essentie van de redenen voor die intrekking

wordt meegedeeld op een wijze die naar behoren rekening houdt met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van de bewijsstukken.

Ten tweede vereist artikel 47 van het Handvest, in het geval dat het zich tegen een dergelijke regeling en praktijk verzet, niet dat de bevoegde nationale rechter zelf bepaalde gerubriceerde informatie meedeelt aan de voormalige houder van de VMV, in voorkomend geval via zijn advocaat, wanneer het niet gerechtvaardigd lijkt om die informatie aan die voormalige houder of zijn advocaat te onthouden. Het staat aan de bevoegde nationale autoriteit om in dat geval het nodige te doen. Indien die autoriteit geen toestemming voor die mededeling geeft, onderzoekt die rechter de rechtmatigheid van de intrekking van die VMV uitsluitend op basis van de redenen en de bewijsstukken die wel zijn meegedeeld.

2. Beginsel ne bis in idem

Arrest van 25 januari 2024, Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, [EU:C:2024:70](#))

„Prejudiciële verwijzing – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 50 – Ne-bis-in-idembeginsel – Strafvervolging in rem – Door een openbaar aanklager genomen sepotbesluit – Toelaatbaarheid van latere strafrechtelijke vervolgingen in personam voor dezelfde feiten – Voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te kunnen aannemen dat een persoon onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld – Vereiste van een uitgebreid onderzoek – Geen verhoor van een mogelijke getuige – Geen verhoor van de betrokken persoon als ‚verdachte’”

Het Hof, dat door de Curte de Apel Craiova (rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië) is verzocht om een prejudiciële beslissing, verduidelijkt de twee onderdelen, „bis” en „idem”, van het in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)⁷ neergelegde ne-bis-in-idembeginsel in verband met een zaak waarin de strafrechtelijke vervolging van een persoon in het kader van een tweede procedure is beëindigd omdat een openbaar ministerie in een eerste procedure een sepotbesluit heeft genomen waaruit niet duidelijk blijkt dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van die persoon voor het vervolgte strafbare feit is onderzocht.

Op 30 april 2015 zou NR, de voorzitter van de coöperatieve vennootschap BX, tijdens een vergadering van deze vennootschap van bepaalde werknemers op straffe van beëindiging van hun arbeidsovereenkomst betaling hebben geëist van een som geld die zij verschuldigd was. Omdat haar verzoek niet is ingewilligd, heeft zij besluiten tot beëindiging van de arbeidsovereenkomsten in kwestie opgesteld en ondertekend.

De betrokken werknemers hebben daarop twee strafklachten tegen NR ingediend, die respectievelijk zijn geregistreerd bij het Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (openbaar ministerie bij de rechter in eerste aanleg Slatina, Roemenië), onder referentienummer 673/P/2016, en bij het Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (openbaar ministerie bij de rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië), onder referentienummer 47/P/2016.

In zaak 673/P/2016 heeft de met deze zaak belaste openbaar aanklager, nadat hij strafvervolging in rem had ingesteld wegens afpersing, een sepotbesluit (hierna: „sepotbesluit in kwestie”) genomen op

⁷ Deze bepaling luidt: „Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet.”

basis van het rapport van de met het onderzoek belaste politie-eenheid. De klagers hebben dit besluit niet binnen de gestelde termijn aangevochten. Bovendien is het verzoek van de hoofdaanklager tot hervatting van de procedure niet bevestigd door de kamer van vooronderzoek van het bevoegde gerecht.

In zaak 47/P/2016 is strafvervolgung in personam tegen NR ingesteld wegens passieve corruptie, wat heeft geleid tot een vonnis van de Tribunal Olt (rechter in eerste aanleg Olt, Roemenië) waarbij zij is veroordeeld tot een voorwaardelijke vrijheidsstraf. NR heeft tegen dat vonnis hoger beroep ingesteld bij de Curte de Apel Craiova, de verwijzende rechter, die het bestreden vonnis bij strafarrest nr. 1207/2020 heeft vernietigd wegens vermeende schending van het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel.

Het Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (openbaar ministerie bij de rechter in tweede aanleg Craiova, Roemenië) heeft tegen dat arrest cassatieberoep ingesteld bij de Înalță Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië), die in wezen heeft geoordeeld dat de verwijzende rechter ten onrechte tot de slotsom was gekomen dat het ne-bis-in-idembeginsel van toepassing was, omdat het sepotbesluit in kwestie niet was voorafgegaan door een beoordeling ten gronde van zaak 673/P/2016 en niet naar behoren was gemotiveerd, zodat dit besluit niet kon worden geacht te hebben geleid tot verval van de strafvordering. Die rechter heeft strafarrest nr. 1207/2020 dan ook vernietigd en de zaak terugverwezen naar de verwijzende rechter om opnieuw te worden behandeld.

In het kader van deze nieuwe behandeling heeft de verwijzende rechter besloten om het Hof te vragen of het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel van toepassing is in omstandigheden als die van het hoofdgeding.

Beoordeling door het Hof

Het Hof herinnert eraan dat voor de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel voldaan moet zijn aan twee voorwaarden, namelijk dat er sprake is van een eerdere onherroepelijke beslissing („bis”) en dat de eerdere beslissing en de latere vervolgingsmaatregelen of beslissingen betrekking hebben op dezelfde feiten („idem”).

Wat de voorwaarde „bis” betreft, moet in de eerste plaats de strafvordering overeenkomstig het nationale recht definitief vervallen zijn opdat een persoon kan worden geacht in verband met de hem ten laste gelegde feiten „onherroepelijk [te zijn] vrijgesproken of veroordeeld” in de zin van artikel 50 van het Handvest. Aangezien de klagers in het hoofdgeding het sepotbesluit in kwestie niet binnen de gestelde termijn hebben aangevochten en het verzoek tot bevestiging van de hervatting van de strafvervolgung die de hoofdaanklager van het openbaar ministerie bij de rechter in eerste aanleg Slatina had gelast, is afgewezen, lijkt – onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificatie – de strafvordering in zaak 673/P/2016 definitief te zijn vervallen en het sepotbesluit in kwestie onherroepelijk te zijn geworden.

In de tweede plaats kan een persoon slechts worden geacht in verband met de hem ten laste gelegde feiten „onherroepelijk [te zijn] vrijgesproken of veroordeeld” in de zin van artikel 50 van het Handvest, indien het besluit waarbij de strafvervolgung is beëindigd, berust op een beoordeling van de zaak ten gronde en niet op louter procedurele gronden. In het onderhavige geval kan enkel worden aangenomen dat het sepotbesluit in kwestie voldoet aan de voorwaarde dat zaak 673/P/2016 ten gronde is beoordeeld, indien dat besluit een beoordeling van de materiële elementen van het ten laste gelegde strafbaar feit bevat, zoals met name een onderzoek naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van NR als verdachte. Dat de op de vergadering van 30 april 2015 aanwezige getuigen niet zijn gehoord, zou evenwel – onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificatie – een aanwijzing kunnen vormen dat een dergelijke beoordeling niet is verricht.

Wat de „idem“-voorwaarde betreft, volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 50 van het Handvest dat dit artikel verbiedt dat een en dezelfde persoon voor hetzelfde strafbaar feit meer dan één keer strafrechtelijk wordt vervolgd of bestraft. In dit verband verduidelijkt het Hof dat slechts kan worden aangenomen dat een persoon „onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld” in de zin van dat artikel 50, indien uit de jegens hem genomen beslissing duidelijk naar voren komt dat zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid voor het strafbaar feit is beoordeeld in het kader van het onderzoek dat aan die beslissing is voorafgegaan – ongeacht of dit onderzoek in rem dan wel in personam is ingeleid – en, in geval van een sepotbesluit, is afgewezen. Indien dat niet het geval is, wat de verwijzende rechter dient na te gaan, is het ne-bis-in-idembeginsel niet van toepassing en kan die persoon bijgevolg niet worden geacht onherroepelijk te zijn vrijgesproken in de zin van artikel 50 van het Handvest.

II. Algemene beginselen van het Unierecht: beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid⁸

Arrest van 9 april 2024 (Grote kamer), Profi Credit Polska (Heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing) (C-582/21, [EU:C:2024:282](#))

„Prejudiciële verwijzing – Beginselen van het Unierecht – Artikel 4, lid 3, VEU – Beginsel van loyale samenwerking – Procedurele autonomie – Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel – Beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht – Nationale wetgeving waarin een buitengewoon rechtsmiddel is neergelegd dat de mogelijkheid biedt om een civiele procedure te heropenen die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing – Gronden – Latere beslissing van een grondwettelijk hof waarbij een nationale bepaling op basis waarvan die definitieve rechterlijke beslissing is gewezen, onverenigbaar met de grondwet wordt verklaard – Wederrechtelijke ontneming van de mogelijkheid om op te treden – Ruime toepassing van dit rechtsmiddel – Vermeende schending van het Unierecht die voortvloeit uit een later arrest van het Hof waarbij het krachtens artikel 267 VWEU uitspraak doet over de uitlegging van dit recht – Richtlijn 93/13/EEG – Oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten – Verstekvonnis – Geen ambtshalve toetsing van het eventueel oneerlijke karakter van contractuele bedingen”

Naar aanleiding van een verzoek van de Sąd Okręgowy Warszawa-Praga⁹ (rechter in tweede aanleg Warszawa-Praga, Warschau, Polen) om een prejudiciële beslissing legt het Hof (Grote kamer) artikel 4, lid 3, VEU¹⁰, het gelijkwaardigheidsbeginsel en het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht uit in verband met de bescherming van de consument tegen oneerlijke contractuele bedingen, en dit in een situatie waarin de nationale rechter die een op een consumentenovereenkomst gebaseerde vordering van een verkoper heeft toegewezen met een definitief geworden verstekvonnis, in strijd met de krachtens richtlijn 93/13¹¹ op hem rustende verplichtingen niet ambtshalve heeft onderzocht of deze overeenkomst oneerlijke bedingen bevat.

In het hoofdgeding heeft FY een consumentenkredietovereenkomst gesloten met Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (hierna: „Profi Credit Polska”), een kredietonderneming. De terugbetaling van de lening was gewaarborgd door de uitgifte van een blanco orderbriefje, dat door FY was ondertekend en dat later door Profi Credit Polska is aangevuld.

⁸ In dit deel moet ook worden gewezen op de volgende arresten: arrest van 19 december 2024 (Grote kamer), **Kaduna** (C-244/24 en C-290/24, [EU:C:2024:1038](#)), besproken in deel IX.1 „Asielbeleid”; arrest van 29 februari 2024, **Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Export van nabestaandenuitkeringen)** (C-549/22, [EU:C:2024:184](#)), besproken in deel XIX.2 „Inhoud en draagwijdte”; arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), **Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket)** (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), besproken in deel XII „Vervoer”.

⁹ Hierna: „verwijzende rechter”.

¹⁰ Volgens het in deze bepaling neergelegde beginsel van loyale samenwerking mogen de procedureregels voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontleen, niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke vorderingen krachtens nationaal recht gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel) en mogen zij de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel).

¹¹ Richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in consumentenovereenkomsten (PB 1993, L 95, blz. 29). In artikel 6, lid 1, van deze richtlijn is onder meer vastgelegd dat de lidstaten bepalen dat oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen een verkoper en een consument onder de in het nationale recht geldende voorwaarden de consument niet binden. Artikel 7, lid 1, verplicht de lidstaten om in doeltreffende en geschikte middelen te voorzien „om een eind te maken aan het gebruik van oneerlijke bedingen in overeenkomsten tussen consumenten en verkopers”.

Vervolgens heeft Profi Credit Polska bij de bevoegde rechter in eerste aanleg een vordering ingesteld tot betaling van het kredietsaldo, vermeerderd met rente. Bij het verzoekschrift werden enkel het orderbriefje en de kennisgeving van de opzegging van de betrokken kredietovereenkomst gevoegd. De overeenkomst werd niet overgelegd.

De rechter in eerste aanleg heeft FY bij verstekvonnis veroordeeld om aan Profi Credit Polska het op het orderbriefje vermelde bedrag te betalen, vermeerderd met de wettelijke verpagingsrente. Hij baseerde zich daarbij uitsluitend op het orderbriefje en de gegevens in het verzoekschrift.

FY heeft geen verzet aangetekend tegen het verstekvonnis, dat na afloop van de daartoe gestelde termijn definitief is geworden.

FY heeft bij de rechter in eerste aanleg een verzoek tot heropening van de procedure ingediend, waarbij zij aanvoerde dat die rechter was voorbijgegaan aan richtlijn 93/13, zoals uitgelegd door het Hof¹², door de vordering van Profi Credit Polska op basis van het door haar uitgegeven orderbriefje toe te wijzen zonder daarbij te onderzoeken of de bedingen van de kredietovereenkomst en dan met name de bedingen over de niet-rentekosten van het krediet eventueel oneerlijk waren.

Dat verzoek is afgewezen, waarop FY bij de verwijzende rechter hoger beroep heeft ingesteld.

De verwijzende rechter is van oordeel dat het verstekvonnis waarschijnlijk in strijd is met richtlijn 93/13, zoals uitgelegd door het Hof, aangezien de rechter in eerste aanleg de kredietovereenkomst en bijgevolg het eventuele oneerlijke karakter van de daarin opgenomen bedingen niet heeft onderzocht. Hij vraagt zich dan ook af of het Unierecht hem er niet toe verplicht om FY's verzoek tot heropening van de procedure in te willigen, ook al heeft FY geen verzet tegen het verstekvonnis aangetekend.

Die rechter wenst in het bijzonder te vernemen of hij op grond van het Unierecht verplicht is om nationale procedureregels die voorzien in een buitengewoon rechtsmiddel waarmee een justitiabele kan verzoeken om heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing, ruim uit te leggen. Naar nationaal recht kan een dergelijk verzoek met name slagen wanneer de nationale bepaling die in de betrokken gerechtelijke procedure is aangevoerd, vervolgens door het nationale grondwettelijk hof in strijd is verklaard met de grondwet of een andere rechtsregel van hogere rang, of wanneer de betrokken partij wederrechtelijk de mogelijkheid is ontnomen om op te treden.¹³

Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de verplichting tot loyale samenwerking en het gelijkwaardigheidsbeginsel vereisen dat op grond van het eerste van deze buitengewone rechtsmiddelen ook kan worden verzocht om heropening van een met een definitieve rechterlijke beslissing afgesloten procedure wanneer uit een prejudicieel arrest tot uitlegging van het Unierecht dat het Hof wijst¹⁴ na die definitieve rechterlijke beslissing, blijkt dat laatstgenoemde beslissing steunt op een nationale bepaling die onverenigbaar is met het Unierecht. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het beginsel van conforme uitlegging hem verplicht om een nationale bepaling op grond waarvan een partij om heropening van een met een definitieve rechterlijke beslissing afgesloten procedure kan verzoeken wanneer haar wederrechtelijk de mogelijkheid is ontnomen om op te treden, aldus uit te leggen dat zij ook ziet op een situatie als die in het hoofdgeding.

¹² Arrest van 13 september 2018, **Profi Credit Polska** (C-176/17, [EU:C:2018:711](#)).

¹³ Zoals artikel 401¹ respectievelijk artikel 401, punt 2, van het Poolse wetboek burgerlijke rechtsvordering in essentie bepalen.

¹⁴ Hierna: „prejudicieel uitleggingsarrest”.

Beoordeling door het Hof

Eerste vraag

Het Hof wijst er om te beginnen op dat de eerbiediging van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming niet impliceert dat de lidstaten moeten voorzien in buitengewone rechtsmiddelen waarmee een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing, kan worden heropend ten gevolge van een prejudicieel uitleggingsarrest. Vervolgens benadrukt het Hof het belang dat zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden toekomt aan het beginsel van het gezag van gewijsde. Bij gebreke van een Unieregeling ter zake is het krachtens het beginsel van procedurele autonomie een zaak van de interne rechtsorde van de lidstaten hoe het beginsel van het gezag van gewijsde ten uitvoer wordt gelegd, met inachtneming evenwel van de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

Wanneer de toepasselijke nationale procedureregels voorzien in de mogelijkheid voor de nationale rechter om onder bepaalde voorwaarden terug te komen op een beslissing met gezag van gewijsde om een situatie met het nationale recht verenigbaar te maken, moet die mogelijkheid, gelet op de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid, worden aangegrepen – mits aan die voorwaarden is voldaan – om de betrokken situatie weer in overeenstemming te brengen met het Unierecht. Het staat met name aan de nationale rechter om in het licht van de nationaalrechtelijke procedureregels voor beroepen na te gaan of het gelijkwaardigheidsbeginsel in acht is genomen, rekening houdend met het voorwerp, de oorzaak en de wezenlijke kenmerken van de betrokken beroepen.

In casu impliceert die toetsing dat wordt onderzocht of – wanneer het nationale recht justitiabelen het recht verleent om te verzoeken om heropening van een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing die steunt op een nationale bepaling die bij een latere beslissing van de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen)¹⁵ onverenigbaar is verklaard – aan justitiabelen een gelijkwaardig recht moet worden toegekend wanneer uit een prejudicieel uitleggingsarrest dat wordt gewezen na een dergelijke definitieve rechterlijke beslissing, blijkt dat deze beslissing gebaseerd is op een nationale bepaling die onverenigbaar is met het Unierecht.

Die verificatie leidt tot de vraag of een dergelijke beslissing van het grondwettelijk hof en een dergelijk arrest gelijkwaardig kunnen worden geacht.

In dit verband merkt het Hof met name op dat de beslissingen van het grondwettelijk hof de vaststelling inhouden dat de desbetreffende nationale bepaling onverenigbaar is, welke vaststelling geen verdere rechterlijke beslissing vereist en tot gevolg heeft dat die bepaling haar bindende kracht verliest en uit de nationale rechtsorde wordt verwijderd, met als rechtstreeks gevolg dat de rechtsgrondslag voor de definitieve beslissing die op grond van die bepaling was gewezen, komt te vervallen.

Prejudiciële uitleggingsarresten verschillen van beslissingen van het grondwettelijk hof, aangezien het Hof zich bij de uitlegging van het Unierecht niet rechtstreeks uitspreekt over de eventuele onverenigbaarheid van een nationale bepaling. Het Hof heeft weliswaar tot taak een bindende uitlegging van het Unierecht te geven, maar de gevolgen van deze uitlegging voor het concrete geval vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale rechterlijke instanties. Op grond van de duidelijke afbakening tussen de taken van de nationale rechterlijke instanties en die van het Hof, waarop de prejudiciële procedure berust, is de nationale rechter bij uitsluiting bevoegd om het

¹⁵ Hierna: „grondwettelijk hof”. De beslissingen waarin het grondwettelijk hof een nationale bepaling of een bepaalde uitlegging daarvan onverenigbaar verklaart met de Poolse grondwet of met een andere hogere rechtsregel, worden hierna „beslissingen van het grondwettelijk hof” genoemd.

ationale recht uit te leggen en toe te passen, en dus ook om de uitlegging die het Hof heeft gegeven in antwoord op zijn prejudiciële vraag, uit te voeren in de bij hem aanhangige zaak.

Bijgevolg moeten artikel 4, lid 3, VEU en het gelijkwaardigheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat wanneer een justitiabele krachtens een in een nationale procedureregeling neergelegd buitengewoon rechtsmiddel kan verzoeken om heropening van een procedure die tot een definitieve rechterlijke beslissing heeft geleid, zulks met een beroep op een latere beslissing van het grondwettelijk hof van de betrokken lidstaat waarbij een nationale bepaling – op basis waarvan eerstgenoemde rechterlijke beslissing is gewezen – onverenigbaar wordt verklaard met de grondwet, dat rechtsmiddel niet ook moet openstaan wanneer daartoe een prejudicieel uitleggingsarrest wordt aangevoerd.¹⁶

Tweede vraag

Het Hof wijst er om te beginnen op dat de nationale rechterlijke instanties bij uitsluiting bevoegd zijn om het nationale recht uit te leggen, zodat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of, gelet op het feit dat het beginsel van conforme uitlegging wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen en de onmogelijkheid om een uitlegging contra legem te geven, de betrokken bepaling van nationaal recht, op grond waarvan een procedure die is afgesloten met een definitieve rechterlijke beslissing kan worden heropend indien de betrokken partij wederrechtelijk de mogelijkheid is ontnomen om op te treden, ruim kan worden uitgelegd zodat een situatie als die in het hoofdgeding onder deze grond voor heropening van de procedure valt.

Het Hof geeft de verwijzende rechter evenwel bepaalde aanwijzingen op basis van de informatie in de verwijzingsbeslissing.

Het merkt met name op dat de procedure bij de rechter in eerste aanleg in haar totaliteit moet worden beoordeeld, waarbij niet alleen rekening moet worden gehouden met het feit dat het verstekvonnis is gewezen zonder dat ambtshalve is onderzocht of de met FY gesloten kredietovereenkomst oneerlijke bedingen bevatte, maar ook met de procedurevoorschriften voor de uitoefening van het recht om tegen dit vonnis verzet aan te tekenen.

Het staat dus aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschriften „een partij wederrechtelijk de mogelijkheid kunnen ontnemen om op te treden” in de zin van de betrokken nationale bepaling voor zover die niet kunnen waarborgen dat de rechten worden geëerbiedigd die de consument ontleent aan richtlijn 93/13.

Verder wijst het Hof erop dat de erkenning, op grond van het beginsel van conforme uitlegging, van een recht op heropening van een procedure die met een definitieve beslissing is afgesloten, niet het enige middel is waarmee aan een consument in omstandigheden als die van het hoofdgeding de door richtlijn 93/13 beoogde bescherming kan worden gewaarborgd.

De verplichting voor de lidstaten om de doeltreffendheid te waarborgen van de rechten die justitiabelen aan het Unierecht ontleen, impliceert dat moet worden gezorgd voor een doeltreffende voorziening in rechte, in het bijzonder wat betreft procedureregels voor rechtsvorderingen die op dergelijke rechten zijn gebaseerd. Indien de procedureregels voor de uitoefening van het recht om verzet aan te tekenen tegen een verstekvonnis niet kunnen waarborgen dat de rechten die consumenten aan richtlijn 93/13 ontleen, worden geëerbiedigd, is die procedure dus niet in overeenstemming met het recht van de consument op een doeltreffende voorziening in rechte.

¹⁶ Op voorwaarde dat de concrete gevolgen van een dergelijke beslissing van dit grondwettelijk hof voor de nationale bepaling of de uitlegging daarvan waarop die definitieve rechterlijke beslissing steunt, rechtstreeks voortvloeien uit de beslissing van het grondwettelijk hof.

Indien de verwijzende rechter van oordeel zou zijn dat de ruime uitlegging die hij voor ogen heeft, niet haalbaar is, moet een consument als FY bijgevolg over een ander rechtsmiddel beschikken dat haar de door richtlijn 93/13 beoogde bescherming daadwerkelijk kan waarborgen.

In een dergelijke situatie vereist het doeltreffendheidsbeginsel dat de eerbiediging van de door richtlijn 93/13 verleende rechten wordt gewaarborgd in een procedure tot tenuitvoerlegging van het verstekvonnis, ook nadat die is beëindigd. Ingeval de executieprocedure is beëindigd, moet de consument zich in een latere, afzonderlijke procedure kunnen beroepen op het oneerlijke karakter van de contractuele bedingen om zijn uit die richtlijn voortvloeiende rechten daadwerkelijk en ten volle te kunnen uitoefenen en een vergoeding te verkrijgen voor de financiële schade die door die bedingen is veroorzaakt.

III. Bescherming van persoonsgegevens¹⁷

1. Telefonische en elektronische communicatie

Arrest van 30 april 2024 (Voltallige zitting), *La Quadrature du Net e.a.*
(Persoonsgegevens en bestrijding van namaak) (C-470/21, [EU:C:2024:370](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verwerking van persoonsgegevens en bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie – Richtlijn 2002/58/EG – Vertrouwelijkheid van de elektronische communicatie – Bescherming – Artikel 5 en artikel 15, lid 1 – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1 – Nationale wetgeving ter bestrijding van online namaak door middel van een door een overheidsinstantie genomen maatregel – Zogenoemde „graduated response”-procedure – Upstreamverzameling, door organisaties van rechthebbenden, van IP-adressen die worden gebruikt voor activiteiten die inbreuk maken op auteursrechten of naburige rechten – Downstreamtoegang van een overheidsinstantie die belast is met de bescherming van auteursrechten en naburige rechten tot de aan die IP adressen gekoppelde gegevens betreffende de burgerlijke identiteit die worden bewaard door aanbieders van elektronische-communicatiediensten – Geautomatiseerde verwerking – Vereiste van voorafgaande toetsing door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke entiteit – Materiële en procedurele voorwaarden – Garanties tegen misbruikrisico's en tegen elke ongeoorloofde toegang tot en elk ongeoorloofd gebruik van deze gegevens”

De afgelopen jaren is het Hof herhaaldelijk verzocht zich uit te spreken over de bewaring van en de toegang tot persoonsgegevens op het gebied van elektronische communicatie en heeft het bijgevolg een omvangrijke rechtspraak ter zake ontwikkeld.¹⁸ Die rechtspraak wordt naar aanleiding van het verzoek van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) om een prejudiciële beslissing door de voltallige zitting van het Hof aangevuld met verduidelijkingen over, ten eerste, de voorwaarden waaronder een algemene bewaring van IP-adressen door aanbieders van elektronische-communicatiediensten niet kan worden geacht te leiden tot een ernstige inmenging in de door het Handvest gewaarborgde rechten op eerbiediging van het privéleven, bescherming van persoonsgegevens en vrijheid van meningsuiting¹⁹, en, ten tweede, de mogelijkheid voor een overheidsinstantie om in het kader van de bestrijding van online gepleegde inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten toegang te krijgen tot bepaalde persoonsgegevens die met inachtneming van dergelijke voorwaarden worden bewaard.

¹⁷ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), *Kočner/Europol* (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#)), besproken in deel X.3 „Verwerking van persoonsgegevens door Europol”.

¹⁸ Zie met name arresten van 21 december 2016, *Tele2 Sverige en Watson e.a.* (C-203/15 en C-698/15, [EU:C:2016:970](#)), 2 oktober 2018, *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)), 6 oktober 2020, *La Quadrature du Net e.a.* (C-511/18, C-512/18 en C-520/18, [EU:C:2020:791](#)), 2 maart 2021, *Prokuratuur (Voorwaarden voor toegang tot elektronische-communicatiegegevens)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)), 17 juni 2021, *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)), en 5 april 2022, *Commissioner of An Garda Síochána e.a.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

¹⁹ Artikelen 7, 8 en 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

In casu hebben vier verenigingen bij de Premier ministre (eerste minister, Frankrijk) een verzoek tot intrekking van het decreet betreffende de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens²⁰ ingediend. Aangezien aan dit verzoek geen gevolg is gegeven, hebben deze verenigingen bij de Conseil d'État beroep tot nietigverklaring van deze stilzwijgende afwijzing ingesteld. Volgens hen zijn dit decreet en de bepalingen die de rechtsgrondslag ervan vormen²¹ in strijd met het Unierecht.

Teneinde de personen te kunnen identificeren die verantwoordelijk zijn voor online gepleegde inbreuken op auteursrechten of naburige rechten, heeft de Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (hoge autoriteit voor de verspreiding van werken en de bescherming van rechten op het internet; hierna: „Hadopi”) krachtens de Franse wetgeving toegang tot bepaalde gegevens die de aanbieders van elektronische-communicatiediensten moeten bewaren. Deze gegevens hebben betrekking op de burgerlijke identiteit van de betrokkenen en zijn gelinkt aan hun IP-adressen die vooraf door organisaties van rechthebbenden zijn verzameld. Zodra de houder van het IP-adres dat wordt gebruikt voor activiteiten die een dergelijke inbreuk opleveren, is geïdentificeerd, volgt Hadopi de zogenoemde „graduated response”-procedure. In concreto is zij bevoegd om aan deze persoon twee met waarschuwingen te vergelijken aanbevelingen te verzenden en, indien de activiteiten voortduren, een brief waarin hem wordt meegedeeld dat zijn activiteiten strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Ten slotte kan zij het openbaar ministerie inlichten met het oog op de vervolging van de betrokkene.²²

In deze context heeft de Conseil d'État het Hof verzocht om uitlegging van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, gelezen in het licht van het Handvest.²³

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de bewaring van gegevens betreffende de burgerlijke identiteit en de overeenkomstige IP-adressen betreft, benadrukt het Hof dat niet elke algemene en ongedifferentieerde bewaring van IP-adressen noodzakelijkerwijs een ernstige inmenging vormt in de door het Handvest gewaarborgde rechten op eerbiediging van het privéleven, bescherming van persoonsgegevens en vrijheid van meningsuiting.

²⁰ Décret n° 2010-236, du 5 mars 2010, relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé „Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet” (decreet nr. 2010-236 van 5 maart 2010 betreffende de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die bekendstaat onder de benaming „Systeem voor het beheer van maatregelen voor de bescherming van werken op het internet” en die wordt toegestaan door artikel L. 331-29 van het wetboek voor intellectuele eigendom; JORF nr. 56 van 7 maart 2010, tekst nr. 19), zoals gewijzigd bij décret n° 2017-924, du 6 mai 2017, relatif à la gestion des droits d'auteur et des droits voisins par un organisme de gestion de droits et modifiant le code de la propriété intellectuelle (decreet nr. 2017-924 van 6 mei 2017 betreffende het beheer van auteursrechten en naburige rechten door een instantie voor het beheer van rechten en tot wijziging van het wetboek voor intellectuele eigendom; JORF nr. 109 van 10 mei 2017, tekst nr. 176).

²¹ Met name artikel L. 331-21, derde tot en met vijfde alinea, van het wetboek voor intellectuele eigendom.

²² Met ingang van 1 januari 2022 is Hadopi gefuseerd met de Conseil supérieur de l'audiovisuel [hoge raad voor de audiovisuele sector (CSA)], een andere onafhankelijke overheidsinstantie, tot de Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique [regelgevende instantie voor audiovisuele en digitale communicatie (ARCOM)]. De graduated response-procedure is echter in wezen ongewijzigd gebleven.

²³ Artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11) (hierna: „richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie”), gelezen in het licht van de artikelen 7, 8 en 11 en artikel 52, lid 1, van het Handvest.

De verplichting om te zorgen voor een dergelijke bewaring kan worden gerechtvaardigd door de doelstelling van bestrijding van strafbare feiten in het algemeen, wanneer daadwerkelijk is uitgesloten dat die bewaring kan leiden tot ernstige inmenging in het privéleven van de betrokkene doordat daarover nauwkeurige gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt, onder meer door die IP-adressen te koppelen aan een reeks verkeers- of locatiegegevens.

Bijgevolg moet een lidstaat die aanbieders van elektronische-communicatiediensten een dergelijke verplichting wil opleggen, zich ervan vergewissen dat die gegevens zodanig worden bewaard dat het is uitgesloten dat er nauwkeurige gevolgtrekkingen over het privéleven van de betrokkenen kunnen worden gemaakt.

Het Hof verduidelijkt dat daartoe de wijzen van bewaring betrekking moeten hebben op de structuur zelf van de bewaring, die in wezen zodanig moet worden ingericht dat een daadwerkelijk volledige scheiding van de verschillende categorieën bewaarde gegevens wordt gegarandeerd. De nationale regels die betrekking hebben op die bewaarwijzen moeten dus garanderen dat elke categorie gegevens, met inbegrip van de gegevens betreffende de burgerlijke identiteit en de IP-adressen, volledig gescheiden van de andere categorieën gegevens wordt bewaard en dat deze scheiding daadwerkelijk volledig is, doordat een beveiligd en betrouwbaar IT-instrument wordt gebruikt. Bovendien mogen die regels, voor zover zij voorzien in de mogelijkheid om de bewaarde IP-adressen te koppelen aan de burgerlijke identiteit van de betrokkene met het oog op de bestrijding van inbreuken, een dergelijke koppeling slechts mogelijk maken met behulp van een efficiënt technisch procedé dat geen afbreuk doet aan de doeltreffendheid van de volledige scheiding van deze categorieën gegevens. De betrouwbaarheid van deze scheiding moet regelmatig worden getoetst door een derde overheidsinstantie. Voor zover de toepasselijke nationale wetgeving in dergelijke strikte vereisten voorziet, kan de uit deze bewaring van IP-adressen voortvloeiende inmenging niet als „ernstig” worden aangemerkt.

Het Hof oordeelt dan ook dat, wanneer er sprake is van wetgeving die gegarandeerd uitsluit dat er door het koppelen van gegevens nauwkeurige gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt over het privéleven van degene van wie de gegevens worden bewaard, de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, gelezen in het licht van het Handvest, zich er niet tegen verzet dat een lidstaat voor een periode die niet langer is dan strikt noodzakelijk een verplichting tot algemene en ongedifferentieerde bewaring van IP-adressen oplegt met het oog op de bestrijding van strafbare feiten in het algemeen.

Wat in de tweede plaats de toegang betreft tot gegevens betreffende de burgerlijke identiteit die aan IP-adressen zijn gekoppeld, verklaart het Hof voor recht dat de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, gelezen in het licht van het Handvest, zich in beginsel niet verzet tegen een nationale regeling waarbij aan een overheidsinstantie toegang wordt verleend tot die gegevens die daadwerkelijk volledig gescheiden worden bewaard door de aanbieders van elektronische-communicatiediensten, met als enige doel deze instantie in staat te stellen de houders van deze adressen die ervan worden verdacht verantwoordelijk te zijn voor online gepleegde inbreuken op auteursrechten en naburige rechten te identificeren en tegen hen op te treden. In een dergelijk geval moet de nationale regeling de ambtenaren die over die toegang beschikken, verbieden om, ten eerste, informatie over de inhoud van de door die houders geraadpleegde bestanden in welke vorm ook openbaar te maken – tenzij dit gebeurt om de zaak ter kennis van het openbaar ministerie te brengen –, ten tweede, de zoekgeschiedenis van die houders te traceren en, ten derde, deze IP-adressen te gebruiken voor andere doeleinden dan de vaststelling van die maatregelen.

In dit verband herinnert het Hof er met name aan dat de vrijheid van meningsuiting en de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens weliswaar belangrijke prioriteiten zijn, maar als grondrechten niet absoluut zijn. Bij een afweging van de betrokken rechten en belangen moeten deze grondrechten namelijk soms wijken voor andere grondrechten en vereisten van algemeen belang, zoals de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten of de

bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Dit is met name het geval wanneer het doorslaggevende belang dat aan die prioriteiten wordt gehecht, de doeltreffendheid van een strafonderzoek kan belemmeren, met name doordat het onmogelijk of uiterst moeilijk wordt om de dader van een strafbaar feit daadwerkelijk te identificeren en hem een sanctie op te leggen.

In dit verband verwijst het Hof tevens naar zijn rechtspraak volgens welke de omstandigheid dat de toegang tot IP-adressen mogelijkwerijs het enige onderzoeksmiddel is met behulp waarvan de betrokkene kan worden geïdentificeerd, lijkt aan te tonen dat de bewaring van en de toegang tot die adressen met het oog op de bestrijding van online gepleegde strafbare feiten die inbreuk maken op auteursrechten of naburige rechten, strikt noodzakelijk zijn om het nagestreefde doel te bereiken en dus voldoen aan het vereiste van evenredigheid. Indien een dergelijke toegang niet zou worden verleend, zou overigens een reëel risico van systematische straffeloosheid ontstaan voor strafbare feiten die online worden gepleegd of waarvan het plegen of voorbereiden wordt vergemakkelijkt door de specifieke kenmerken van het internet. Het bestaan van een dergelijk risico vormt een relevante omstandigheid wanneer in het kader van een afweging van de verschillende betrokken rechten en belangen wordt beoordeeld of een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op vrijheid van meningsuiting als maatregel evenredig is aan het doel van bestrijding van strafbare feiten.

In de derde plaats oordeelt het Hof, wat betreft de vraag of de toegang van de overheidsinstantie tot gegevens betreffende de burgerlijke identiteit die aan een IP-adres zijn gekoppeld, moet worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke entiteit, dat een dergelijke toetsing vereist is wanneer die toegang, in de context van een nationale regeling, het risico inhoudt van een ernstige inmenging in de grondrechten van de betrokkene, in die zin dat die overheidsinstantie op basis daarvan nauwkeurige gevolgtrekkingen over zijn privéleven kan maken en, in voorkomend geval, een gedetailleerd profiel van hem kan bepalen. Omgekeerd geldt dit vereiste van voorafgaande toetsing niet wanneer de inmenging in de betrokken grondrechten niet als ernstig kan worden aangemerkt.

In dit verband preciseert het Hof dat er, wanneer er een bewaringsmechanisme is ingesteld dat een daadwerkelijk volledige scheiding van deze verschillende categorieën gegevens waarborgt, in beginsel geen voorafgaande toetsing voor de toegang van de overheidsinstantie tot de aan een IP-adres gelinkte gegevens betreffende de burgerlijke identiteit vereist is. Een dergelijke toegang met als enige doel de houder van een IP-adres te identificeren, vormt in de regel namelijk geen ernstige inmenging in bovengenoemde rechten.

Het Hof sluit evenwel niet uit dat er in atypische situaties een risico bestaat dat de overheidsinstantie in het kader van een procedure zoals de in het hoofdgeding aan de orde zijnde graduated response-procedure nauwkeurige gevolgtrekkingen kan maken over het privéleven van de betrokkene, met name wanneer deze zich herhaaldelijk of zelfs op grote schaal bezighoudt met activiteiten die inbreuk maken op auteursrechten of naburige rechten op peer-to-peernetwerken, in verband met specifieke soorten beschermde werken die – in voorkomend geval gevoelige – informatie over aspecten van het privéleven van de betrokkene onthullen.

In casu kan een houder van een IP-adres met name worden blootgesteld aan een dergelijk risico wanneer de overheidsinstantie moet beslissen om de feiten al dan niet aan het openbaar ministerie te melden met het oog op zijn vervolging. De intensiteit van de inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan namelijk toenemen naarmate in de graduated response-procedure, die een bepaalde volgorde aanhoudt, de verschillende fasen ervan worden doorlopen. Doordat de bevoegde instantie toegang heeft tot de reeks gegevens over de betrokkene die in de verschillende fasen van die procedure zijn verzameld, is zij mogelijk in staat om nauwkeurige gevolgtrekkingen te maken over zijn privéleven. Bijgevolg moet de nationale regeling voorzien in een voorafgaande toetsing, die moet plaatsvinden voordat de overheidsinstantie gegevens betreffende de burgerlijke identiteit in verband kan brengen met een dergelijke reeks gegevens en voordat zij eventueel de kennisgevingsbrief verzendt waarbij wordt

vastgesteld dat deze persoon zich schuldig heeft gemaakt aan strafrechtelijk vervolgbare feiten. Deze toetsing moet bovendien de doeltreffendheid van de graduated response-procedure waarborgen, in het bijzonder door het mogelijk te maken de gevallen vast te stellen waarin het betrokken inbreukmakende gedrag mogelijk opnieuw wordt herhaald. Daartoe moet deze procedure zodanig worden georganiseerd en gestructureerd dat de gegevens betreffende de burgerlijke identiteit van een persoon die zijn gekoppeld aan eerder op het internet verzamelde IP-adressen, door de personen die binnen de bevoegde overheidsinstantie belast zijn met het onderzoek van de feiten niet automatisch in verband kunnen worden gebracht met gegevens waarover zij reeds beschikt en die het mogelijk kunnen maken nauwkeurige gevolgtrekkingen over het privéleven van die persoon te maken.

Wat het voorwerp van de voorafgaande toetsing betreft, merkt het Hof bovendien op dat wanneer de betrokkene ervan wordt verdacht een inbreuk te hebben gepleegd die onder strafbare feiten in het algemeen valt, de rechterlijke instantie of de onafhankelijke bestuurlijke entiteit die met die toetsing belast is de toegang moet weigeren wanneer de overheidsinstantie daardoor in staat zou zijn nauwkeurige gevolgtrekkingen te maken over het privéleven van die persoon. Daarentegen zou zelfs een toegang aan de hand waarvan dergelijke nauwkeurige gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt, moeten worden toegestaan wanneer de betrokkene wordt verdacht van strafbare feiten die door de betrokken lidstaat als aantasting van een fundamenteel belang van de samenleving worden beschouwd en daardoor als een ernstige vorm van criminaliteit kunnen worden aangemerkt.

Het Hof verduidelijkt tevens dat een voorafgaande toetsing in geen geval volledig geautomatiseerd kan zijn, aangezien een dergelijke toetsing in geval van een strafrechtelijk onderzoek vereist dat de legitieme belangen die verband houden met de bestrijding van criminaliteit worden afgewogen tegen de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van de persoonsgegevens. Deze afweging vereist de tussenkomst van een natuurlijke persoon, die des te meer noodzakelijk is omdat het automatische karakter en de grote schaal van de betrokken gegevensverwerking risico's voor de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengen.

Het Hof komt dus tot de slotsom dat de mogelijkheid voor de personen die binnen de overheidsinstantie met het onderzoek van de feiten zijn belast, om de aan een IP-adres gekoppelde gegevens betreffende de burgerlijke identiteit van een persoon in verband te brengen met bestanden die gegevens bevatten aan de hand waarvan de titels kunnen worden achterhaald van de beschermde werken waarvan de terbeschikkingstelling op het internet het verzamelen van IP-adressen door organisaties van rechthebbenden heeft gerechtvaardigd, wanneer dezelfde persoon opnieuw een inbreuk op auteursrechten of naburige rechten herhaalt, moet worden getoetst door een rechterlijke instantie of een onafhankelijke bestuurlijke entiteit. Die toetsing kan niet volledig geautomatiseerd zijn en moet plaatsvinden vóór een dergelijk verband wordt gelegd, wat het in zulke gevallen mogelijk kan maken dat er nauwkeurige gevolgtrekkingen worden gemaakt over het privéleven van die persoon, wiens IP-adres is gebruikt voor activiteiten die inbreuk kunnen maken op auteursrechten of naburige rechten.

In de vierde plaats, ten slotte, merkt het Hof op dat het door de overheidsinstantie gebruikte systeem voor gegevensverwerking op gezette tijden moet worden getoetst door een onafhankelijk orgaan dat ten opzichte van die overheidsinstantie de hoedanigheid van derde heeft. Deze toetsing heeft tot doel de integriteit van het systeem te verifiëren, met inbegrip van de daadwerkelijke waarborgen tegen het risico van misbruik en tegen onrechtmatige toegang tot en onrechtmatig gebruik van die gegevens, alsmede de doeltreffendheid en betrouwbaarheid ervan voor het opsporen van eventuele tekortkomingen.

In dit verband wijst het Hof erop dat in casu de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens door de overheidsinstantie op basis van de door de organisaties van rechthebbenden vastgestelde informatie over namaak een aantal valspositieve gevallen kan bevatten en vooral het risico met zich meebrengt dat een mogelijk zeer groot aantal gegevens

door derden wordt misbruikt of onrechtmatig wordt gebruikt, hetgeen de noodzaak van een dergelijke toetsing verklaart.

Het Hof voegt daaraan toe dat voor die verwerking de specifieke regels ter bescherming van persoonsgegevens gelden waarin richtlijn 2016/680²⁴ voorziet. In casu beschikt de overheidsinstantie namelijk weliswaar niet over eigen beslissingsbevoegdheden in het kader van de zogenoemde graduated response-procedure, maar moet zij worden aangemerkt als een „overheidsinstantie” die betrokken is bij de voorkoming en de opsporing van strafbare feiten, waardoor zij binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt. De personen op wie een dergelijke procedure betrekking heeft, genieten dan ook een door richtlijn 2016/680 voorgeschreven reeks materiële en procedurele waarborgen en het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de nationale wetgeving daarin voorziet.

**Arrest van 30 april 2024 (Grote kamer), Procura della Repubblica presso il
Tribunale di Bolzano (C-178/22, [EU:C:2024:371](#))**

„Prejudiciële verwijzing – Verwerking van persoonsgegevens in de sector elektronische communicatie – Vertrouwelijk karakter van de communicatie – Aanbieders van elektronische-communicatiediensten – Richtlijn 2002/58/EG – Artikel 15, lid 1 – Artikelen 7, 8 en 11 alsmede artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Toegang tot deze gegevens op verzoek van een bevoegde nationale autoriteit met het oog op vervolging van gekwalificeerde diefstallen – Definitie van „ernstig strafbaar feit” waarvan de vervolging een ernstige inmenging in de grondrechten kan rechtvaardigen – Bevoegdheid van de lidstaten – Evenredigheidsbeginsel – Omvang van de voorafgaande toetsing door de rechter van verzoeken om toegang tot door de aanbieders van elektronische-communicatiediensten bewaarde gegevens”

Het Hof (Grote kamer) heeft bij het beantwoorden van de prejudiciële vraag van de Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (onderzoeksrechter bij de rechtbank van eerste aanleg Bolzano, Italië) verduidelijkt wie het begrip „ernstig strafbaar feit” moet definiëren voor de toepassing van artikel 15, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie²⁵. Het Hof spreekt zich bovendien uit over de omvang van de voorafgaande toetsing door de nationale rechter van verzoeken om toegang tot gegevens die door de aanbieders van elektronische-communicatiediensten worden bewaard.

Na twee diefstallen van mobiele telefoons heeft de Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (openbaar ministerie bij de rechter in eerste aanleg Bolzano, Italië) twee strafprocedures tegen onbekenden ingeleid wegens gekwalificeerde diefstal. Om de daders van deze diefstallen te identificeren, heeft dit openbaar ministerie de verwijzende rechter op grond van een bepaling van

²⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89).

²⁵ Richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11) (hierna: „richtlijn privacy en elektronische communicatie”).

nationaal recht²⁶ verzocht om toestemming om bij de telefoonmaatschappijen de telefoongegevens van de gestolen telefoons op te vragen.

Aangezien de verwijzende rechter twijfelt of deze nationale bepaling – uit hoofde waarvan de omstandigheid dat op een strafbaar feit een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaar staat, kan rechtvaardigen dat telefoongegevens aan overheidsinstanties worden meegedeeld – verenigbaar is met de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, gelezen in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), heeft hij het Hof een vraag gesteld over de uitlegging van deze richtlijn.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de aard van de inmenging in de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens²⁷ als gevolg van de toegang tot telefoongegevens betreft, is het Hof van oordeel dat deze inmenging als ernstig kan worden aangemerkt en dat een dergelijke toegang bijgevolg slechts kan worden verleend in de context van de bestrijding van zware criminaliteit. Het Hof merkt op dat om te beoordelen of er sprake is van een ernstige inmenging in die grondrechten, de omstandigheid dat de gegevens waartoe om toegang is verzocht niet die van de eigenaren van de betrokken mobiele telefoons zijn, maar die van de personen die deze telefoons na hun vermeende diefstal hebben gebruikt, irrelevant is. Uit de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie²⁸ blijkt namelijk dat de principiële verplichting om het vertrouwelijke karakter van de elektronische communicatie en van de daarmee verband houdende verkeersgegevens te waarborgen, ziet op de communicatie van gebruikers van het openbare communicatienetwerk. In die richtlijn wordt „gebruiker” gedefinieerd als een natuurlijke persoon die gebruikmaakt van een openbare elektronische-communicatiedienst zonder noodzakelijkerwijs op die dienst te zijn geabonneerd.

Wat in de tweede plaats de definitie van het begrip „ernstig strafbaar feit” betreft, herinnert het Hof eraan dat, voor zover de Unie ter zake geen wetgeving heeft vastgesteld, het strafrecht en het strafprocesrecht tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren. Deze zijn evenwel verplicht om die bevoegdheid uit te oefenen met inachtneming van het Unierecht.

In dit verband merkt het Hof op dat de definitie van strafbare feiten, verzachtende en verzwarende omstandigheden en sancties zowel de maatschappelijke realiteit als de rechtstradities weerspiegelt, die niet alleen van lidstaat tot lidstaat maar ook in de tijd verschillen. Deze maatschappelijke realiteiten en rechtstradities zijn evenwel van belang om te bepalen wat ernstige strafbare feiten zijn.

Gelet op de bevoegdheidsverdeling tussen de Unie en de lidstaten en de aanzienlijke verschillen tussen de nationale rechtsstelsels op strafrechtelijk gebied, staat het derhalve aan de lidstaten om „ernstige strafbare feiten” te definiëren.

²⁶ Te weten artikel 132, lid 3, van decreto legislativo n. 196 - Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/EG [wetsbesluit nr. 196, wetboek inzake de bescherming van persoonsgegevens, houdende bepalingen tot aanpassing van het nationale recht aan verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG] van 30 juni 2003 (gewoon supplement bij GURI nr. 174 van 29 juli 2003), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie.

²⁷ Gewaarborgd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest.

²⁸ Artikel 5, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

Het Hof benadrukt evenwel dat deze definitie van „ernstige strafbare feiten” moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie²⁹, gelezen in het licht van het Handvest³⁰. Hieruit volgt dat de lidstaten het begrip „ernstig strafbaar feit” en, in het verlengde daarvan, het begrip „zware criminaliteit” niet mogen uithollen door er strafbare feiten in op te nemen die kennelijk niet ernstig zijn in het licht van de maatschappelijke omstandigheden in de betrokken lidstaat. Met name om na te gaan of er geen sprake is van een dergelijke onjuiste opvatting is het van wezenlijk belang dat de toegang van de nationale autoriteiten tot de bewaarde gegevens, in geval van een risico van ernstige inmenging in de grondrechten, afhankelijk wordt gesteld van een voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijke bestuurlijke entiteit.

In de derde en laatste plaats merkt het Hof met het oog op de beoordeling of de definitie van „ernstige strafbare feiten” in de nationale bepaling niet te ruim is, ten eerste op dat een definitie volgens welke „ernstige strafbare feiten” waarvoor bij de vervolging ervan toegang kan worden verleend, strafbare feiten zijn waarvoor de maximumgevangenisstraf ten minste gelijk is aan een bij wet bepaalde duur, op een objectief criterium berust.

Ten tweede benadrukt het Hof niettemin dat de in het nationale recht gegeven definitie van „ernstige strafbare feiten” niet zo ruim mag zijn dat de toegang tot die gegevens de regel in plaats van de uitzondering wordt. Die definitie kan dus niet de overgrote meerderheid van de strafbare feiten omvatten, hetgeen het geval zou zijn indien de drempel op een buitensporig laag niveau zou worden vastgesteld. Een drempel die is vastgesteld op basis van een maximale gevangenisstraf van drie jaar, lijkt in dit verband niet buitensporig laag.

Aangezien bij de definitie van „ernstige strafbare feiten” niet wordt verwezen naar een minimumstraf, maar naar een maximumstraf, sluit het Hof evenwel niet uit dat toegang tot gegevens, die een ernstige inmenging in de grondrechten vormt, kan worden gevraagd met het oog op de vervolging van strafbare feiten die in werkelijkheid geen zware criminaliteit vormen.

De vaststelling van een drempel waarboven de maximumgevangenisstraf die op een strafbaar feit staat rechtvaardigt dat het als een ernstig strafbaar feit wordt aangemerkt, is evenwel niet noodzakelijkerwijs in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

Dit lijkt het geval te zijn voor de nationale bepaling in kwestie, aangezien zij met name lijkt te gelden voor gevallen waarin de toegang niet kan worden aangemerkt als een ernstige inmenging omdat hij geen betrekking heeft op een geheel van gegevens waaruit precieze conclusies over de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen kunnen worden getrokken.

Voorts moet de rechter of de onafhankelijke bestuurlijke entiteit die in het kader van een voorafgaande toetsing optreedt, die toegang kunnen weigeren of beperken wanneer hij of zij vaststelt dat het gaat om een ernstige inmenging in de grondrechten, terwijl het duidelijk is dat het strafbare feit in kwestie niet daadwerkelijk tot de zware criminaliteit behoort.

De met dit toezicht belaste rechter of entiteit moet namelijk in staat zijn een juist evenwicht te verzekeren tussen, enerzijds, de legitieme belangen die verband houden met de behoeften van het strafrechtelijk onderzoek en, anderzijds, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens.

²⁹ Artikel 15, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

³⁰ Artikelen 7, 8, 11, en artikel 52, lid 1, van het Handvest.

In het bijzonder moet die rechter of die entiteit een dergelijke toegang kunnen weigeren wanneer deze wordt gevraagd in het kader van strafvervolgning wegens een strafbaar feit dat kennelijk niet ernstig is.

Het Hof leidt daaruit af dat de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie, gelezen in het licht van het Handvest, zich niet verzet tegen een nationale bepaling op grond waarvan de nationale rechter verplicht is om toegang te verlenen tot een geheel van verkeers- of locatiegegevens indien om die toegang wordt verzocht met het oog op het opsporen van strafbare feiten waarop een maximale gevangenisstraf van ten minste drie jaar is gesteld, op voorwaarde evenwel dat deze rechter die toegang kan weigeren indien deze wordt gevraagd in het kader van een onderzoek naar een strafbaar feit dat, gelet op de maatschappelijke omstandigheden in de betrokken lidstaat, kennelijk niet ernstig is.

**Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Bezirkshauptmannschaft Landeck
(Poging tot het verkrijgen van toegang tot op een mobiele telefoon opgeslagen
persoonsgegevens) (C-548/21, [EU:C:2024:830](#))**

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten – Richtlijn (EU) 2016/680 – Artikel 3, punt 2 – Begrip ‚verwerking‘ – Artikel 4 – Beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens – Artikel 4, lid 1, onder c) – Beginsel van ‚minimale gegevensverwerking‘ – Artikelen 7, 8 en 47 alsmede artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Vereiste dat een beperking op de uitoefening van een grondrecht ‚bij wet wordt gesteld‘ – Evenredigheid – Beoordeling van de evenredigheid in het licht van alle relevante elementen – Voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan – Artikel 13 – Aan de betrokkene ter beschikking gestelde of verstrekte informatie – Grenzen – Artikel 54 – Recht om een doeltreffende voorziening in rechte in te stellen tegen een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker – Politieonderzoek op het gebied van drugshandel – Poging van de politiediensten om een mobiele telefoon te ontgrendelen om in het kader van dat onderzoek toegang te krijgen tot de op die telefoon opgeslagen gegevens”

Het Hof (Grote kamer), dat om een prejudiciële beslissing is verzocht door het Landesverwaltungsgericht Tirol (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Tirol, Oostenrijk), verduidelijkt de voorwaarden waaronder de bevoegde nationale autoriteiten zich in het licht van richtlijn 2016/680³¹ toegang mogen verschaffen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten in het algemeen. Voorts erkent het Hof het recht van de betrokkene om in kennis te worden gesteld van de gronden waarop de toestemming voor toegang tot die gegevens is gebaseerd, zodra de mededeling van deze informatie de taken van die autoriteiten niet langer in gevaar kan brengen.

Op 23 februari 2021 hebben Oostenrijkse douanebeamten bij een drugscontrole een aan CG geadresseerd pakket met daarin 85 gram cannabis in beslag genomen. Dit pakket is voor onderzoek overgedragen aan de Oostenrijkse politiediensten. Op 6 maart 2021 hebben twee politieagenten in het kader van een politieonderzoek op het gebied van drugshandel de woning van CG doorzocht en hem ondervraagd over de afzender van dit pakket. Nadat CG had geweigerd om de politieagenten

³¹ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89).

toegang te verlenen tot de verkeersgegevens van zijn mobiele telefoon, hebben deze laatsten de telefoon in beslag genomen.

Vervolgens zijn er door verschillende politieagenten meerdere pogingen gedaan om de mobiele telefoon van CG te ontgrendelen. In casu zijn zowel de inbeslagneming van de telefoon als de latere pogingen om die uit te lezen door de politieagenten uitgevoerd zonder toestemming van het openbaar ministerie of een rechter.

Op 31 maart 2021 heeft CG beroep ingesteld bij de verwijzende rechter ter betwisting van de rechtmatigheid van de inbeslagneming van zijn mobiele telefoon, die hem werd terugbezorgd op 20 april 2021. CG is niet onmiddellijk in kennis gesteld van de pogingen om zijn telefoon uit te lezen en heeft hier pas kennis van gekregen in het kader van de bij de verwijzende rechter aanhangige procedure.

In dit verband wenst de verwijzende rechter te vernemen of een volledige en ongecontroleerde toegang tot alle op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens in het licht van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie³² moet worden aangemerkt als een dermate ernstige inmenging in de grondrechten³³ dat deze toegang moet worden beperkt tot de bestrijding van ernstige strafbare feiten. Die rechter vraagt zich ook af of deze richtlijn³⁴ zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de recherche zich in het kader van een strafrechtelijk onderzoek, zonder toestemming van een rechterlijke instantie of onafhankelijk bestuursorgaan, volledige en ongecontroleerde toegang kan verschaffen tot alle op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens en voorts, of die nationale regeling verenigbaar is met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, voor zover die regeling de politiediensten niet verplicht om de eigenaar van een mobiele telefoon te informeren over de maatregelen die zijn genomen om die telefoon digitaal uit te lezen.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen merkt het Hof op dat een poging van de politiediensten om rechtstreeks toegang te verkrijgen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen persoonsgegevens zonder enige tussenkomst van een aanbieder van elektronische-communicatiediensten, zoals de poging betreffende CG, niet binnen de werkingssfeer van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie valt.

In de eerste plaats stelt het Hof vast dat een dergelijke poging tot toegang binnen de werkingssfeer van richtlijn 2016/680 valt. In dit verband wijst het erop dat, gelet op de ruime strekking die de Uniewetgever heeft willen geven aan het begrip „verwerking”³⁵, de politiediensten, wanneer zij een telefoon in beslag nemen en die manipuleren om de daarop opgeslagen persoonsgegevens op te vragen en te raadplegen, een „verwerking” initiëren, ook als zij er om technische redenen niet in slagen om toegang te krijgen tot die gegevens. Wil het beginsel van doelbinding³⁶ doeltreffend zijn, dan moet het doel van de gegevensverzameling immers noodzakelijkerwijs worden bepaald vanaf het

³² En meer in het bijzonder artikel 15, lid 1, van richtlijn 2002/58/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2002 betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de sector elektronische communicatie (richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie) (PB 2002, L 201, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/136/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 (PB 2009, L 337, blz. 11) (hierna: „richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie”).

³³ Zoals neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

³⁴ En meer in het bijzonder artikel 15, lid 1, van de richtlijn betreffende privacy en elektronische communicatie.

³⁵ In artikel 3, punt 2, van richtlijn 2016/680 wordt het begrip „verwerking” gedefinieerd als „een bewerking of een geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens of een geheel van persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd via geautomatiseerde procedés [...]”.

³⁶ Artikel 4, lid 1, onder b), van richtlijn 2016/680.

moment waarop de bevoegde autoriteiten proberen om toegang te verkrijgen tot persoonsgegevens, aangezien een dergelijke poging, wanneer die succesvol is, hen met name in staat stelt om de betrokken gegevens onmiddellijk te verzamelen, op te vragen of te raadplegen. Indien een dergelijke poging niet zou kunnen worden aangemerkt als „verwerking” van gegevens, zou afbreuk worden gedaan aan de hoge mate van bescherming van de persoonsgegevens van natuurlijke personen. Indien de toepasselijkheid van richtlijn 2016/680 zou afhangen van het succes van de poging om toegang te verkrijgen tot op een mobiele telefoon opgeslagen persoonsgegevens, zou dit bovendien voor zowel de bevoegde nationale autoriteiten als de justitiabelen een onzekerheid met zich meebrengen die onverenigbaar is met het rechtszekerheidsbeginsel.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof of het beginsel van de „minimale gegevensverwerking”³⁷, dat uitdrukking geeft aan het evenredigheidsbeginsel, zich verzet tegen een nationale regeling die de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid biedt om zich toegang te verschaffen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten in het algemeen, zonder het gebruik van die mogelijkheid afhankelijk te stellen van een voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan. Zo brengt het Hof in herinnering dat de beperkingen op de grondrechten op het gebied van het privéleven en het familie- en gezinsleven alsmede de bescherming van persoonsgegevens³⁸ in overeenstemming moeten zijn met het evenredigheidsbeginsel en slechts kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang die door de Unie zijn erkend. In die zin stelt het Hof vast dat een verwerking van persoonsgegevens in het kader van een politieonderzoek dat gericht is op de vervolging van een strafbaar feit, zoals een poging om toegang te verkrijgen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens, in beginsel moet worden geacht daadwerkelijk te beantwoorden aan een door de Unie erkende doelstelling van algemeen belang. Of de beperkingen op de uitoefening van de grondrechten op het gebied van het privéleven en het familie- en gezinsleven alsmede de bescherming van persoonsgegevens als gevolg van dergelijke verwerkingen ook evenredig zijn, moet worden bepaald aan de hand van een afweging van alle relevante elementen van het geval.

Wat ten eerste de ernst betreft van de beperking van die grondrechten als gevolg van een regeling die de bevoegde politiediensten toestaat om zich zonder voorafgaande toestemming toegang te verschaffen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens, wijst het Hof erop dat een dergelijke toegang, afhankelijk van de inhoud van de betrokken mobiele telefoon en de door die politiediensten gemaakte keuzen, betrekking kan hebben op een breed scala aan gegevens, waardoor het mogelijk is om zeer nauwkeurige conclusies te trekken over het privéleven van de betrokkene. Derhalve moet een dergelijke inmenging in de grondrechten op het gebied van het privéleven en de bescherming van persoonsgegevens worden beschouwd als ernstig of zelfs bijzonder ernstig.

Ten tweede geeft het Hof aan dat de ernst van het strafbare feit waarnaar het onderzoek loopt, een van de belangrijkste parameters is bij de toetsing van de evenredigheid van de ernstige inmenging die het gevolg is van de toegang tot de op een mobiele telefoon opgeslagen persoonsgegevens. Indien zou worden geoordeeld dat alleen de bestrijding van zware criminaliteit de toegang tot die gegevens kan rechtvaardigen, zou dit echter de onderzoeksbevoegdheden van de bevoegde autoriteiten beperken ten aanzien van strafbare feiten in het algemeen, de specifieke aard van de door deze autoriteiten uitgevoerde taken miskennen en afbreuk doen aan de doelstelling om binnen de Unie een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen. Teneinde aan het vereiste te voldoen

³⁷ Zoals neergelegd in artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2016/680, op grond waarvan de lidstaten voorschrijven dat de persoonsgegevens toereikend en ter zake dienend zijn en niet bovenmatig zijn in verhouding tot de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

³⁸ Artikelen 7 en 8 van het Handvest.

dat elke beperking op de uitoefening van een grondrecht „bij wet wordt gesteld”³⁹, staat het echter aan de nationale wetgever om voldoende nauwkeurig te bepalen met welke elementen rekening moet worden gehouden, met name de aard of de categorieën van de strafbare feiten in kwestie.

Ten derde merkt het Hof op dat, om de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel te waarborgen, de toegang van de bevoegde nationale autoriteiten tot de persoonsgegevens afhankelijk moet worden gesteld van een voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan wanneer die toegang het risico van een ernstige of zelfs zeer ernstige inmenging in de grondrechten van de betrokkene met zich meebrengt. Die toetsing moet plaatsvinden voorafgaand aan elke poging tot het verkrijgen van toegang tot de betrokken gegevens, behalve in naar behoren gemotiveerde spoedeisende gevallen, waarin de toetsing op korte termijn dient plaats te vinden. In het kader van die toetsing moet de rechter of het onafhankelijke bestuursorgaan een verzoek om toegang dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2016/680 valt, kunnen weigeren of beperken wanneer wordt vastgesteld dat de inmenging in de grondrechten die deze toegang met zich meebrengt, onevenredig is. In het onderhavige geval moet de bevoegde politiediensten de toegang tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens worden geweigerd of moet die toegang worden beperkt indien de toegang tot de inhoud van de communicatie of tot gevoelige gegevens, rekening houdend met de ernst van het strafbare feit en de behoeften van het onderzoek, niet gerechtvaardigd wordt geacht.

Gelet op het voorgaande, oordeelt het Hof dat het beginsel van de minimale gegevensverwerking, bezien in het licht van het recht op bescherming van persoonsgegevens en het recht op eerbiediging van het privéleven, zich niet verzet tegen een nationale regeling die de bevoegde autoriteiten de mogelijkheid biedt om zich toegang te verschaffen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten in het algemeen. Daartoe geldt echter als voorwaarde dat de beginselen van rechtmatigheid en evenredigheid worden geëerbiedigd en dat de uitoefening van het recht op toegang tot die gegevens is onderworpen aan een voorafgaande toetsing door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan.

In de derde plaats spreekt het Hof zich uit over de vraag of CG in kennis had moeten worden gesteld van de pogingen om toegang te verkrijgen tot de op zijn mobiele telefoon opgeslagen gegevens.⁴⁰ Het stelt in dit verband vast dat de bevoegde nationale autoriteiten, waaraan door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan toestemming is verleend voor toegang tot de bewaarde gegevens, de betrokkenen moeten informeren over de gronden waarop deze toestemming is gebaseerd zodra de mededeling van deze informatie de onderzoeken van die autoriteiten niet langer in gevaar kan brengen. Diezelfde autoriteiten moeten de betrokkenen alle in richtlijn 2016/680⁴¹ bedoelde informatie ter beschikking stellen zodat die laatsten met name hun recht op een doeltreffende voorziening in rechte⁴² kunnen uitoefenen. Derhalve is een nationale regeling die op algemene wijze elk recht op verkrijging van die informatie uitsluit, onverenigbaar met het Unierecht. In casu stelt het Hof vast dat CG vooraf op de hoogte had moeten worden gesteld van de pogingen om toegang te verkrijgen tot de op zijn mobiele telefoon opgeslagen gegevens. Aangezien de mobiele telefoon van CG al in beslag was genomen toen de politiediensten probeerden om die te ontgrendelen, blijkt immers niet dat het voor het onderzoek schadelijk was om hem in kennis te stellen van deze pogingen tot toegang. Bijgevolg oordeelt het Hof dat de bepalingen van richtlijn 2016/680, gelezen in

³⁹ Artikel 52, lid 1, van het Handvest.

⁴⁰ Artikel 47 van het Handvest.

⁴¹ Zoals bedoeld in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2016/680.

⁴² Artikel 54 van richtlijn 2016/680.

het licht van het Handvest⁴³, zich verzetten tegen een nationale regeling die toestaat dat de bevoegde autoriteiten zich toegang verschaffen tot de op een mobiele telefoon opgeslagen gegevens zonder de betrokkene in kennis te stellen van de gronden waarop de door een rechter of een onafhankelijk bestuursorgaan verleende toestemming voor toegang tot die gegevens is gebaseerd, zodra de mededeling van deze informatie de taken van die autoriteiten niet langer in gevaar kan brengen.

2. Biometrische en genetische gegevens

Arrest van 30 januari 2024 (Grote kamer), Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#))

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens met het oog op de bestrijding van strafbare feiten – Richtlijn (EU) 2016/680 – Artikel 4, lid 1, onder c) en e) – Minimale gegevensverwerking – Beperking van de opslag – Artikel 5 – Passende termijnen voor het wissen van de gegevens of voor de periodieke evaluatie van de noodzaak van de opslag ervan – Artikel 10 – Verwerking van biometrische en genetische gegevens – Absolute noodzaak – Artikel 16, leden 2 en 3 – Recht op gegevenswissing – Beperking van de verwerking – Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Natuurlijke persoon die bij onherroepelijk vonnis is veroordeeld en nadien is gerehabiliteerd – Opslag van de gegevens totdat de betrokkene overlijdt – Geen recht op gegevenswissing of beperking van de verwerking – Evenredigheid”

Het Hof (Grote kamer), dat door de Varhoven administrativen sad (hoogste bestuursrechter, Bulgarije) is verzocht om een prejudiciële beslissing, spreekt zich uit over wat in het licht van richtlijn 2016/680⁴⁴ de maximale termijn is voor de opslag, met het oog op de bestrijding van strafbare feiten, van de persoonsgegevens van personen die onherroepelijk strafrechtelijk zijn veroordeeld.

NG is in het kader van een strafrechtelijk onderzoek wegens meened geregistreerd in het politieb Bestand. Na afloop van dat strafrechtelijk onderzoek is hij in verdenking gesteld. Vervolgens is hij schuldig bevonden aan dat strafbaar feit en is hij veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van een jaar. Nadat hij deze straf had ondergaan, is hij gerehabiliteerd.

Op grond van deze rehabilitatie heeft NG een verzoek tot schrapping uit het politieb Bestand ingediend. Dit verzoek is afgewezen omdat een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling niet behoort tot de redenen voor een dergelijke schrapping, die in het nationale recht limitatief worden opgesomd. Nadat het beroep van NG tegen dit besluit was afgewezen, heeft hij hogere voorziening ingesteld bij de verwijzende rechter. In dit verband heeft hij betoogd dat uit richtlijn 2016/680 volgt dat de opslag van persoonsgegevens niet van onbepaalde duur mag zijn. Volgens hem is dit echter de facto het geval is indien de betrokken persoon dergelijke gegevens die zijn verzameld in verband met het strafbaar feit waarvoor hij onherroepelijk is veroordeeld, nooit kan laten wissen, zelfs niet nadat hij zijn straf heeft ondergaan en is gerehabiliteerd.

⁴³ Meer in het bijzonder de artikelen 13 en 54 van richtlijn 2016/680, gelezen in het licht van artikel 47 en artikel 52, lid 1, van het Handvest.

⁴⁴ Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PB 2016, L 119, blz. 89).

In deze omstandigheden is het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag of richtlijn 2016/680⁴⁵, gelezen in het licht van de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁴⁶, in de weg staat aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan de politiediensten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen persoonsgegevens – waaronder biometrische en genetische gegevens – bewaren van personen die onherroepelijk strafrechtelijk zijn veroordeeld wegens een ambtshalve vervolgbaar opzettelijk gepleegd strafbaar feit, en dit totdat de betrokken persoon overlijdt, zelfs indien hij is gerehabiliteerd, zonder dat hem het recht op wissing van die gegevens of in voorkomend geval op beperking van de verwerking ervan wordt toegekend.

In zijn arrest beantwoordt het Hof deze vraag bevestigend.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats wijst het Hof erop dat richtlijn 2016/680 een algemeen kader vaststelt om onder meer te kunnen waarborgen dat de opslag van persoonsgegevens en meer in het bijzonder de duur daarvan beperkt blijft tot wat noodzakelijk blijkt te zijn voor de doeleinden waarvoor die gegevens worden opgeslagen, waarbij het aan de lidstaten wordt overgelaten om binnen dat kader te bepalen in welke concrete situaties de bescherming van de grondrechten van de betrokken persoon vereist dat die gegevens worden gewist en op welk tijdstip dit moet gebeuren. Deze richtlijn vereist daarentegen niet dat de lidstaten een absolute maximale opslagtermijn voor persoonsgegevens vaststellen waarna deze gegevens automatisch zouden moeten worden gewist.

Meer in het bijzonder is om te beginnen in artikel 4, lid 1, onder c), van richtlijn 2016/680 het beginsel van de „minimale gegevensverwerking” neergelegd. Dit beginsel houdt in dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de persoonsgegevens toereikend en ter zake dienend zijn en beperkt blijven tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Bovendien moeten de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, onder e), van die richtlijn ervoor zorgen dat die gegevens worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt om de betrokkenen te identificeren gedurende een periode die niet langer dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. In dit verband bepaalt artikel 5 van richtlijn 2016/680 dat de lidstaten met name erin moeten voorzien dat er passende termijnen worden vastgelegd voor het wissen van persoonsgegevens of voor een periodieke evaluatie van de noodzaak van de opslag van die gegevens. Om „passend” te zijn, moeten deze termijnen het hoe dan ook mogelijk maken dat de gegevens in kwestie worden gewist wanneer de opslag ervan niet meer noodzakelijk is in het licht van de doeleinden waarvoor zij mochten worden verwerkt.

Voorts bepaalt artikel 10 van richtlijn 2016/680, dat de verwerking regelt van bijzondere categorieën van persoonsgegevens, waaronder biometrische en genetische gegevens, dat verwerking van dergelijke gegevens slechts is toegestaan wanneer het „strikt noodzakelijk” is.

Ten slotte wordt bij artikel 16, lid 2, van richtlijn 2016/680 een recht toegekend om persoonsgegevens te doen wissen wanneer de verwerking in strijd is met deze richtlijn⁴⁷ of wanneer die gegevens moeten worden gewist om een op de verwerkingsverantwoordelijke rustende wettelijke verplichting

⁴⁵ Met name artikel 4, lid 1, onder c) en e), van richtlijn 2016/680, gelezen in samenhang met de artikelen 5 en 10, artikel 13, lid 2, onder b), en artikel 16, leden 2 en 3, ervan.

⁴⁶ In de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn respectievelijk het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens neergelegd.

⁴⁷ Meer bepaald met de artikelen 4, 8 of 10 van richtlijn 2016/680.

na te komen⁴⁸. Hieruit volgt dat dit recht op gegevenswissing met name kan worden uitgeoefend wanneer het in het licht van de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens in kwestie zijn verwerkt, niet of niet langer noodzakelijk is deze gegevens te bewaren, of wanneer die gegevens moeten worden gewist om de in het nationale recht vastgestelde termijn in acht te nemen.

In de tweede plaats merkt het Hof op dat de persoonsgegevens die in het politiebestand zijn opgenomen en die betrekking hebben op personen die worden vervolgd wegens een ambtshalve vervolgbaar opzettelijk gepleegd strafbaar feit, in casu slechts worden opgeslagen voor recherchedoeleinden en meer in het bijzonder om te worden vergeleken met andere gegevens, die zijn verzameld in het kader van onderzoeken naar andere strafbare feiten. In dit verband is het begrip „ambtshalve vervolgbaar opzettelijk gepleegd strafbaar feit” evenwel zeer algemeen en kan het van toepassing zijn op een groot aantal strafbare feiten, ongeacht de aard en de ernst ervan. Het risico op betrokkenheid bij andere strafbare feiten is echter niet even groot bij alle personen die onherroepelijk zijn veroordeeld wegens een strafbaar feit, zodat het niet gerechtvaardigd is de gegevens van al die personen even lang op te slaan. Zo zal de veroordeelde persoon in sommige gevallen, gelet op onder meer de aard en de ernst van het gepleegde strafbaar feit of het feit dat er geen sprake is van recidive, niet noodzakelijk een zodanig risico opleveren dat zijn gegevens tot zijn overlijden moeten worden bewaard in het daartoe bestemde politiebestand, zodat er geen sprake meer zal zijn van de noodzakelijke band tussen de bewaarde gegevens en de nagestreefde doelstelling. In die gevallen zal de bewaring van deze gegevens dan ook niet stroken met het beginsel van minimale gegevensverwerking en langer duren dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

Voor zover de opslag van persoonsgegevens in het betrokken politiebestand zich mede uitstrekt tot biometrische en genetische gegevens, verduidelijkt het Hof vervolgens dat de opslag van biometrische en genetische gegevens van personen die reeds onherroepelijk strafrechtelijk zijn veroordeeld, zelfs tot hun overlijden, weliswaar strikt noodzakelijk kan zijn⁴⁹, met name om te kunnen nagaan of zij betrokken zijn bij andere strafbare feiten en aldus de plegers van die feiten te kunnen vervolgen en veroordelen, maar dat de bewaring van die gegevens alleen aan dit vereiste voldoet indien daarbij rekening wordt gehouden met de aard en de ernst van het strafbaar feit dat tot een onherroepelijke veroordeling heeft geleid, of met andere omstandigheden zoals de specifieke context waarin dat feit is gepleegd, het eventuele verband ervan met andere lopende procedures of de antecedenten dan wel het profiel van de veroordeelde persoon. Wanneer de biometrische en genetische gegevens van de betrokken personen die in het politiebestand zijn geregistreerd, bij een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling worden bewaard totdat zij overlijden, zoals het nationale recht in het hoofdgeding voorschrijft, duurt deze bewaring dan ook langer dan noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor die gegevens worden verwerkt.

Wat ten slotte de verplichting om passende termijnen vast te leggen⁵⁰ betreft, kan een termijn slechts worden geacht „passend” te zijn voor met name de opslag van biometrische en genetische gegevens van personen die onherroepelijk zijn veroordeeld wegens een ambtshalve vervolgbaar opzettelijk gepleegd strafbaar feit, indien bij de vaststelling van die termijn rekening wordt gehouden met de relevante omstandigheden die een dergelijke duur van opslag noodzakelijk kunnen maken. Dit betekent dat de verwijzing naar het overlijden van de betrokken persoon weliswaar een „termijn”

⁴⁸ Krachtens artikel 16, lid 3, van richtlijn 2016/680 moet het nationale recht er evenwel in voorzien dat de verwerkingsverantwoordelijke de verwerking van die gegevens beperkt, in plaats van tot wissing ervan over te gaan, wanneer de betrokken persoon de juistheid van de persoonsgegevens betwist en de juistheid of onjuistheid niet kan worden geverifieerd, of wanneer de persoonsgegevens als bewijsmateriaal moeten worden bewaard.

⁴⁹ Zie artikel 10 van richtlijn 2016/680.

⁵⁰ Zie artikel 5 van richtlijn 2016/680.

voor de wissing van de opgeslagen gegevens kan vormen, maar dat een dergelijke termijn slechts kan worden geacht „passend” te zijn in specifieke omstandigheden die deze naar behoren rechtvaardigen. Dat is echter kennelijk niet het geval wanneer de termijn in kwestie op algemene en ongedifferentieerde wijze geldt voor eenieder die onherroepelijk is veroordeeld. Het is juist dat het aan de lidstaten wordt overgelaten om te beslissen of termijnen moeten worden vastgelegd voor de wissing van die gegevens dan wel voor de periodieke evaluatie van de noodzaak van de opslag ervan.⁵¹ De termijnen voor die evaluatie zijn evenwel slechts „passend” indien zij ertoe kunnen leiden dat de gegevens in kwestie worden gewist wanneer de opslag ervan niet langer noodzakelijk is. Aan dat vereiste is niet voldaan wanneer een dergelijke wissing enkel mogelijk is wanneer de betrokken persoon overlijdt.

Daarnaast staan de waarborgen van richtlijn 2016/680 die betrekking hebben op de voorwaarden die gelden voor het recht op gegevenswissing en het recht op beperking van de verwerking, ook in de weg aan een nationale wettelijke regeling op grond waarvan deze rechten niet kunnen worden uitgeoefend door een persoon die onherroepelijk is veroordeeld wegens een ambtshalve vervolgbaar opzettelijk gepleegd strafbaar feit.

3. Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

a. Werkingssfeer

Arrest van 16 januari 2024 (Grote kamer), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, [EU:C:2024:46](#))

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens – Artikel 16 VWEU – Verordening (EU) 2016/679 – Artikel 2, lid 2, onder a) – Werkingssfeer – Daarvan uitgesloten – Activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen – Artikel 4, lid 2, VEU – Activiteiten betreffende de nationale veiligheid – Enquêtecommissie die door het parlement van een lidstaat is ingesteld – Artikel 23, lid 1, onder a) en h), en artikelen 51 en 55 van verordening (EU) 2016/679 – Competentie van de voor gegevensbescherming bevoegde toezichthoudende autoriteit – Artikel 77 – Recht om een klacht in te dienen bij een toezichthoudende autoriteit – Rechtstreekse werking”

Het Hof (Grote kamer), dat door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) is verzocht om een prejudiciële beslissing, is van oordeel dat de AVG⁵² van toepassing is op de activiteiten van een parlementaire enquêtecommissie.

Omdat er sprake was van mogelijke politieke beïnvloeding van het Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (federaal bureau voor de bescherming van de grondwet en de bestrijding van terrorisme, Oostenrijk)⁵³ heeft de Nationalrat (lagerhuis van het parlement, Oostenrijk) een enquêtecommissie (hierna: BVT-enquêtecommissie) ingesteld om dit na te gaan. Deze commissie

⁵¹ Zie artikel 5 van richtlijn 2016/680.

⁵² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1, met rectificatie in PB 2021, L 74, blz. 35; hierna: „AVG”).

⁵³ Sinds 1 december 2021 het „Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst” (directoraat staatsveiligheid en inlichtingendienst, Oostenrijk) geheten.

heeft WK als getuige gehoord. Hoewel WK om anonimiteit had verzocht, werd het verslag van zijn hoorzitting gepubliceerd op de website van het Parlement Österreich (Oostenrijks parlement), met vermelding van zijn volledige voor- en achternaam. WK voerde aan dat de openbaarmaking van zijn identiteit in strijd was met de AVG en met Oostenrijks recht⁵⁴ en heeft een klacht ingediend bij de Österreichische Datenschutzbehörde (toezichthoudende autoriteit op het gebied van gegevensbescherming, Oostenrijk; hierna: „Datenschutzbehörde“). Bij besluit van 18 september 2019 heeft de Datenschutzbehörde zich onbevoegd verklaard om uitspraak te doen over de klacht omdat het op grond van het beginsel van de scheiding der machten uitgesloten is dat zij, als orgaan van de uitvoerende macht, toezicht houdt op de BVT-enquêtecommissie, die onderdeel is van de wetgevende macht.

Nadat het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) het door WK ingestelde beroep had toegewezen en het besluit van de Datenschutzbehörde nietig had verklaard, heeft de Datenschutzbehörde tegen het vonnis van het Bundesverwaltungsgericht beroep in *Revision* ingesteld bij de hoogste bestuursrechter.

Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter het Hof de vraag gesteld of de activiteiten van een enquêtecommissie die door het parlement van een lidstaat is ingesteld binnen de werkingssfeer van de AVG vallen en of deze verordening van toepassing is wanneer het gaat om activiteiten die zien op de bescherming van de nationale veiligheid. Daarnaast wenst de verwijzende rechter van het Hof ook te vernemen of de AVG aan een nationale toezichthoudende autoriteit zoals de Datenschutzbehörde de bevoegdheid verleent om kennis te nemen van klachten over de verwerking van persoonsgegevens die door een enquêtecommissie wordt verricht in het kader van haar activiteiten.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats merkt het Hof op dat artikel 2, lid 2, onder a), AVG, waarin wordt bepaald dat deze verordening niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen, enkel tot doel heeft om de verwerking door overheidsinstanties in het kader van activiteiten die ertoe strekken de nationale veiligheid te beschermen of die in die categorie kunnen worden ondergebracht, van de werkingssfeer van die verordening uit te sluiten. Dat het gaat om specifieke activiteiten van de staat of een overheidsinstantie, is dus op zichzelf niet voldoende om automatisch uit te sluiten dat de AVG van toepassing op die activiteiten.⁵⁵

Deze uitlegging, die voortvloeit uit het feit dat de AVG geen onderscheid maakt naargelang van wie de betrokken verwerking verricht, wordt bevestigd door artikel 4, punt 7, AVG⁵⁶.

Het Hof wijst erop dat de parlementaire aard van de BVT-enquêtecommissie niet impliceert dat haar activiteiten van de werkingssfeer van de AVG zijn uitgesloten. De in artikel 2, lid 2, onder a), van deze verordening neergelegde uitzondering heeft immers slechts betrekking op categorieën van activiteiten die naar hun aard niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen en niet op categorieën van personen. Bijgevolg kan op basis van het feit dat de verwerking van persoonsgegevens wordt verricht door een enquêtecommissie die door het parlement van een lidstaat is ingesteld ter uitoefening van zijn recht van toezicht op de uitvoerende macht, als zodanig

⁵⁴ Namelijk § 1 van het Datenschutzgesetz (wet inzake gegevensbescherming) van 17 augustus 1999 (BGBl. I, 165/1999).

⁵⁵ Arresten van 22 juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten)* (C-439/19, [EU:C:2021:504](#), punt 66), en 20 oktober 2022, *Koalitsia „Demokratichna Bulgaria – Obedinenie“* (C-306/21, [EU:C:2022:813](#), punt 39).

⁵⁶ In deze bepaling wordt het begrip „verwerkingsverantwoordelijke” gedefinieerd als „een natuurlijke persoon of rechtspersoon, een overheidsinstantie, een dienst of een ander orgaan die/dat, alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt”.

niet worden geoordeeld dat deze verwerking plaatsvindt in het kader van activiteiten die buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen.

In de tweede plaats merkt het Hof op dat het weliswaar aan de lidstaten staat om hun wezenlijke veiligheidsbelangen te definiëren en passende maatregelen te nemen teneinde de veiligheid te verzekeren⁵⁷, maar dat het enkele feit dat een nationale maatregel is genomen met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid er niet toe kan leiden dat het Unierecht niet van toepassing is en dat de lidstaten worden ontheven van de verplichting om dit recht te eerbiedigen. De uitzondering van artikel 2, lid 2, onder a), AVG heeft slechts betrekking op categorieën van activiteiten die naar hun aard niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen. Het is op zichzelf niet voldoende dat de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is waarvan de hoofdactiviteiten bestaan in het waarborgen van de nationale veiligheid, om de verwerking van persoonsgegevens die deze instantie verricht in het kader van haar andere activiteiten uit te sluiten van de werkingssfeer van de AVG.

In casu lijkt er bij het door de BVT-enquêtecommissie uitgeoefende politieke toezicht als zodanig geen sprake te zijn van activiteiten waarmee de nationale veiligheid wordt beschermd of die in die categorie kunnen worden ondergebracht. Deze activiteiten vallen, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dus niet buiten de werkingssfeer van de AVG.

Een parlementaire enquêtecommissie kan echter toegang hebben tot persoonsgegevens die om redenen van nationale veiligheid bijzondere bescherming behoeven. In dit verband kunnen er door middel van een wetgevingsmaatregel beperkingen aan de uit de AVG voortvloeiende verplichtingen en rechten worden gesteld, onder meer om de nationale veiligheid te waarborgen.⁵⁸ Op deze basis kan het dus gerechtvaardigd zijn dat er beperkingen worden gesteld met betrekking tot het verzamelen van persoonsgegevens, de aan de betrokkenen te verstrekken informatie en hun toegang tot die gegevens of de openbaarmaking ervan – zonder toestemming van de betrokkenen – aan andere personen dan de verwerkingsverantwoordelijke, op voorwaarde dat die beperkingen de wezenlijke inhoud van de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkenen onverlet laten en in een democratische samenleving een noodzakelijke en evenredige maatregel zijn.

Het Hof wijst er evenwel op dat uit de informatie waarover het beschikt, niet blijkt dat de BVT-enquêtecommissie heeft gesteld dat de openbaarmaking van de persoonsgegevens van de betrokkene noodzakelijk was om de nationale veiligheid te waarborgen en gebaseerd was op een daartoe vastgestelde nationale wetgevingsmaatregel, hetgeen indien nodig door de verwijzende rechter moet worden geverifieerd.

In de derde en laatste plaats merkt het Hof op dat de bepalingen van de AVG met betrekking tot de competentie van de nationale toezichthoudende autoriteiten en het recht om een klacht in te dienen⁵⁹ geen nationale uitvoeringsmaatregelen vereisen en voldoende duidelijk, nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn om rechtstreekse werking te hebben. Hieruit volgt dat de AVG de lidstaten weliswaar een beoordelingsmarge laat met betrekking tot het aantal in te stellen toezichthoudende autoriteiten⁶⁰, maar daartegenover wel de omvang van hun bevoegdheden bepaalt om toezicht te houden op de toepassing van de verordening. Wanneer een lidstaat ervoor kiest om één enkele nationale toezichthoudende autoriteit in te stellen, beschikt deze autoriteit dus noodzakelijkerwijs over alle door de verordening toegekende bevoegdheden. Een andersluidende uitlegging zou afbreuk

⁵⁷ Overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU.

⁵⁸ Zie artikel 23 AVG.

⁵⁹ Respectievelijk artikel 55, lid 1, en artikel 77, lid 1, AVG.

⁶⁰ Overeenkomstig artikel 51, lid 1, AVG.

doen aan de effectiviteit van die bepalingen en zou de effectiviteit kunnen aantasten van alle andere bepalingen van de AVG die relevant zouden kunnen zijn voor een klacht.

Wat de omstandigheid betreft dat nationale constitutionele bepalingen eraan in de weg staan dat een toezichthoudende autoriteit die onderdeel is van de uitvoerende macht, toezicht kan uitoefenen op de toepassing van de AVG door een orgaan van de wetgevende macht, geeft het Hof aan dat het juist met het oog op de constitutionele structuur van de lidstaten is dat de AVG slechts vereist dat de lidstaten ten minste één toezichthoudende autoriteit instellen, en hun de mogelijkheid laat om er meerdere in te stellen. Deze verordening verleent elke lidstaat dus een beoordelingsmarge waardoor hij zo veel toezichthoudende autoriteiten kan instellen als nodig is, met name vanwege zijn constitutionele structuur.

Bovendien kan het feit dat een lidstaat zich beroept op bepalingen van nationaal recht niet afdoen aan de eenheid en de werking van het Unierecht. De gevolgen van het beginsel van voorrang van het Unierecht zijn immers bindend voor alle organen van een lidstaat; nationale bepalingen, waaronder ook constitutionele bepalingen, kunnen daar niet aan in de weg staan.⁶¹

Wanneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om één enkele toezichthoudende autoriteit in te stellen, kan hij zich dus niet beroepen op bepalingen van nationaal recht, ook niet van constitutionele aard, om onder de AVG vallende verwerkingen van persoonsgegevens aan het toezicht van deze autoriteit te onttrekken.

b. Begrip „verwerkingsverantwoordelijke”

Arrest van 11 januari 2024, Belgische Staat (Gegevens verwerkt door een staatsblad) (C-231/22, [EU:C:2024:7](#))

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (algemene verordening gegevensbescherming) – Verordening (EU) 2016/679 – Artikel 4, punt 7 – Begrip „verwerkingsverantwoordelijke” – Publicatieblad van een lidstaat – Verplichting om akten van vennootschappen die deze of hun wettelijke vertegenwoordigers hebben voorbereid, als zodanig bekend te maken – Artikel 5, lid 2 – Opeenvolgende verwerking van in dergelijke akten voorkomende persoonsgegevens door verschillende personen of entiteiten – Aanwijzing van de verantwoordelijkheid”

Het Hof, dat om een prejudiciële beslissing is verzocht door het hof van beroep Brussel (België), verduidelijkt de contouren van het begrip „verwerkingsverantwoordelijke” en de grenzen van de verplichtingen van een verwerkingsverantwoordelijke wanneer achtereenvolgens verwerkingen van dezelfde persoonsgegevens worden verricht door verschillende entiteiten.

Op 12 februari 2019 heeft het *Belgisch Staatsblad* – dat in België een brede waaier aan officiële en openbare publicaties op papier en langs elektronische weg verzorgt en verspreidt – een uittreksel van een besluit van een vennootschap over een vermindering van haar kapitaal gepubliceerd. Dit uittreksel, dat werd opgesteld door de notaris van een vennoot van de vennootschap en dat werd toegezonden aan de bevoegde rechtbank, die het op zijn beurt ter bekendmaking heeft meegedeeld aan het bestuur van voormeld publicatieblad, bevatte persoonsgegevens van die vennoot.

⁶¹ Arrest van 22 februari 2022, *RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof)* (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Nadat de betrokkene had vastgesteld dat de passage met zijn gegevens was opgenomen in het uittreksel ten gevolge van een fout van de notaris, heeft hij de verwijdering ervan verzocht op grond van zijn recht op gegevenswissing.⁶² Het verzoek is evenwel afgewezen door de Federale Overheidsdienst Justitie (hierna: „FOD Justitie”), waaronder het Bestuur van het *Belgisch Staatsblad* ressorteert. Daarop heeft de betrokkene bij de Gegevensbeschermingsautoriteit (België) (hierna: „GBA”) een klacht tegen de FOD Justitie ingediend. Bij besluit van 23 maart 2021 heeft de GBA de FOD Justitie gelast het verzoek tot wissing zo spoedig mogelijk in te willigen. Daarop heeft de Belgische Staat bij het hof van beroep Brussel een vordering tot vernietiging van dit besluit van de GBA ingesteld.

Tegen deze achtergrond heeft het hof van beroep Brussel het Hof de vraag voorgelegd of het *Belgisch Staatsblad* kan worden aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke”⁶³ en of het als enige verantwoordelijk moet worden gehouden voor de inachtneming van de beginselen inzake gegevensverwerking⁶⁴, dan wel of die verantwoordelijkheid ook cumulatief rust op de entiteiten die de gegevens in de betrokken passage eerder hebben verwerkt.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de dienst die of het orgaan dat belast is met het publicatieblad van een lidstaat als het *Belgisch Staatsblad*, kan worden aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke” in de zin van de AVG, verduidelijkt het Hof dat, gezien de ruime definitie van dit begrip, de vaststelling van de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking en, in voorkomend geval, de aanwijzing van de verwerkingsverantwoordelijke in het nationale recht, niet alleen expliciet maar ook impliciet kunnen zijn. In dat geval moet die vaststelling evenwel met voldoende zekerheid voortvloeien uit de rol, de taak en de bevoegdheden die aan die dienst of dat orgaan zijn toebedeeld.

Het Hof constateert dat het Belgische recht op zijn minst impliciet de doelstellingen van en de middelen voor de persoonsgegevensverwerking heeft bepaald die het *Belgisch Staatsblad* verricht. Bijgevolg kan het *Belgisch Staatsblad* worden beschouwd als „verwerkingsverantwoordelijke”.

Het Hof benadrukt dat aan deze gevolgtrekking niet wordt afgedaan door de omstandigheid dat het *Belgisch Staatsblad* geen rechtspersoonlijkheid heeft, noch door het feit dat dit orgaan naar nationaal recht de persoonsgegevens die voorkomen in de door dat publicatieblad ontvangen akten en documenten, niet controleert voordat die gegevens daarin worden bekendgemaakt.

Het *Belgisch Staatsblad* moet het document in kwestie weliswaar ongewijzigd bekendmaken, maar het is uitsluitend dit orgaan dat deze taak op zich neemt en dat de handeling of het document in kwestie vervolgens verspreidt. Ten eerste is de bekendmaking van dergelijke akten en documenten zonder de mogelijkheid om de inhoud ervan te controleren of wijzigen, intrinsiek verbonden met de doelstellingen van en de middelen voor de verwerking die het nationale recht bepaalt: de rol van dit publicatieblad bestaat er louter in het publiek te informeren over het bestaan van deze akten en documenten, zoals zij overeenkomstig het toepasselijke nationale recht in de vorm van een kopie aan dat blad worden toegezonden, zodat zij aan derden kunnen worden tegengeworpen. Ten tweede zou

⁶² Neergelegd in artikel 17 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1; hierna: „AVG”).

⁶³ In de zin van artikel 4, punt 7, AVG.

⁶⁴ Krachtens artikel 5, lid 2, AVG.

het in strijd zijn met de doelstelling van artikel 4, punt 7, AVG indien het publicatieblad van een lidstaat van het begrip „verwerkingsverantwoordelijke” zou worden uitgesloten omdat het geen controle uitoefent over de in de publicaties voorkomende persoonsgegevens.

Wat in de tweede plaats de vraag betreft of een orgaan als het orgaan dat belast is met het *Belgisch Staatsblad* als enige verantwoordelijk is voor de inachtneming van de in de AVG bedoelde beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens⁶⁵, merkt het Hof op dat de verwerking waarmee dat orgaan is belast, plaatsvindt na de verwerking door de notaris en door de griffie van het bevoegde gerecht, en ook technisch gesproken verschilt van de verwerking door deze twee entiteiten aangezien zij daar bovenop komt. De door dat orgaan verrichte handelingen worden immers voorgeschreven door de nationale wetgeving en houden onder meer in dat de gegevens uit de voorgelegde akten of uittreksels digitaal worden omgezet, worden bekendgemaakt, ter beschikking worden gesteld aan een breed publiek en worden opgeslagen. Derhalve moet het *Belgisch Staatsblad* worden geacht verantwoordelijk te zijn voor de inachtneming van alle verplichtingen die de AVG de verwerkingsverantwoordelijke oplegt.

Voorts herinnert het Hof eraan dat artikel 4, punt 7, AVG niet alleen voorschrijft dat het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens gezamenlijk kunnen worden bepaald door meerdere personen die verwerkingsverantwoordelijke zijn, maar ook dat het nationale recht deze doelstellingen en middelen kan bepalen en de verwerkingsverantwoordelijke of de specifieke criteria voor zijn aanwijzing kan aanwijzen. Indien er sprake is van een keten van verwerkingen die door verschillende personen of entiteiten worden verricht en op dezelfde persoonsgegevens zien, kan het nationale recht dus het doel van en de middelen voor alle door deze personen of entiteiten achtereenvolgens verrichte verwerkingen op zodanige wijze bepalen dat zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de verwerking.

Het Hof onderstreept dat volgens de AVG⁶⁶ het nationale recht kan bepalen dat verschillende actoren in een keten van verwerkingen van dezelfde persoonsgegevens gezamenlijk verantwoordelijk zijn, mits de verschillende verwerkingshandelingen de doelstellingen en middelen delen die het nationale recht in kwestie bepaalt en dit recht de respectieve verplichtingen van elk van de gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken vaststelt. Het nationale recht kan de doelstellingen en middelen die gemeen zijn aan de door verschillende actoren in een keten verrichte verwerkingen en de respectieve verplichtingen van die actoren niet alleen op directe wijze maar ook op indirecte wijze bepalen, op voorwaarde dat zij voldoende expliciet kunnen worden afgeleid uit de wettelijke bepalingen die gelden voor de betrokken personen of entiteiten en voor de persoonsgegevensverwerking die zij verrichten in de door het nationale recht opgelegde verwerkingsketen.

Het Hof komt dan ook tot de slotsom dat de dienst die of het orgaan dat belast is met het publicatieblad van een lidstaat en die/dat wordt aangemerkt als „verwerkingsverantwoordelijke”, bij de persoonsgegevensverwerkingen die hij/het krachtens het nationale recht moet verrichten als enige verantwoordelijk is voor de inachtneming van de in de AVG neergelegde beginselen, tenzij uit dit recht voortvloeit dat hij daarvoor gezamenlijk met andere entiteiten verantwoordelijk is.

⁶⁵ Beginselen die in artikel 5, lid 1, AVG zijn neergelegd in de vorm van verplichtingen.

⁶⁶ Volgens een gecombineerde lezing van artikel 26, lid 1, en artikel 4, punt 7, AVG.

c. Beroepsmogelijkheden in geval van schending van de AVG

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Lindenapotheke (C-21/23, [EU:C:2024:846](#))

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Hoofdstuk VIII – Beroep – Verkoop van geneesmiddelen door een apotheker via een onlineplatform – Vordering die door een concurrent van die apotheker bij de civiele rechter op grond van het verbod op oneerlijke handelspraktijken is ingesteld wegens schending door die apotheker van de in die verordening opgenomen verplichtingen – Procesbevoegdheid – Artikel 4, punt 15, en artikel 9, leden 1 en 2 – Richtlijn 95/46/EG – Artikel 8, leden 1 en 2 – Begrip „gegevens over gezondheid” – Voorwaarden voor de verwerking van dergelijke gegevens”

Het Hof (Grote kamer), dat door het Bundesgerichtshof (hoogste federale rechter in burgerlijke en strafzaken, Duitsland) is verzocht om een prejudiciële beslissing, spreekt zich uit over de aard en de omvang van de beroepsmogelijkheden op het gebied van gegevensbescherming⁶⁷ alsmede over het begrip „gegevens over de gezondheid”⁶⁸.

ND en DR, twee natuurlijke personen, exploiteren elk een apotheek in Duitsland. ND verkoopt sinds 2017 geneesmiddelen die uitsluitend in apotheken mogen worden verkocht op het onlineplatform „Amazon Marketplace”. Bij de onlinebestelling van deze geneesmiddelen moeten de klanten van ND informatie invoeren zoals hun naam, het afleveradres en de gegevens die nodig zijn om te weten om welke geneesmiddelen het specifiek gaat.

Met een beroep op de Duitse wetgeving inzake oneerlijke mededinging⁶⁹ heeft DR bij de nationale civiele rechter een verbodsactie ingesteld tegen ND. DR heeft aangevoerd dat de verkoop van geneesmiddelen door ND oneerlijk was omdat er niet was voldaan aan het wettelijke vereiste om vooraf toestemming van de klant te verkrijgen voor de verwerking van zijn gezondheidsgegevens.

Nadat de lagere rechters de vordering van DR hadden toegewezen, heeft ND beroep in *Revision* ingesteld bij de verwijzende rechter, die het noodzakelijk heeft geacht om de zaak voor een prejudiciële beslissing naar het Hof te verwijzen.

In zijn arrest komt het Hof tot de slotsom dat de beroepsmogelijkheden die de AVG biedt niet uitputtend zijn en dat deze verordening er niet aan in de weg staat dat de lidstaten in hun nationale recht voorzien in de mogelijkheid voor concurrenten van de vermeende dader van een inbreuk op de materiële bepalingen van de verordening om die inbreuk voor de rechter aan te vechten als oneerlijke handelspraktijk. Daarnaast verduidelijkt het Hof ook het begrip „gegevens over de gezondheid”.

⁶⁷ Hoofdstuk VIII van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1; hierna: „AVG”).

⁶⁸ Als bedoeld in respectievelijk artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PB 1995, L 281, blz. 31) en artikel 9, lid 1, AVG.

⁶⁹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (wet inzake oneerlijke mededinging) van 3 juli 2004 (BGBl. 2004 I, blz. 1414), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats merkt het Hof op dat hoofdstuk VIII AVG weliswaar niet specifiek een open clausule kent die het voor de lidstaten uitdrukkelijk mogelijk maakt om te voorzien in die beroepsmogelijkheid voor concurrenten, maar dat uit de bewoordingen en de context van dat hoofdstuk volgt dat de Uniewetgever die mogelijkheid niet heeft willen uitsluiten. Deze uitlegging wordt bevestigd door de doelstellingen van de AVG.

Om te beginnen doet een verbodsactie die een concurrent op grond van het verbod op oneerlijke handelspraktijken tegen een onderneming instelt wegens beweerd inbreuk op de materiële bepalingen van de AVG namelijk op geen enkele wijze afbreuk aan de beroepsmogelijkheden waarin die verordening voorziet, en ook niet aan de doelstelling om natuurlijke personen in de gehele Europese Unie een consistent niveau van bescherming te bieden en te voorkomen dat verschillen het vrije verkeer van persoonsgegevens op de interne markt hinderen.

In dit verband wijst het Hof erop dat die actie mogelijkerwijs, zij het incidenteel, gebaseerd is op een inbreuk op dezelfde bepalingen van de AVG als die welke ten grondslag liggen aan een klacht of een vordering die is ingediend of is ingesteld door de betrokkenen of door een organisatie die hen vertegenwoordigt⁷⁰. Het is echter zo dat een verbodsactie van een concurrent, in tegenstelling tot die in de AVG neergelegde beroepsmogelijkheden, als zodanig niet tot doel heeft de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkenen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen, maar is gericht op het waarborgen van eerlijke mededinging, met name in het belang van die concurrent.

Daarnaast vormt de mogelijkheid voor een concurrent om bij de civiele rechter een dergelijke actie in te stellen op grond van het verbod op oneerlijke handelspraktijken, een aanvulling op de beroepsmogelijkheden die zijn neergelegd in de AVG, die onverkort blijven bestaan en nog steeds kunnen worden uitgeoefend door de betrokkenen en eventueel ook door organisaties die hen vertegenwoordigen. Met name vormt de omstandigheid dat er beroepsmogelijkheden op grond van zowel het recht inzake gegevensbescherming als het mededingingsrecht zijn, geen gevaar voor de uniforme handhaving van deze verordening.

Bovendien komt de verwezenlijking van de doelstelling om de betrokkenen in de gehele Unie een consistent niveau van bescherming te bieden en te voorkomen dat verschillen het vrije verkeer van persoonsgegevens op de interne markt hinderen, niet in het gedrang doordat ook andere personen dan alleen de betrokkenen zelf en organen, organisaties en verenigingen zich kunnen beroepen op de materiële bepalingen van de AVG. Zelfs indien een lidstaat niet in die mogelijkheid voorziet, zou er namelijk nog steeds geen sprake zijn van een gefragmenteerde handhaving van het gegevensbeschermingsrecht in de Unie, aangezien de materiële bepalingen van de AVG in gelijke mate bindend zijn voor alle verwerkingsverantwoordelijken en de naleving ervan wordt verzekerd via de beroepsmogelijkheden waarin deze verordening voorziet.

Voorts merkt het Hof, wat betreft de doelstelling om een doeltreffende bescherming van de betrokkenen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te waarborgen en de doeltreffendheid van de materiële bepalingen van de AVG, op dat een verbodsactie die is ingesteld door een concurrent van de vermeende dader van een inbreuk op de bescherming van persoonsgegevens weliswaar niet op die doelstelling is gericht maar op het waarborgen van eerlijke mededinging, maar dat dit niet wegneemt dat die actie er ongetwijfeld toe bijdraagt dat die bepalingen worden nageleefd en bijgevolg dat de rechten van de betrokkenen worden versterkt en hun een hoog beschermingsniveau wordt geboden. Bovendien kan een dergelijke door een concurrent ingestelde verbodsactie, net als de vordering die wordt ingesteld door organisaties die

⁷⁰ Zie de artikelen 77-80 AVG.

consumentenbelangen behartigen, bijzonder doeltreffend zijn om die bescherming te verzekeren, aangezien daarmee een groot aantal schendingen kan worden voorkomen van de rechten van personen op wie de verwerking van de persoonsgegevens betrekking heeft.⁷¹

Het Hof stelt dan ook vast dat de bepalingen van de AVG die zien op de beroepsmogelijkheden aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die niet alleen voorziet in de bevoegdheden tot optreden van de voor het toezicht op en de handhaving van die verordening bevoegde autoriteiten en in de aan de betrokkene geboden rechtsbeschermingsmogelijkheden, maar daarnaast ook aan concurrenten van een persoon van wie wordt gesteld dat hij inbreuk heeft gemaakt op de bescherming van persoonsgegevens de bevoegdheid verleent om bij inbreuk op de verordening bij de civiele rechter een vordering tegen de inbreukmaker in te stellen op grond van het verbod op oneerlijke handelspraktijken.

In de tweede plaats komt het Hof, waar het gaat om het begrip „gegevens over de gezondheid”, tot de slotsom dat hieronder ook de gegevens vallen die een klant invoert op een onlineplatform wanneer hij geneesmiddelen bestelt die alleen in apotheken mogen worden verkocht. Uit deze gegevens kan namelijk door het leggen van beredeneerde verbanden of door deductie informatie over de gezondheidstoestand van de betrokkene⁷² worden afgeleid, aangezien er bij de bestelling een verband wordt gelegd tussen een geneesmiddel, de therapeutische indicaties en het gebruik van dat geneesmiddel, en een natuurlijke persoon die wordt geïdentificeerd of kan worden geïdentificeerd aan de hand van gegevens zoals de naam van die persoon of het afleveradres.

Verder is het Hof van oordeel dat het dienaangaande niet ter zake doet dat voor de verkoop van de bestelde geneesmiddelen geen recept nodig is en die geneesmiddelen dus mogelijkerwijs niet bestemd zijn voor de klant die de bestelling heeft geplaatst, maar voor derden. Wanneer een gebruiker van een onlineplatform persoonsgegevens invoert bij de bestelling van geneesmiddelen die alleen in apotheken mogen worden verkocht maar waarvoor geen recept nodig is, moet de verwerking van die gegevens door de exploitant van een apotheek die deze geneesmiddelen via dat onlineplatform verkoopt, dan ook worden beschouwd als een verwerking van gegevens over de gezondheid⁷³, aangezien bij deze verwerking informatie over de gezondheidstoestand van een natuurlijke persoon aan het licht kan komen.⁷⁴

Een uitlegging die ertoe zou leiden dat er een onderscheid wordt gemaakt afhankelijk van het soort geneesmiddel waar het over gaat en de vraag of er voor de verkoop ervan al dan niet een recept nodig is, zou namelijk niet stroken met de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de fundamentele vrijheden en de grondrechten van natuurlijke personen, met name van hun privéleven, te waarborgen in verband met de verwerking van persoonsgegevens die hen betreffen. Een dergelijke uitlegging zou bovendien indruisen tegen de met artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 en artikel 9, lid 1, AVG nagestreefde doelstelling, die erin bestaat een verhoogde bescherming te bieden tegen verwerkingen die wegens de bijzondere gevoeligheid van de gegevens waarop zij betrekking hebben, een bijzonder ernstige inmenging kunnen opleveren in de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens.⁷⁵ Bijgevolg gaat het bij de informatie die de klanten invoeren bij het online bestellen van geneesmiddelen die alleen in apotheken mogen worden

⁷¹ Zie in die zin arrest van 28 april 2022, *Meta Platforms Ireland* (C-319/20, [EU:C:2022:322](#), punten 74 en 75).

⁷² In de zin van artikel 4, punt 1, AVG.

⁷³ In de zin van artikel 8, lid 1, van richtlijn 95/46 en artikel 9, lid 1, AVG.

⁷⁴ Zie in die zin arrest van 4 juli 2023, *Meta Platforms e.a. (Algemene gebruiksvoorwaarden van een online sociaal netwerk)* (C-252/21, [EU:C:2023:537](#), punt 73).

⁷⁵ Zie arrest van 1 augustus 2022, *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* (C-184/20, [EU:C:2022:601](#), punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

verkocht maar waarvoor geen recept nodig is, om gegevens over de gezondheid, ook al zijn die geneesmiddelen slechts met een zekere mate van waarschijnlijkheid – en niet met absolute zekerheid – voor die klanten bestemd.

Het Hof voegt hieraan toe dat niet kan worden uitgesloten dat zelfs wanneer de geneesmiddelen bestemd zijn voor andere personen dan de klanten, het toch mogelijk is om deze personen te identificeren en conclusies over hun gezondheidstoestand te trekken. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de betrokken geneesmiddelen niet bij de besteller worden afgeleverd, maar bij een andere persoon, of wanneer de klant, ongeacht het afleveradres, in zijn bestelling of de daarop betrekking hebbende communicatie heeft verwezen naar een andere identificeerbare persoon, zoals een lid van zijn gezin.

Ten slotte wijst het Hof erop dat het feit dat de gegevens in kwestie gegevens over de gezondheid zijn er niet aan in de weg staat dat deze gegevens met name bij het beheer van gezondheidszorgdiensten en -stelsels worden verwerkt, mits is voldaan aan een van de voorwaarden die dienaangaande worden gesteld⁷⁶. Dit kan met name het geval zijn wanneer de betrokkene uitdrukkelijk toestemming geeft voor een of meerdere verwerkingen van dergelijke persoonsgegevens nadat de specifieke kenmerken en doeleinden van die verwerkingen hem op een nauwkeurige, volledige en begrijpelijke wijze zijn meegedeeld. Voorts kan de verwerking toelaatbaar zijn wanneer deze noodzakelijk is voor het verstrekken van gezondheidszorg op grond van Unierecht of lidstatelijk recht, of uit hoofde van een overeenkomst met een gezondheidswerker.

⁷⁶ Voor de voorwaarden zie artikel 8, lid 2, van richtlijn 95/46 en artikel 9, lid 2, AVG.

IV. Burgerschap van de Unie⁷⁷

1. Recht van de burgers van de Unie op vrij verkeer en verblijf

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Mirin (C-4/23, [EU:C:2024:845](#))

„Prejudiciële verwijzing – Burgerschap van Unie – Artikelen 20 en 21 VWEU – Artikelen 7 en 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht om vrij in de lidstaten te reizen en te verblijven – Burger van de Unie die bij de uitoefening van dit recht tijdens zijn verblijf in een andere lidstaat rechtmatig zijn voornaam en genderidentiteit heeft laten wijzigen – Verplichting voor de lidstaat van herkomst om deze voornaams- en genderidentiteitswijziging te erkennen en in te schrijven in de geboorteakte – Nationale regeling die geen dergelijke erkenning en inschrijving toestaat en die de betrokkene verplicht om in de lidstaat van herkomst een nieuwe, gerechtelijke procedure tot wijziging van zijn genderidentiteit in te stellen – Gevolgen van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie”

Naar aanleiding van een verzoek van de Judecătoria Sectorului 6 Bucureşti (rechter in eerste aanleg van het zesde district van Boekarest, Roemenië) om een prejudiciële beslissing verduidelijkt het Hof (Grote kamer) de omvang van de verplichting die rust op de lidstaat van herkomst om de wijziging die een van zijn onderdanen rechtmatig in zijn voornaam en genderidentiteit heeft laten aanbrengen in een andere lidstaat terwijl hij zijn vrijheid van verkeer en verblijf uitoefende, te erkennen en in te schrijven in zijn geboorteakte.

M. A. A. is in 1992 geboren in Roemenië en is bij de geboorte geregistreerd als van het vrouwelijke geslacht. Na in 2008 naar het Verenigd Koninkrijk te zijn verhuisd, heeft M. A. A. door naturalisatie de Britse nationaliteit verkregen.

In februari 2017 heeft M. A. A. in het Verenigd Koninkrijk, via de deed-poll-procedure⁷⁸, zijn voornaam en aanspreektitel van vrouwelijk in mannelijk veranderd, en vervolgens bepaalde door de Britse autoriteiten afgegeven officiële documenten laten wijzigen. In juni 2020 heeft M. A. A. in het Verenigd Koninkrijk een Gender Identity Certificate (genderidentiteitsakte) verkregen, waarin zijn genderidentiteit als man wordt bevestigd.

In mei 2021 heeft M. A. A. de bevoegde Roemeense autoriteiten op basis van de verklaring in het kader van de deed-poll-procedure en de genderidentiteitsakte verzocht om de wijzigingen van zijn voornaam, geslacht en persoonlijk identificatienummer te vermelden in zijn geboorteakte, zodat deze akte strookte met het mannelijke geslacht, en om hem een nieuwe geboorteakte met deze nieuwe vermeldingen af te geven. Bij besluit van 21 juni 2021 hebben de Roemeense autoriteiten het verzoek van M. A. A. afgewezen, met name op grond dat volgens de toepasselijke regeling de wijziging van de genderidentiteit van een persoon pas in de geboorteakte kan worden vermeld wanneer die wijziging is goedgekeurd bij een definitief geworden rechterlijke beslissing.

De verwijzende rechter, bij wie M. A. A. beroep tegen dat besluit heeft ingesteld, vraagt zich in het bijzonder af of de status van Unieburger en het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, zich verzetten tegen een nationale regeling die de betrokkene verplicht om bij de nationale rechters een nieuwe procedure tot wijziging van zijn genderidentiteit in te stellen, ook al heeft hij reeds met succes een procedure daartoe afgerond in een andere lidstaat waarvan hij

⁷⁷ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 21 maart 2024 (Grote kamer), **Landeshauptstadt Wiesbaden** (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), besproken in deel IX.3 „Grenscontroles”.

⁷⁸ Via die procedure kunnen Britse burgers hun naam of voornaam door middel van een eenvoudige verklaring wijzigen.

eveneens de nationaliteit bezit. Tevens vraagt die rechter zich af welke gevolgen de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie heeft voor de uitkomst van het hoofdgeding.⁷⁹

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen brengt het Hof in herinnering dat bij de huidige stand van het Unierecht de burgerlijke staat van personen, waarvan de regels inzake de wijziging van de voornaam en genderidentiteit van een persoon deel uitmaken, weliswaar behoort tot de bevoegdheid van de lidstaten, maar dat elke lidstaat bij de uitoefening van die bevoegdheid het Unierecht in acht moet nemen.

In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de weigering door de autoriteiten van een lidstaat om de naam van een onderdaan van deze staat die zijn recht om op het grondgebied van een andere lidstaat vrij te reizen en te verblijven heeft uitgeoefend, te erkennen zoals hij is vastgelegd in die andere lidstaat, een belemmering kan vormen voor de uitoefening van het in artikel 21 VWEU neergelegde recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven.⁸⁰ Een dergelijke belemmering kan ook voortvloeien uit de weigering van diezelfde autoriteiten om een wijziging van genderidentiteit te erkennen die is doorgevoerd volgens de procedures die daartoe zijn vastgesteld in de lidstaat waar de Unieburger zijn vrijheid om te reizen en te verblijven heeft uitgeoefend, ongeacht of die wijziging al dan niet gepaard gaat met een voornamswijziging, zoals in casu. Net als de naam definieert het geslacht immers de identiteit en het persoonlijk statuut van een persoon. Bijgevolg kan de weigering tot wijziging en erkenning van de genderidentiteit die een onderdaan van een lidstaat rechtmatig in een andere lidstaat heeft verkregen, voor de betrokkene ernstige ongemakken van administratieve, professionele en persoonlijke aard veroorzaken. Er bestaat voor die Unieburger dan ook een concreet risico dat hij, vanwege het feit dat hij twee verschillende voornamen draagt en hem twee verschillende genderidentiteiten zijn toegewezen, twijfels zal moeten wegnemen omtrent zijn identiteit en met betrekking tot de echtheid van de documenten die hij overlegt of de waarheidsgetrouwheid van de daarin vermelde gegevens.

Wanneer wordt geweigerd de door een onderdaan van die lidstaat rechtmatig in een andere lidstaat verkregen wijziging van zijn voornaam en genderidentiteit te erkennen en in te schrijven in de registers van de burgerlijke stand, op grond van een nationale regeling die een dergelijke erkenning en inschrijving niet toestaat, met als gevolg dat de betrokkene een nieuwe, gerechtelijke procedure tot wijziging van zijn genderidentiteit moet instellen in eerstgenoemde lidstaat, waarin geen rekening wordt gehouden met de reeds in die andere lidstaat verkregen wijziging, kan dit bijgevolg de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de Unie beperken.

Vervolgens herinnert het Hof eraan dat een nationale regeling die de uitoefening van het in artikel 21 VWEU neergelegde recht kan belemmeren, enkel kan worden gerechtvaardigd indien zij in overeenstemming is met de door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) gewaarborgde grondrechten en in het bijzonder met het in artikel 7 ervan neergelegde recht op eerbiediging van het privéleven, dat dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als het recht dat wordt gewaarborgd door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)^{81, 82} Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft

⁷⁹ De verwijzende rechter merkt op dat de procedure tot wijziging van de genderidentiteit in het Verenigd Koninkrijk is ingeleid vóór de uittreding van deze staat uit de Unie, maar is voltooid ná de uittreding, namelijk in de overgangsperiode, en vraagt zich dan ook af of Roemenië in dergelijke omstandigheden verplicht is om de rechtsgevolgen van de in het Verenigd Koninkrijk gevoerde procedure tot wijziging van de genderidentiteit te erkennen.

⁸⁰ Zie arrest van 8 juni 2017, **Freitag** (C-541/15, [EU:C:2017:432](#)). Het Hof heeft in dat arrest onder meer geconstateerd dat een discrepantie tussen twee namen waarmee een en dezelfde persoon wordt aangeduid, kan leiden tot verwarring en ongemakken, aangezien voor tal van alledaagse handelingen, zowel in het beroeps- als in het privéleven, het bewijs moet worden geleverd van de eigen identiteit (punten 36 en 37).

⁸¹ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

geconstateerd dat de procedure tot erkenning van de genderidentiteit waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, onverenigbaar is met artikel 8 EVRM, aangezien die procedure niet voldoet aan de in dit artikel gestelde vereisten voor de behandeling van een verzoek tot wijziging van de genderidentiteit dat voor het eerst bij een nationale rechterlijke instantie wordt ingediend.⁸³

Die procedure kan evenmin een doeltreffend middel vormen waarmee een Unieburger die tijdens zijn verblijf in een andere lidstaat en dus bij het uitoefenen van het door artikel 21 VWEU en artikel 45 van het Handvest gewaarborgde recht reeds rechtmatig zijn voornaam en genderidentiteit heeft laten wijzigen, zijn rechten uit hoofde van die artikelen, gelezen in het licht van artikel 7 van het Handvest, naar behoren kan doen gelden, temeer daar die procedure deze burger blootstelt aan het risico dat zij leidt tot een ander resultaat dan dat waartoe de autoriteiten van die andere lidstaat zijn gekomen.

Een nationale regeling als die voor de inschrijving van een voornaams- en genderidentiteitswijziging in de registers van de burgerlijke stand kan namelijk slechts verenigbaar met het Unierecht worden geacht indien de nationale bepalingen of procedures voor de indiening van een aanvraag voor een dergelijke inschrijving, de uitoefening van de bij artikel 21 VWEU verleende rechten en in het bijzonder het recht op erkenning van die wijziging, niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Aan de uitoefening van dit recht kan afbreuk worden gedaan door de beoordelingsbevoegdheid waarover de bevoegde autoriteiten in die procedure beschikken, welke bevoegdheid kan leiden tot een discrepantie tussen de twee namen en geslachten die aan dezelfde persoon worden gegeven als bewijs van zijn identiteit, en tot ernstige administratieve, professionele en persoonlijke ongemakken. Een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voldoet dus niet aan de vereisten van artikel 21 VWEU.

Tot slot preciseert het Hof dat daarbij niet van invloed is dat het verzoek tot erkenning en inschrijving van de voornaams- en genderidentiteitswijziging werd ingediend op een datum waarop de terugtrekking uit de Unie van de lidstaat waar die wijziging rechtmatig was verkregen, reeds van kracht was.⁸⁴

⁸² Volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest.

⁸³ EHRM, 19 januari 2021, X en Y tegen Roemenië, CE:ECHR:2021:0119JUD000214516. In dat arrest heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer geoordeeld dat de staten krachtens artikel 8 EVRM verplicht zijn om te voorzien in een duidelijke, voorzienbare procedure voor de juridische erkenning van de genderidentiteit waarmee geslacht en dus naam of persoonlijke numerieke code, op snelle, transparante en toegankelijke wijze kunnen worden aangepast in officiële documenten.

⁸⁴ Zo merkt het Hof op dat voor zover M. A. A. in zijn hoedanigheid van Unieburger in zijn lidstaat van herkomst erkenning eist van de wijziging van zijn voornaam en genderidentiteit die hij bij het uitoefenen van zijn vrijheid van verkeer en van verblijf in het Verenigd Koninkrijk heeft verkregen vóór de terugtrekking van die lidstaat uit de Unie respectievelijk vóór 31 december 2020 – de datum die in het terugtrekkingsakkoord is vermeld als het einde van de overgangsperiode – hij zich ook ná het einde van die periode jegens die lidstaat van herkomst kan beroepen op de aan die hoedanigheid verbonden rechten en met name die waarin de artikelen 20 en 21 VWEU voorzien.

2. Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement

Arrest van 19 november 2024 (Grote kamer), Commissie/Tsjechië
(Verkiezbaarheid en lidmaatschap van een politieke partij) (C-808/21,
[EU:C:2024:962](#))

„Niet-nakoming – Artikel 20 VWEU – Burgerschap van de Unie – Artikel 21 VWEU – Recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Artikel 22 VWEU – Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat van verblijf, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat – Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten – Geen recht om lid te worden van een politieke partij – Artikelen 2 en 10 VEU – Democratiebeginsel – Artikel 4, lid 2, VEU – Eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten – Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rol van politieke partijen bij het tot uitdrukking brengen van de wil van Unieburgers”

Het Hof (Grote kamer) heeft in het kader van een beroep wegens niet-nakoming vastgesteld dat de Tsjechische Republiek de krachtens artikel 22 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door burgers van de Europese Unie die niet de Tsjechische nationaliteit hebben maar wel in die lidstaat verblijven het recht te ontzeggen lid te worden van een politieke partij of politieke beweging.

De Tsjechische wet inzake politieke partijen en politieke bewegingen⁸⁵ bepaalt dat „burgers” het recht hebben zich te verenigen in politieke partijen en politieke bewegingen en dat „iedere burger van 18 jaar of ouder” lid kan worden van een partij of beweging. Hieruit volgt dat burgers van de Europese Unie die niet de Tsjechische nationaliteit hebben maar wel in Tsjechië verblijven, dit recht niet hebben.

De Europese Commissie was van mening dat deze wettelijke regeling in strijd is met artikel 22 VWEU en heeft daarom bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming ingesteld. Zij betoogt met name dat de Tsjechische Republiek, doordat zij het recht om lid te worden van een politieke partij of politieke beweging uitsluitend toekent aan Tsjechische onderdanen, Unieburgers die in die lidstaat verblijven zonder de nationaliteit ervan te bezitten, belet om het passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement onder dezelfde voorwaarden uit te oefenen als Tsjechische onderdanen.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats onderzoekt het Hof de draagwijdte van artikel 22 VWEU, rekening houdend met de bewoordingen, de context en de doelstellingen ervan.

Ten eerste hebben Unieburgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, volgens de bewoordingen van dit artikel het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, en worden deze rechten volgens dat artikel uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad van de Europese Unie vastgestelde nadere regelingen. Deze bewoordingen bevatten geen verwijzing naar de voorwaarden inzake het verwerven van het lidmaatschap van een politieke partij of politieke beweging. Door te verwijzen naar de voorwaarden voor het actief en passief kiesrecht die

⁸⁵ Zákon č. 424/1991 Sb. o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (wet nr. 424/1991 betreffende de vereniging in politieke partijen en politieke bewegingen), zoals gewijzigd bij zákon č. 117/1994 Sb. (wet nr. 117/1994). Zie § 1 en § 2, lid 3, van deze wet.

gelden voor de onderdanen van de lidstaat van verblijf van een dergelijke Unieburger, verbiedt artikel 22 VWEU deze lidstaat daarentegen om de uitoefening van dit recht door die Unieburger afhankelijk te stellen van andere voorwaarden dan die welke gelden voor zijn eigen onderdanen. Deze bepaling bevat dus een specifiek verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en is bijgevolg van toepassing op elke nationale maatregel die een verschil in behandeling teweegbrengt dat afbreuk kan doen aan de daadwerkelijke uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Bovendien is de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht door de Raad vastgesteld in de richtlijnen 93/109⁸⁶ en 94/80⁸⁷, die weliswaar geen bepalingen bevatten over de voorwaarden waaronder Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, lid kunnen worden van een politieke partij, maar de omvang van de uit artikel 22 VWEU voortvloeiende rechten en verplichtingen niet – zelfs niet impliciet – kunnen beperken. Bij gebreke van specifieke bepalingen betreffende deze voorwaarden, zijn de lidstaten bevoegd voor de vaststelling daarvan. Niettemin moeten zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, waaronder artikel 22 VWEU.

Ten tweede verwijst het Hof met betrekking tot de context van artikel 22 VWEU zowel naar de andere bepalingen van het VWEU als naar de bepalingen van gelijke rang in met name het VEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Dienaangaande wordt om te beginnen in artikel 22 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 20, lid 2, VWEU, een koppeling van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement aan de status van Unieburger tot stand gebracht. Voorts verleent het burgerschap van de Unie overeenkomstig artikel 20, lid 2, en artikel 21 VWEU aan iedere Unieburger een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Er bestaat dus een verband tussen enerzijds het recht van vrij verkeer en verblijf en anderzijds het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement van Unieburgers die in een lidstaat verblijven zonder de nationaliteit ervan te bezitten.

Vervolgens komt in artikel 10 VEU, dat het recht van Unieburgers erkent om rechtstreeks te worden vertegenwoordigd in het Europees Parlement en deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie, het verband tot uiting tussen het beginsel van representatieve democratie binnen de Unie en het aan het burgerschap van de Unie verbonden actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, zoals gewaarborgd door artikel 22, lid 2, VWEU.

Ten slotte is in artikel 12, lid 1, van het Handvest het recht van eenieder op vrijheid van vereniging op alle niveaus vastgelegd, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied. Dit recht komt overeen met dat van artikel 11, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving is, omdat het de burgers in staat stelt om op gebieden van gemeenschappelijk belang collectief op te treden en aldus bij te dragen tot het functioneren van het openbare leven. Artikel 10, lid 4, VEU en artikel 12, lid 2, van het Handvest kennen politieke partijen op Europees niveau een cruciale rol toe bij de uitdrukking van de wil van Unieburgers. Politieke partijen,

⁸⁶ Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB 1993, L 329, blz. 34), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 (PB 2013, L 26, blz. 27).

⁸⁷ Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PB 1994, L 368, blz. 38).

die als een van hun taken hebben om kandidaten voor te dragen voor verkiezingen, vervullen aldus een essentiële functie in het stelsel van representatieve democratie, waarop de werking van de Unie overeenkomstig artikel 10, lid 1, VEU is gegrond. Derhalve draagt het lidmaatschap van een politieke partij of politieke beweging wezenlijk bij tot de daadwerkelijke uitoefening van het passief kiesrecht, zoals dit bij artikel 22 VWEU is verleend.

Ten derde wordt, wat de doelstelling van artikel 22 VWEU betreft, hiermee om te beginnen beoogd aan Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, het recht toe te kennen om met het actief en passief kiesrecht op Europees en lokaal niveau aan het democratische verkiezingsproces van die lidstaat deel te nemen. Vervolgens wordt met dit artikel beoogd de gelijke behandeling van Unieburgers te waarborgen, hetgeen impliceert dat er gelijke toegang moet worden verleend tot de in de nationale rechtsorde aanwezige middelen waarover de onderdanen van die lidstaat beschikken om dit recht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement uit te oefenen. Ten slotte volgt uit het verband tussen enerzijds de vrijheid van verkeer en verblijf en anderzijds het actief en passief kiesrecht bij die verkiezingen, dat dit laatste recht met name beoogt de geleidelijke integratie van de betrokken Unieburger in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen. Het is dus de bedoeling van artikel 22 VWEU om te waarborgen dat Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, als uitvloeisel van hun integratie in de samenleving van de gastlidstaat, ook vertegenwoordigd worden.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof in het licht van deze preciseringen over de draagwijdte van artikel 22 VWEU, gelezen in het licht van de artikelen 20 en 21 VWEU, artikel 10 VEU en artikel 12 van het Handvest, of het door de Tsjechische wetgeving op grond van nationaliteit ingevoerde verschil in behandeling met betrekking tot de mogelijkheid lid te worden van een politieke partij of een politieke beweging, ertoe leidt dat Unieburgers die in Tsjechië verblijven zonder de nationaliteit van dat land te bezitten, in strijd met artikel 22 VWEU geen gelijke toegang hebben tot de middelen waarover Tsjechische onderdanen beschikken om hun passief kiesrecht daadwerkelijk uit te oefenen.

In dit verband is het in Tsjechië mogelijk dat een kandidaat die geen lid is van een politieke partij of politieke beweging, wordt opgenomen op een kandidatenlijst van een dergelijke partij of een dergelijke beweging, of een coalitie daarvan, bij de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement. Ten eerste loopt een Unieburger die in Tsjechië verblijft en niet de nationaliteit van dat land bezit - zodat hij geen lid kan worden van een partij of politieke beweging -, maar die toch wenst deel te nemen aan die verkiezingen, evenwel het risico te worden uitgesloten van deelname aan de besluitvorming van die partij of beweging over zijn plaatsing op die kandidatenlijst, aangezien het de leden van die partij of politieke beweging zijn die de kandidaten kiezen die op hun lijsten moeten worden geplaatst. Deze omstandigheid plaatst dergelijke Unieburgers wat de mogelijkheid betreft om zich op de lijst van een politieke partij of een politieke beweging, of van een coalitie daarvan, kandidaat te stellen voor gemeenteraadsverkiezingen en voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, in een positie die minder gunstig is dan die van Tsjechische onderdanen die lid zijn van een politieke partij of politieke beweging in die lidstaat.

Ten tweede blijkt uit het feit dat Tsjechische onderdanen de keuze hebben om zich kandidaat te stellen als lid van een politieke partij of een politieke beweging of als zelfstandige kandidaat, terwijl Unieburgers die in Tsjechië verblijven zonder de nationaliteit van dat land te bezitten, slechts over laatstgenoemde mogelijkheid beschikken, dat deze Unieburgers hun passief kiesrecht bij die verkiezingen niet onder dezelfde voorwaarden kunnen uitoefenen als Tsjechische onderdanen.

In de derde en laatste plaats onderzoekt het Hof of dit verschil in behandeling met betrekking tot de toegang tot de middelen die de daadwerkelijke uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement mogelijk maken, kan worden gerechtvaardigd door redenen die verband houden met de eerbiediging van de nationale identiteit van een lidstaat in de zin van artikel 4, lid 2, VEU.

Allereerst maakt de organisatie van het nationale politieke leven, waaraan de politieke bewegingen en politieke partijen bijdragen, deel uit van de nationale identiteit. Aangezien het actief en passief kiesrecht dat in artikel 22 VWEU wordt toegekend aan Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, alleen betrekking heeft op gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat, legt dat artikel deze lidstaat echter niet de verplichting op om aan deze burgers het actief en passief kiesrecht bij nationale verkiezingen te verlenen, noch het verbod om bijzondere regels vast te stellen voor de besluitvorming binnen een politieke partij of politieke beweging over de kandidaatstelling voor nationale verkiezingen waardoor het zou worden uitgesloten dat leden van de partij of beweging die geen onderdaan van die staat zijn, aan een dergelijke besluitvorming deelnemen.

Voorts moet bij de lezing van artikel 4, lid 2, VEU rekening worden gehouden met bepalingen van dezelfde rang, met name de artikelen 2 en 10 VEU, en kan deze bepaling er niet toe leiden dat de lidstaten de uit deze bepalingen voortvloeiende vereisten niet hoeven na te leven. In dit verband vormen het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling waarden waarop de Unie overeenkomstig artikel 2 VEU berust. Deze bepaling verwoordt niet gewoon een politieke koers of intentie, maar bevat waarden die tot de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde behoren en geconcretiseerd zijn in beginselen die juridisch bindende verplichtingen voor de lidstaten bevatten. Bovendien vormt het beginsel van de representatieve democratie, waarop de werking van de Unie overeenkomstig artikel 10, lid 1, VEU is gegrond, een concrete uitwerking van de democratie als een in artikel 2 VEU genoemde waarde.

Door Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, te waarborgen dat zij over het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat beschikken onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, concretiseert artikel 22 VWEU ten slotte de beginselen van democratie en van gelijke behandeling van Unieburgers, die behoren tot de gemeenschappelijke identiteit en waarden van de Unie, die de lidstaten onderschrijven en waarvan zij de eerbiediging op hun grondgebied moeten waarborgen. Bijgevolg mag het feit dat dergelijke Unieburgers in hun lidstaat van vestiging lid kunnen worden van een politieke partij of politieke beweging, teneinde de beginselen van democratie en gelijke behandeling ten volle toe te passen, niet worden beschouwd als een ondermijning van de nationale identiteit van die lidstaat.

**Arrest van 19 november 2024 (Grote kamer), Commissie/Polen
(Verkiezbaarheid en lidmaatschap van een politieke partij) (C-814/21,
[EU:C:2024:963](#))**

„Niet-nakoming – Artikel 20 VWEU – Burgerschap van de Unie – Artikel 21 VWEU – Recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven – Artikel 22 VWEU – Actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat van verblijf, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat – Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten – Geen recht om lid te zijn van een politieke partij – Artikelen 2 en 10 VEU – Democratiebeginsel – Artikel 4, lid 2, VEU – Eerbiediging van de nationale identiteit van de lidstaten – Artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Rol van politieke partijen bij het tot uitdrukking brengen van de wil van Unieburgers”

Het Hof (Grote kamer) heeft in het kader van een beroep wegens niet-nakoming vastgesteld dat de Republiek Polen de krachtens artikel 22 VWEU op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door burgers van de Europese Unie die niet de Poolse nationaliteit hebben maar wel in die lidstaat verblijven het recht te ontzeggen lid te zijn van een politieke partij.

De Poolse wet inzake politieke partijen⁸⁸ bepaalt dat onderdanen van de Republiek Polen die ten minste 18 jaar oud zijn, lid kunnen zijn van een politieke partij. Burgers van de Europese Unie die niet de Poolse nationaliteit hebben maar wel in Polen verblijven, hebben dit recht bijgevolg niet.

De Europese Commissie was van mening dat deze wettelijke regeling in strijd is met artikel 22 VWEU en heeft daarom bij het Hof een beroep wegens niet-nakoming ingesteld. Zij betoogt met name dat de Republiek Polen, doordat het lidmaatschap van een politieke partij uitsluitend aan Poolse onderdanen is voorbehouden, Unieburgers die in die lidstaat verblijven zonder de nationaliteit ervan te bezitten, belet om het passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement onder dezelfde voorwaarden uit te oefenen als Poolse onderdanen.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats onderzoekt het Hof de draagwijdte van artikel 22 VWEU, rekening houdend met de bewoordingen, de context en de doelstellingen ervan.

Ten eerste hebben Unieburgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, volgens de bewoordingen van dit artikel het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, en worden deze rechten volgens dat artikel uitgeoefend onder voorbehoud van de door de Raad van de Europese Unie vastgestelde nadere regelingen. Deze bewoordingen bevatten geen verwijzing naar de voorwaarden inzake het verwerven van het lidmaatschap van een politieke partij. Door te verwijzen naar de voorwaarden voor het actief en passief kiesrecht die gelden voor de onderdanen van de lidstaat van verblijf van een dergelijke Unieburger, verbiedt artikel 22 VWEU deze lidstaat daarentegen om de uitoefening van dit recht door die Unieburger afhankelijk te stellen van andere voorwaarden dan die welke gelden voor zijn eigen onderdanen. Deze bepaling bevat dus een specifiek verbod van discriminatie op grond van nationaliteit en is bijgevolg van toepassing op elke nationale maatregel die een verschil in behandeling teweegbrengt dat afbreuk kan doen aan de daadwerkelijke uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement.

Bovendien is de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht door de Raad vastgesteld in de richtlijnen 93/109⁸⁹ en 80/80⁹⁰, die weliswaar geen bepalingen bevatten over de voorwaarden waaronder Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, lid kunnen worden van een politieke partij, maar de omvang van de uit artikel 22 VWEU voortvloeiende rechten en verplichtingen niet – zelfs niet impliciet – kunnen beperken. Bij gebreke van specifieke bepalingen betreffende deze voorwaarden, zijn de lidstaten bevoegd voor de vaststelling daarvan. Niettemin moeten zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid de verplichtingen nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht, waaronder artikel 22 VWEU.

Ten tweede verwijst het Hof met betrekking tot de context van artikel 22 VWEU zowel naar de andere bepalingen van het VWEU als naar de bepalingen van gelijke rang in met name het VEU en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

⁸⁸ Ustawa o partiach politycznych (wet inzake politieke partijen) van 27 april 1997 (Dz. U. van 1997, nr. 98, volgnr. 604). Zie artikel 2, lid 1, van deze wet.

⁸⁹ Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB 1993, L 329, blz. 34), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/1/EU van de Raad van 20 december 2012 (PB 2013, L 26, blz. 27).

⁹⁰ Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PB 1994, L 368, blz. 38).

Dienaangaande wordt om te beginnen in artikel 22 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 20, lid 2, VWEU, een koppeling van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement aan de status van Unieburger tot stand gebracht. Voorts verleent het burgerschap van de Unie overeenkomstig artikel 20, lid 2, en artikel 21 VWEU aan iedere Unieburger een fundamenteel en persoonlijk recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Er bestaat dus een verband tussen enerzijds het recht van vrij verkeer en verblijf en anderzijds het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement van Unieburgers die in een lidstaat verblijven zonder de nationaliteit ervan te bezitten.

Vervolgens komt in artikel 10 VEU, dat het recht van Unieburgers erkent om rechtstreeks te worden vertegenwoordigd in het Europees Parlement en deel te nemen aan het democratisch bestel van de Unie, het verband tot uiting tussen het beginsel van representatieve democratie binnen de Unie en het aan het burgerschap van de Unie verbonden actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement, zoals gewaarborgd door artikel 22, lid 2, VWEU.

Ten slotte is in artikel 12, lid 1, van het Handvest het recht van eenieder op vrijheid van vereniging op alle niveaus vastgelegd, met name op politiek, vakverenigings- en maatschappelijk gebied. Dit recht komt overeen met dat van artikel 11, lid 1, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving is, omdat het de burgers in staat stelt om op gebieden van gemeenschappelijk belang collectief op te treden en aldus bij te dragen tot het functioneren van het openbare leven. Artikel 10, lid 4, VEU en artikel 12, lid 2, van het Handvest kennen politieke partijen op Europees niveau een cruciale rol toe bij de uitdrukking van de wil van Unieburgers. Politieke partijen, die als een van hun taken hebben om kandidaten voor te dragen voor verkiezingen, vervullen aldus een essentiële functie in het stelsel van representatieve democratie, waarop de werking van de Unie overeenkomstig artikel 10, lid 1, VEU is gegrond. Derhalve draagt het lidmaatschap van een politieke partij wezenlijk bij tot de daadwerkelijke uitoefening van het passief kiesrecht, zoals dit bij artikel 22 VWEU is verleend.

Ten derde wordt, wat de doelstelling van artikel 22 VWEU betreft, hiermee om te beginnen beoogd aan Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, het recht toe te kennen om met het actief en passief kiesrecht op Europees en lokaal niveau aan het democratische verkiezingsproces van die lidstaat deel te nemen. Vervolgens wordt met dit artikel beoogd de gelijke behandeling van Unieburgers te waarborgen, hetgeen impliceert dat er gelijke toegang moet worden verleend tot de in de nationale rechtsorde aanwezige middelen waarover onderdanen van die lidstaat beschikken om dit recht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement uit te oefenen. Ten slotte volgt uit het verband tussen enerzijds de vrijheid van verkeer en verblijf en anderzijds het actief en passief kiesrecht bij die verkiezingen, dat dit laatste recht met name beoogt de geleidelijke integratie van de betrokken Unieburger in de samenleving van de gastlidstaat te bevorderen. Het is dus de bedoeling van artikel 22 VWEU om te waarborgen dat Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, als uitvloeisel van hun integratie in de samenleving van de gastlidstaat, ook vertegenwoordigd worden.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof in het licht van deze preciseringen over de draagwijdte van artikel 22 VWEU, gelezen in het licht van de artikelen 20 en 21 VWEU, artikel 10 VEU en artikel 12 van het Handvest, of het door de Poolse wetgeving op grond van nationaliteit ingevoerde verschil in behandeling met betrekking tot de mogelijkheid lid te worden van een politieke partij, ertoe leidt dat Unieburgers die in Polen verblijven zonder de nationaliteit van dat land te bezitten, in strijd met artikel 22 VWEU geen gelijke toegang hebben tot de middelen waarover Poolse onderdanen beschikken om hun passief kiesrecht daadwerkelijk uit te oefenen.

In dit verband is het in Polen mogelijk dat een onafhankelijke kandidaat die niet tot een politieke partij behoort, wordt voorgedragen door een verkiezingscomité van een politieke partij. Ten eerste is het voor een Unieburger die in Polen verblijft zonder de nationaliteit van dat land te bezitten in beginsel

evenwel uitgesloten dat hij deelneemt aan de besluitvorming van die partij over zijn voordracht door het verkiezingscomité, aangezien de leden van een politieke partij de voor te dragen kandidaten kiezen. Deze omstandigheid plaatst dergelijke Unieburgers wat betreft de mogelijkheid om zich op de lijst van een politieke partij kandidaat te stellen voor gemeenteraadsverkiezingen en voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, in een positie die minder gunstig is dan die van Poolse onderdanen die lid zijn van een politieke partij.

Ten tweede blijkt uit het feit dat Poolse onderdanen de keuze hebben om zich kandidaat te stellen als lid van een politieke partij of als zelfstandige kandidaat, terwijl Unieburgers die in Polen verblijven zonder de nationaliteit van dat land te bezitten, slechts over laatstgenoemde mogelijkheid beschikken, dat deze Unieburgers hun passief kiesrecht bij die verkiezingen niet onder dezelfde voorwaarden kunnen uitoefenen als Poolse onderdanen.

In de derde en laatste plaats onderzoekt het Hof of dit verschil in behandeling met betrekking tot de toegang tot de middelen die de daadwerkelijke uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement mogelijk maken, kan worden gerechtvaardigd door redenen die verband houden met de eerbiediging van de nationale identiteit van een lidstaat in de zin van artikel 4, lid 2, VEU.

Allereerst maakt de organisatie van het nationale politieke leven, waaraan de politieke partijen bijdragen, deel uit van de nationale identiteit. Aangezien het actief en passief kiesrecht dat in artikel 22 VWEU wordt toegekend aan Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, alleen betrekking heeft op gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat, legt dat artikel deze lidstaat echter niet de verplichting op om aan deze burgers het actief en passief kiesrecht bij nationale verkiezingen te verlenen, noch het verbod om bijzondere regels vast te stellen voor de besluitvorming binnen een politieke partij over de kandidaatstelling voor nationale verkiezingen waardoor het zou worden uitgesloten dat leden van de partij die geen onderdaan van die staat zijn, aan een dergelijke besluitvorming deelnemen.

Voorts moet bij de lezing van artikel 4, lid 2, VEU rekening worden gehouden met bepalingen van dezelfde rang, met name de artikelen 2 en 10 VEU, en kan deze bepaling er niet toe leiden dat de lidstaten de uit deze bepalingen voortvloeiende vereisten niet hoeven na te leven. In dit verband vormen het democratiebeginsel en het beginsel van gelijke behandeling waarden waarop de Unie overeenkomstig artikel 2 VEU berust. Deze bepaling verwoordt niet gewoon een politieke koers of intentie, maar bevat waarden die tot de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde behoren en geconcretiseerd zijn in beginselen die juridisch bindende verplichtingen voor de lidstaten bevatten. Bovendien vormt het beginsel van de representatieve democratie, waarop de werking van de Unie overeenkomstig artikel 10, lid 1, VEU is gegrond, een concrete uitwerking van de democratie als een in artikel 2 VEU genoemde waarde.

Door Unieburgers die in een lidstaat verblijven waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, te waarborgen dat zij over het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement in die lidstaat beschikken onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat, concretiseert artikel 22 VWEU ten slotte de beginselen van democratie en van gelijke behandeling van Unieburgers, die behoren tot de gemeenschappelijke identiteit en waarden van de Unie, die de lidstaten onderschrijven en waarvan zij de eerbiediging op hun grondgebied moeten waarborgen. Bijgevolg mag het feit dat dergelijke Unieburgers in hun lidstaat van vestiging lid kunnen worden van een politieke partij, teneinde de beginselen van democratie en gelijke behandeling ten volle toe te passen, niet worden beschouwd als een ondermijning van de nationale identiteit van die lidstaat.

V. Vrijheden van verkeer in de Unie: vrijheid van vestiging⁹¹

Arrest van 19 december 2024 (Grote kamer), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, [EU:C:2024:1037](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 49 VWEU – Vrijheid van vestiging – Artikel 63 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Vaststelling van de toepasselijke vrijheid van verkeer – Diensten op de interne markt – Richtlijn 2006/123/EG – Artikel 15 – Eisen aangaande het aandeelhouderschap van een onderneming – Deelneming van een zuiver financiële investeerder in het kapitaal van een advocatenvennootschap – Schrapping van die advocatenvennootschap van het tableau wegens die deelneming – Beperking van de vrijheid van vestiging en van het vrije verkeer van kapitaal – Rechtvaardiging ontleend aan waarborging van de onafhankelijkheid van advocaten en aan bescherming van afnemers van juridische diensten – Noodzakelijkheid – Evenredigheid”

Het Hof (Grote kamer), dat door het Bayerische Anwaltsgerichtshof (tuchtrechter voor advocaten van de deelstaat Beieren, Duitsland) is verzocht om een prejudiciële beslissing, doet uitspraak over de verenigbaarheid met artikel 63 VWEU en richtlijn 2006/123⁹² van een nationale regeling die het, op straffe van schrapping van een advocatenvennootschap van het tableau, verbiedt om aandelen in die vennootschap over te dragen aan een zuiver financiële investeerder die niet voornemens is om in die vennootschap een in die regeling genoemde beroepsactiviteit uit te oefenen.

HR, een in Duitsland gevestigde advocatenvennootschap, is opgericht in de vorm van een kapitaalvennootschap die valt onder de wet op de besloten vennootschappen. Haar bestuurder en enige vennoot was aanvankelijk Daniel Halmer, die het beroep van advocaat uitoefende.

HR, die in januari 2020 bij overeenkomst is opgericht, is in datzelfde jaar ingeschreven in het handelsregister en bij de orde van advocaten van München.

In 2021 heeft Halmer 51 van de 100 aandelen in HR overgedragen aan SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (hierna: „SIVE”), een besloten vennootschap naar Oostenrijks recht.

De statuten van HR zijn vervolgens gewijzigd om de overdracht van aandelen aan een niet bij de orde van advocaten ingeschreven kapitaalvennootschap mogelijk te maken, terwijl het bestuur van HR werd voorbehouden aan op het tableau ingeschreven advocaten, teneinde de onafhankelijkheid ervan te waarborgen.

De statutenwijziging van HR en de overdracht van de aandelen in die vennootschap zijn ingeschreven in het handelsregister en HR heeft de orde van advocaten in kennis gesteld van de wijziging van haar statuten en van de overdracht van 51 van haar 100 aandelen aan SIVE.

De orde van advocaten heeft HR echter meegedeeld dat de overdracht van de aandelen aan SIVE op grond van de Bundesrechtsanwaltsordnung (federale wet inzake de advocatuur; hierna: „federale wet”) in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie verboden was en dat HR bijgevolg van het tableau zou worden geschrapt mocht die overdracht worden gehandhaafd. HR heeft de orde van advocaten desalniettemin laten weten dat die overdracht zou worden gehandhaafd. Laatstgenoemde heeft die vennootschap dan ook van het tableau geschrapt, in essentie met het

⁹¹ In dit deel moet ook worden gewezen op de volgende arresten: arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), **Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket)** (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), besproken in deel XII „Vervoer”; arrest van 4 oktober 2024, **FIFA** (C-650/22, [EU:C:2024:824](#)), besproken in deel XIII.1 „Mededingingsregelingen (artikel 101 VWEU)”.

⁹² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376, blz. 36).

argument dat alleen advocaten en de beoefenaren van de in de federale wet genoemde beroepen, alsmede artsen en apothekers, vennoten van een advocatenvennootschap kunnen zijn.⁹³

HR is tegen het schrappingsbesluit van de orde van advocaten opgekomen bij het Bayerische Anwaltsgerichtshof. Ter ondersteuning van haar beroep voert HR aan dat de federale wet met name in strijd is met het door artikel 63, lid 1, VWEU gewaarborgde recht op vrij verkeer van kapitaal en met de rechten die zij ontleent aan artikel 15 van richtlijn 2006/123. Dat besluit is haars inziens ook in strijd met het recht van SIVE om zich vrij te vestigen, zoals dat met name wordt gewaarborgd door artikel 49 VWEU.

In die context wenst de verwijzende rechter te vernemen of die nationale regeling verenigbaar is met artikel 49 en artikel 63, lid 1, VWEU en met artikel 15, lid 2, onder c), en lid 3, van richtlijn 2006/123.

Het Hof beantwoordt die vraag bevestigend.

Beoordeling door het Hof

Vooraf onderzoekt het Hof in het licht van het voorwerp van de betrokken nationale regeling en de feitelijke gegevens van het concrete geval welke fundamentele vrijheid, te weten de vrijheid van vestiging of het vrije verkeer van kapitaal, van toepassing is op het hoofdgeding.

Dienaangaande herinnert het Hof eraan dat volgens vaste rechtspraak een nationale regeling die alleen van toepassing is op deelnemingen waarmee een zodanige invloed op de besluiten van een vennootschap kan worden uitgeoefend dat de activiteiten ervan kunnen worden bepaald, onder de vrijheid van vestiging valt. Nationale bepalingen inzake deelnemingen die zijn verworven met het uitsluitende doel om te beleggen, zonder dat de houder invloed op het bestuur van en de zeggenschap over de onderneming wenst uit te oefenen, moeten daarentegen uitsluitend aan het vrije verkeer van kapitaal worden getoetst.

Hieruit volgt dat een nationale wettelijke regeling die niet alleen toepassing vindt op deelnemingen die de mogelijkheid bieden een zekere invloed op de beslissingen van een vennootschap uit te oefenen en de activiteiten ervan te bepalen, maar van toepassing is ongeacht de omvang van de deelneming van de aandeelhouder in een vennootschap, zowel onder de vrijheid van vestiging als onder de vrijheid van kapitaalverkeer kan vallen.

Het Hof onderzoekt echter de betrokken maatregel in beginsel slechts uit het oogpunt van een van die twee vrijheden indien blijkt dat in de omstandigheden van het hoofdgeding een ervan volledig ondergeschikt is aan de andere en daarmee kan worden verbonden.

De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling beoogt met name te voorkomen dat personen die geen advocaat zijn, noch beoefenaar van een beroep dat in de in casu toepasselijke federale wet wordt genoemd, een deelneming in een advocatenvennootschap verwerven, ongeacht de omvang van die deelneming.

In casu heeft SIVE 51 % van het aandelenkapitaal van HR verworven. Nationale bepalingen die van toepassing zijn wanneer een in een lidstaat gevestigde vennootschap een deelneming in het kapitaal van een in een andere lidstaat gevestigde vennootschap bezit waardoor zij in beginsel een

⁹³ Krachtens § 59a, leden 1 en 2, van de federale wet kunnen advocaten zich associëren met leden van een orde van advocaten, leden van een orde van octrooigemachtigden, belastingadviseurs, fiscaal gemachtigden, accountants en beëdigd accountants om hun beroep in groepsverband uit te oefenen binnen het kader van hun respectieve beroepsbevoegdheden. Advocaten kunnen hun beroep ook in groepsverband uitoefenen met beoefenaren van het beroep van advocaat uit andere staten die het recht van vestiging kunnen uitoefenen overeenkomstig de werkingssfeer van die wet en die kantoor houden in het buitenland.

beslissende invloed heeft op de besluiten van die laatste vennootschap en de activiteiten ervan kan bepalen, vallen binnen de materiële werkingssfeer van de vrijheid van vestiging.

Het Hof wijst er evenwel op dat de statuten van HR zijn gewijzigd om SIVE een zekere invloed te ontnemen, zodat de verwerving van aandelen in HR mogelijk enkel tot doel had laatstgenoemde vennootschap kapitaal te verschaffen zodat zij de ontwikkeling van een innovatief, op nieuwe technologieën gebaseerd juridisch model zou kunnen financieren.

Het hoofdgeding valt dus zowel onder de vrijheid van vestiging als onder het vrije verkeer van kapitaal, zonder dat een van die vrijheden kan worden geacht ondergeschikt te zijn aan de andere.

Wat de grond van de zaak betreft, blijkt met betrekking tot in de eerste plaats de vrijheid van vestiging uit richtlijn 2006/123 dat een situatie die binnen de materiële werkingssfeer van die richtlijn valt, hetgeen het geval is voor juridische bijstand, waaronder diensten die worden verleend door advocaten, niet ook nog eens aan artikel 49 VWEU hoeft te worden getoetst.

Het Hof onderzoekt derhalve of de eisen van de federale wet aangaande de beperking van de kring van personen die vennoot kunnen worden en de verplichting om binnen de vennootschap actief samen te werken verenigbaar zijn met richtlijn 2006/123, en met name of zij noodzakelijk zijn.

Dienaangaande stelt het Hof vast dat met die eisen wordt beoogd de onafhankelijkheid en de integriteit van het beroep van advocaat alsook de eerbiediging van het transparantiebeginsel en het beroepsgeheim van advocaten te waarborgen. Die doelstellingen zijn onmiskenbaar verbonden met de bescherming van afnemers van juridische diensten en met de goede rechtsbedeling, die dwingende redenen van algemeen belang zijn in de zin van richtlijn 2006/123 en het primaire recht.

Wat de evenredigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde eisen betreft, verklaart het Hof dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de goede rechtsbedeling en de integriteit van het beroep van advocaat te waarborgen.

De wens van een zuiver financiële investeerder om zijn investering te doen renderen kan namelijk gevolgen hebben voor de organisatie en de activiteit van een advocatenvennootschap. Het doel van een zuiver financiële investeerder is beperkt tot het nastreven van winst, terwijl advocaten hun activiteiten niet met een zuiver economisch doel uitoefenen, maar beroeps- en gedragsregels in acht moeten nemen. Elke lidstaat is bij gebreke van harmonisatie van de beroeps- en gedragsregels voor het beroep van advocaat op Unieniveau in beginsel vrij om de uitoefening van dat beroep op zijn grondgebied te regelen. Een lidstaat mag er derhalve van uitgaan dat er een risico bestaat dat de maatregelen waarin de statuten van de advocatenvennootschap voorzien ter waarborging van de professionele onafhankelijkheid en integriteit van de bij die vennootschap werkzame advocaten, in de praktijk ontoereikend zullen blijken om, wanneer een zuiver financiële investeerder deelneemt in het kapitaal van die vennootschap, de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de goede rechtsbedeling en van de integriteit van het beroep van advocaat doeltreffend te waarborgen.

Wat in de tweede plaats het vrije verkeer van kapitaal betreft, dat door artikel 63 VWEU wordt gewaarborgd en zowel ziet op aandelenbezit dat de mogelijkheid biedt om daadwerkelijk deel te hebben in het bestuur van en de zeggenschap over een vennootschap, als op de verwerving van effecten met het uitsluitende doel om te beleggen zonder invloed op het bestuur van en de zeggenschap over de vennootschap te willen uitoefenen, zij opgemerkt dat de verboden maatregelen met name de maatregelen omvatten die niet-ingezeten vennootschappen ervan kunnen doen afzien om in een lidstaat investeringen te doen, met name in het kapitaal van de ingezeten vennootschappen.

Het Hof stelt vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling als gevolg heeft dat andere personen dan advocaten en beoefenaren van de in de federale wet genoemde beroepen geen aandelen in een advocatenvennootschap kunnen verwerven, zodat zij investeerders uit andere

lidstaten die noch advocaat noch beoefenaar van een dergelijk beroep zijn de mogelijkheid ontnemt om deelnemingen in dit soort van vennootschappen te verwerven. Daarmee samenhangend ontnemt die nationale regeling advocatenvennootschappen de toegang tot kapitaal dat hen zou kunnen helpen bij hun oprichting of ontwikkeling. Zij vormt dus een beperking van het vrije verkeer van kapitaal.

Om de in de context van richtlijn 2006/123 uiteengezette redenen komt het Hof evenwel tot de slotsom dat die beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal in het licht van dwingende redenen van algemeen belang gerechtvaardigd en evenredig zijn.

VI. Institutionele bepalingen: recht van het publiek op toegang tot documenten⁹⁴

Arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), *Public.Resource.Org* en *Right to Know/Commissie* e.a. (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#))

„Hogere voorziening – Toegang tot documenten van de instellingen van de Europese Unie – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Artikel 4, lid 2 – Uitzonderingen – Weigering van toegang tot een document waarvan openbaarmaking de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, zou schaden – Hoger openbaar belang dat openbaarmaking gebiedt – Door het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) vastgestelde geharmoniseerde normen – Bescherming op grond van het auteursrecht – Rechtsstaatbeginsel – Transparantiebeginsel – Beginsel van openheid – Beginsel van goed bestuur”

Het Hof (Grote kamer) wijst de hogere voorziening toe die rekwirantes, *Public.Resource.Org* Inc. en *Right to Know* CLG, hebben ingesteld tegen het arrest van het Gerecht in de zaak *Public.Resource.Org* en *Right to Know/Commissie*⁹⁵. In dit verband spreekt het Hof zich voor het eerst uit over het bestaan van een hoger openbaar belang dat openbaarmaking gebiedt van geharmoniseerde normen die door het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) zijn vastgesteld.

Rekwirantes zijn organisaties zonder winstoogmerk die als voornaamste taak hebben om het recht vrij toegankelijk te maken voor alle burgers. Op 25 september 2018 hebben zij de Europese Commissie verzocht om toegang tot vier door het CEN vastgestelde geharmoniseerde normen, waarvan er drie betrekking hadden op de veiligheid van speelgoed en de vierde zag op het maximumgehalte aan nikkel in bepaalde producten⁹⁶.

De Commissie heeft het verzoek om toegang afgewezen op basis van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van verordening nr. 1049/2001⁹⁷. Op grond van deze bepaling moet de toegang tot een document worden geweigerd wanneer openbaarmaking ervan de bescherming van de commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking van het betrokken document gebiedt.

Het Gerecht heeft het beroep van rekwirantes tegen het besluit van de Commissie in zijn geheel verworpen. Rekwirantes hebben daarop hogere voorziening ingesteld bij het Hof, waarbij zij aanvoerden dat het Gerecht ten onrechte had vastgesteld dat er geen sprake was van een hoger openbaar belang dat vrije toegang tot de opgevraagde geharmoniseerde normen kon rechtvaardigen.

⁹⁴ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), *Commissie/GAR* (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), besproken in deel XV „Economisch en monetair beleid”.

⁹⁵ Arrest van 14 juli 2021, *Public.Resource.Org en Right to Know/Commissie* (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)).

⁹⁶ Het betrof de normen EN 71-5:2015, met als opschrift „Veiligheid van speelgoed – Deel 5: Chemisch speelgoed (sets) anders dan scheikundedozen”; EN 71-4:2013, „Veiligheid van speelgoed – Deel 4: Scheikundedozen en gerelateerde sets”; EN 71-12:2013, „Veiligheid van speelgoed – Deel 12: N-nitrosamines en N-nitroseerbare stoffen”, en EN 12472:2005 + A1:2009, „Methode voor de simulatie van slijtage en corrosie voor het aantonen van de afgifte van nikkel uit voorwerpen die van een deklaag zijn voorzien” (hierna: „opgevraagde geharmoniseerde normen”).

⁹⁷ Verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

Beoordeling door het Hof

Vooraf herinnert het Hof aan de ruime draagwijdte van het recht op toegang tot documenten van de instellingen van de Europese Unie.⁹⁸ Deze instellingen kunnen de toegang tot een document echter weigeren wanneer openbaarmaking ervan de bescherming van de commerciële belangen van een bepaalde natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom, zou ondermijnen. Deze uitzondering is evenwel niet van toepassing wanneer openbaarmaking van het betrokken document geboden is op grond van een hoger openbaar belang.

In dit verband wijst het Hof er in de eerste plaats op dat de procedure voor de opstelling van geharmoniseerde normen is vastgelegd in verordening nr. 1025/2012⁹⁹, op grond waarvan de Commissie een centrale rol speelt in het Europese normalisatiestelsel. Aldus is het opstellen van deze normen weliswaar toevertrouwd aan een privaatrechtelijke entiteit, maar kan alleen de Commissie verzoeken om ontwikkeling van een geharmoniseerde norm ter tenuitvoerlegging van een richtlijn of een verordening. In dit kader bepaalt zij aan welke inhoudelijke vereisten de gevraagde geharmoniseerde norm moet voldoen en binnen welke termijn deze moet worden vastgesteld, houdt zij toezicht op het opstellen ervan, zorgt zij voor financiering en besluit zij over de bekendmaking van de referenties van de betrokken geharmoniseerde norm in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Voorts is de naleving van geharmoniseerde normen weliswaar niet verplicht maar geldt voor producten die aan deze normen voldoen een vermoeden dat zij in overeenstemming zijn met de essentiële eisen die ten aanzien van die producten zijn vastgesteld in de desbetreffende harmonisatiewetgeving van de Unie.¹⁰⁰ Dit door deze wettelijke regeling verleende rechtsgevolg vormt een van de voornaamste kenmerken van die normen en maakt deze tot een essentieel instrument voor marktdeelnemers bij de uitoefening van het recht op vrij verkeer van goederen of diensten op de markt van de Unie.

Het Hof merkt op dat in casu drie van de vier opgevraagde geharmoniseerde normen, die betrekking hebben op de veiligheid van speelgoed, verwijzen naar richtlijn 2009/48¹⁰¹ en dat de referenties daarvan zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Overeenkomstig artikel 13 van deze richtlijn wordt speelgoed dat in overeenstemming met die normen is vervaardigd geacht in overeenstemming te zijn met de eisen die door deze normen worden bestreken. De vierde norm, die betrekking heeft op het maximumgehalte aan nikkel, verwijst naar verordening nr. 1907/2006¹⁰² en is

⁹⁸ Dit recht op toegang tot documenten wordt gewaarborgd door artikel 15, lid 3, eerste alinea, VWEU en artikel 42 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het wordt ten uitvoer gelegd door met name verordening nr. 1049/2001.

⁹⁹ Verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van beschikking 87/95/EEG van de Raad en besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2012, L 316, blz. 12).

¹⁰⁰ Artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1025/2012, gelezen in het licht van overweging 5 daarvan.

¹⁰¹ Richtlijn 2009/48/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 betreffende de veiligheid van speelgoed (PB 2009, L 170, blz. 1).

¹⁰² Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (Reach), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (PB 2006, L 396, blz. 1, met rectificatie in PB 2007, L 136, blz. 3), zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 552/2009 van de Commissie van 22 juni 2009 (PB 2009, L 164, blz. 7).

in casu kennelijk verplicht, aangezien punt 27, lid 3, van de tabel in bijlage XVII bij deze verordening bepaalt dat, in het geval van nikkel, de door het CEN vastgestelde normen worden gebruikt als testmethoden om aan te tonen dat de betrokken producten voldoen aan de in dit punt bedoelde vereisten.

Derhalve is het Hof van oordeel dat de opgevraagde geharmoniseerde normen deel uitmaken van het Unierecht.

In de tweede plaats benadrukt het Hof dat de Unie volgens artikel 2 VEU is gegrondvest op het rechtsstaatbeginsel, dat vereist dat alle natuurlijke en rechtspersonen van de Unie vrije toegang hebben tot het Unierecht en dat justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen.¹⁰³ Deze vrije toegang moet in het bijzonder eenieder voor wie de door een wet geboden bescherming geldt in staat stellen om binnen de door het recht gestelde grenzen na te gaan of de adressaten van de in deze wet vastgelegde regels die regels daadwerkelijk naleven. Aldus kan een geharmoniseerde norm, door de gevolgen die daar in een wettelijke regeling van de Unie aan worden toegekend, de rechten en verplichtingen van particulieren specificeren en kunnen deze specificaties voor hen noodzakelijk zijn om na te gaan of een bepaald product of een bepaalde dienst daadwerkelijk voldoet aan de eisen van de betrokken wettelijke regeling.

Tegen deze achtergrond stelt het Hof vast dat een hoger openbaar belang openbaarmaking van de opgevraagde geharmoniseerde normen gebiedt.

¹⁰³ Arrest van 22 februari 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd e.a.* (C-160/20, [EU:C:2022:101](#), punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

VII. Stelsel van geschillenbeslechting van de Unie¹⁰⁴

1. Samenstelling van het Hof

Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), Valančius (C-119/23, [EU:C:2024:653](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU – Artikel 254, tweede alinea, VWEU – Benoeming van de rechters van het Gerecht van de Europese Unie – Waarborgen voor onafhankelijkheid – Vereiste bekwaamheid om hoge rechterlijke ambten te bekleden – Nationale procedure tot voordracht van een kandidaat voor het ambt van rechter in het Gerecht van de Europese Unie – Groep van onafhankelijke deskundigen voor de beoordeling van de kandidaten – Ranglijst van de kandidaten die voldoen aan de vereisten van artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU – Voordracht van een kandidaat uit de ranglijst die niet het hoogst is gerangschikt – Advies van het in artikel 255 VWEU bedoelde comité over de geschiktheid van de kandidaten”

Het Hof (Grote kamer) beantwoordt de vraag van de Vilniaus apygardos administracinis teismas (bestuursrechter in eerste aanleg Vilnius, Litouwen) over de gevolgen van de Verdragsbepalingen betreffende de benoeming van rechters in het Gerecht van de Europese Unie¹⁰⁵ voor de nationale procedure tot voordracht van een kandidaat om dat ambt te bekleden.

In 2016 is Valančius benoemd tot rechter in het Gerecht. Na het verstrijken van zijn ambtstermijn in augustus 2019 is hij dat ambt blijven bekleden.¹⁰⁶ In 2021 is een procedure vastgesteld met het oog op de selectie van een kandidaat voor het ambt van rechter bij het Gerecht.¹⁰⁷ Overeenkomstig die procedure heeft een hoofdzakelijk uit onafhankelijke deskundigen bestaande werkgroep de kandidaten in afnemende volgorde gerangschikt op basis van de behaalde score. Valančius was de op de ranglijst hoogst gerangschikte kandidaat.

In 2022 heeft de Litouwse regering besloten om de op die ranglijst als tweede gerangschikte persoon als kandidaat voor het ambt van rechter in het Gerecht voor te dragen. Nadat het in artikel 255 VWEU bedoelde comité een ongunstig advies over die kandidaat had uitgebracht, heeft die regering de op die ranglijst als derde gerangschikte persoon als kandidaat voorgedragen. In 2023 is deze persoon benoemd tot rechter in het Gerecht.

Valančius heeft de rechtmatigheid van de door de Litouwse regering vastgestelde voordrachtbesluiten aangevochten bij de verwijzende rechter en daarbij met name verzocht om die regering te gelasten de voordrachtprocedure te heropenen en de naam van de op de ranglijst hoogst gerangschikte kandidaat voor te leggen.

In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om uitlegging van de Verdragsbepalingen betreffende de benoeming van de rechters in het Gerecht.

¹⁰⁴ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), besproken in deel XX.1 „Beperkende maatregelen”.

¹⁰⁵ Artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU.

¹⁰⁶ Op grond van artikel 5, derde alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

¹⁰⁷ Pretendentų į Europos Sąjungos Bendrojo Teismo teisėjų atrankos tvarkos aprašas (regels betreffende de procedure voor de selectie van kandidaten voor het ambt van rechter in het Gerecht van de Europese Unie), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, vastgesteld bij besluit nr. 1R-65 van de minister van Justitie van de Republiek Litouwen van 9 maart 2021.

Beoordeling door het Hof

Wat betreft de bevoegdheid van het Hof om op het verzoek om een prejudiciële beslissing uitspraak te doen, heeft het Hof opgemerkt dat de procedure voor de benoeming van een rechter in het Gerecht volgens het Unierecht¹⁰⁸ uit drie fasen bestaat. In een eerste fase draagt de regering van de betrokken lidstaat een kandidaat voor het ambt van rechter in het Gerecht voor door die voordracht toe te zenden aan het secretariaat-generaal van de Raad. In een tweede fase dient het in artikel 255 VWEU bedoelde comité de lidstaten van advies over de geschiktheid van die kandidaat voor de uitoefening van het ambt van rechter in het Gerecht, gelet op de vereisten van artikel 254, tweede alinea, VWEU. In een derde fase, die volgt op de raadpleging van dat comité, benoemen de regeringen van de lidstaten, via hun vertegenwoordigers, die kandidaat tot rechter in het Gerecht bij een besluit dat in onderlinge overeenstemming op voorstel van de regering van de betrokken lidstaat wordt vastgesteld. Het door de regering van een lidstaat vastgestelde besluit tot voordracht van een kandidaat voor het ambt van rechter in het Gerecht vormt dus de eerste fase van de in artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU geregelde benoemingsprocedure en valt bijgevolg uit dien hoofde binnen de werkingssfeer van die bepalingen. De uitlegging van die bepalingen valt dan ook duidelijk binnen de prejudiciële bevoegdheid van het Hof.

Wat de inhoud van de voorgelegde prejudiciële vragen betreft, wijst het Hof erop dat het vereiste van onafhankelijkheid van de rechter een van de in artikel 2 VEU verankerde fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten concretiseert die de wezenlijke identiteit van de Unie als gemeenschappelijke rechtsorde bepalen en die zowel door de Unie als door de lidstaten moeten worden geëerbiedigd. Aangezien dit vereiste, dat twee aspecten kent, namelijk onafhankelijkheid in strikte zin en onpartijdigheid, onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht en artikel 19 VEU het rechterlijk toezicht op de eerbiediging van de rechtsorde van de Unie gezamenlijk toevertrouwt aan het Hof van Justitie van de Europese Unie en de nationale rechterlijke instanties, moet aan dit vereiste worden voldaan zowel op het niveau van de Unie, door onder meer de rechters in het Gerecht, als op het niveau van de lidstaten, door de nationale rechters.

Voorts herinnert het Hof eraan dat het vereiste van een vooraf bij wet ingesteld gerecht met name nauw verbonden is met het onafhankelijkheidsvereiste, in die zin dat beide vereisten strekken tot eerbiediging van de fundamentele beginselen van de rechtsstaat en de scheiding der machten, die essentieel zijn voor de rechtsstaat, waarvan de waarde wordt benadrukt in artikel 2 VEU. Het vereiste van een vooraf bij wet ingesteld gerecht strekt zich naar zijn aard mede uit tot de procedure voor de benoeming van de rechters, met dien verstande dat de onafhankelijkheid van een gerecht met name wordt afgemeten aan de wijze waarop de leden ervan zijn benoemd.

In dat verband moeten de materiële voorwaarden en de procedure voor de benoeming van de rechters in het Gerecht bij de justitiabelen elke legitieme twijfel kunnen wegnemen dat die rechters voldoen aan de in artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU neergelegde vereisten, die zowel zien op de „waarborgen voor onafhankelijkheid” als op de „[bekwaamheid om] hoge rechterlijke ambten te bekleden”. Daartoe is het met name noodzakelijk dat de integriteit van de volledige procedure voor de benoeming van de rechters van het Gerecht, en dus van het resultaat daarvan, in elke fase van die procedure wordt gewaarborgd.

Wat allereerst de nationale fase van de voordracht van een kandidaat voor het ambt van rechter in het Gerecht betreft, merkt het Hof ten eerste op dat het, bij gebreke van specifieke Unierechtelijke bepalingen in dat verband, zaak is van de interne rechtsorde van elke lidstaat om de procedure voor de voordracht van een dergelijke kandidaat te regelen, voor zover die procedure bij de justitiabelen

¹⁰⁸ Met name volgens artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU, artikel 254, tweede alinea, VWEU en artikel 255 VWEU.

geen legitieme twijfel kan doen ontstaan over de naleving door de voorgedragen kandidaat van de vereisten van artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU. Dienaangaande is de omstandigheid dat vertegenwoordigers van de wetgevende of uitvoerende macht betrokken zijn bij de procedure voor de benoeming van rechters, op zich niet van dien aard dat dit bij de justitiabelen een dergelijke legitieme twijfel doet ontstaan. De betrokkenheid van onafhankelijke adviesorganen en een in het nationale recht opgenomen motiveringsplicht kunnen evenwel bijdragen tot een grotere objectiviteit van de benoemingsprocedure, doordat de beoordelingsbevoegdheid waarover de benoemende instelling kan beschikken wordt beperkt.

Ten tweede benadrukt het Hof met betrekking tot de materiële voorwaarden voor de selectie en de voordracht van kandidaten voor het ambt van rechter in het Gerecht dat de lidstaten, ofschoon zij voor de vaststelling van die voorwaarden over een ruime beoordelingsmarge beschikken, er niettemin voor moeten zorgen dat de voorgedragen kandidaten, ongeacht de daarvoor gekozen procedure, voldoen aan de vereisten van onafhankelijkheid en beroepsbekwaamheid als bedoeld in artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU.

Vervolgens wijst het Hof erop dat ook het in artikel 255 VWEU bedoelde comité bevoegd is om de geschiktheid van de door de lidstaten voor de uitoefening van het ambt van rechter in het Gerecht voorgedragen kandidaten te toetsen aan die vereisten. Voor de vaststelling van zijn advies over die geschiktheid moet dat comité immers nagaan of de voorgedragen kandidaat voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en beroepsbekwaamheid waaraan overeenkomstig de Verdragen moet zijn voldaan om het ambt van rechter in het Gerecht te bekleden.

Dienaangaande preciseert het Hof dat het bestaan van een open, transparante en strikte selectieprocedure weliswaar een relevant element is bij de toetsing of de voorgedragen kandidaat aan die vereisten voldoet, maar dat het ontbreken van een dergelijke procedure als zodanig geen reden is om daarover twijfel te doen rijzen. Met het oog op die toetsing kan het in artikel 255 VWEU bedoelde comité de regering waarvan de voordracht afkomstig is verzoeken om aanvullende inlichtingen of andere gegevens die het noodzakelijk acht voor zijn beraadslagingen.

Ten slotte verklaart het Hof dat ook de regeringen van de lidstaten de opdracht hebben om via hun vertegenwoordigers de naleving van de vereisten van artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU te waarborgen wanneer zij, gelet op het advies van het in artikel 255 VWEU bedoelde comité, besluiten om de door een van die regeringen voorgedragen kandidaat te benoemen tot rechter in het Gerecht. Zodra die kandidaat benoemd is, wordt hij immers rechter van de Unie en vertegenwoordigt hij niet de lidstaat die hem heeft voorgedragen.

Gelet op deze overwegingen komt het Hof tot de slotsom dat wanneer een lidstaat een procedure heeft vastgesteld voor de selectie van kandidaten voor het ambt van rechter in het Gerecht, in het kader waarvan een hoofdzakelijk uit onafhankelijke deskundigen bestaande groep tot taak heeft die kandidaten te beoordelen, een ranglijst op te stellen van degenen onder hen die voldoen aan de vereisten van artikel 19, lid 2, derde alinea, VEU en artikel 254, tweede alinea, VWEU en als aanbeveling aan te geven wie de hoogst gerangschikte kandidaat op die lijst is, het enkele feit dat de regering van die lidstaat heeft besloten om een kandidaat uit die lijst voor te dragen die niet het hoogst is gerangschikt, op zich niet volstaat om tot de vaststelling te komen dat die voordracht legitieme twijfel kan doen rijzen over de naleving van die vereisten door de voorgedragen kandidaat. Dat het in artikel 255 VWEU bedoelde comité een gunstig advies heeft uitgebracht over de door de nationale regering voorgedragen kandidaat die als derde op die ranglijst was gerangschikt, kan bovendien bevestigen dat het besluit van de regeringen van de lidstaten om die kandidaat te benoemen aan voornoemde vereisten voldoet.

2. Prejudiciële verwijzing

a. Kwalificatie van de verwijzende rechter als een „rechterlijke instantie”

Arrest van 9 januari 2024 (Grote kamer), G. e.a. (Benoeming van rechters in de gewone rechterlijke instanties in Polen) (C-181/21 en C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Mogelijkheid voor de verwijzende rechter om het prejudicieel arrest van het Hof in aanmerking te nemen – Noodzaak van de gevraagde uitlegging om de verwijzende rechter in staat te stellen zijn vonnis te wijzen – Onafhankelijkheid van de rechters – Voorwaarden voor de benoeming van gewone rechters – Mogelijkheid om een beschikking waarbij definitief uitspraak is gedaan op een verzoek om conservatoire maatregelen ter discussie te stellen – Mogelijkheid om een rechter van een rechtsprekende formatie uit te sluiten – Niet-ontvankelijkheid van de verzoeken om een prejudiciële beslissing”

Naar het oordeel van het Hof (Grote kamer) zijn twee verzoeken om een prejudiciële beslissing, ingediend door Poolse rechters, niet-ontvankelijk. Deze Poolse rechters vragen zich af of de rechtsprekende formatie in de hoofdgedingen is samengesteld in overeenstemming met de vereisten die inherent zijn aan een onafhankelijk en onpartijdig gerecht in de zin van het Unierecht.

In de eerste zaak (C-181/21) is een rechtsprekende formatie van drie rechters van de Sąd Okręgowy w Katowicach (rechterlijke instantie in tweede aanleg Katowice, Polen) aangewezen voor de behandeling van een klacht tegen een beschikking waarbij het verzet van een consument tegen een betalingsbevel werd afgewezen. De met deze zaak belaste rechter-rapporteur heeft twijfels geuit over de hoedanigheid van „rechterlijke instantie” van die formatie, gezien de omstandigheden waarin rechter A.Z., die eveneens deel uitmaakt van die formatie, bij de Sąd Okręgowy w Katowicach is benoemd. Zijn bezorgdheid had met name betrekking op de status en de werkwijze van de Krajowa Rada Foundownictwa (nationale raad voor de rechtspraak, Polen; hierna: „KRS”¹⁰⁹), die bij een dergelijke benoemingsprocedure betrokken is.

In zaak C-269/21 heeft een rechtsprekende formatie van drie rechters van de Sąd Okręgowy w Krakowie (rechterlijke instantie in tweede aanleg Krakau, Polen) onderzoek gedaan naar de klacht van een bank tegen een beschikking waarbij een alleensprekende rechter binnen die rechterlijke instantie een door consumenten ingediend verzoek om voorlopige maatregelen had ingewilligd. Deze rechtsprekende formatie van drie rechters heeft de bestreden beschikking herzien, dit verzoek in zijn geheel afgewezen en de zaak terugverwezen naar de alleensprekende rechter. De verwijzende rechter betwijfelt of de samenstelling van de rechtsprekende formatie die uitspraak heeft gedaan op de klacht van de bank en bijgevolg de geldigheid van haar beslissing, verenigbaar is met het Unierecht. Een van de leden van de rechtsprekende formatie van drie rechters was namelijk rechter A.T., die in 2021 bij de Sąd Okręgowy w Krakowie was benoemd na een procedure waarbij de KRS was betrokken.

In deze context hebben de rechter-rapporteur in de eerste zaak en de alleensprekende rechter in de tweede zaak besloten het Hof prejudiciële vragen voor te leggen om kort gezegd te vernemen of, gelet op de bijzondere omstandigheden waarin de rechters A.Z. en A.T. zijn benoemd, de rechtsprekende formaties waarin deze rechters zitting hebben, voldoen aan de vereisten die inherent zijn aan een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld in de zin van het

¹⁰⁹ In de samenstelling ervan na 2018.

Unierecht, en of het Unierecht¹¹⁰ gebiedt dergelijke rechters ambtshalve uit te sluiten van het onderzoek van de betrokken zaken.

Beoordeling door het Hof

Eerst brengt het Hof in herinnering dat zowel uit de bewoordingen als uit de opzet van artikel 267 VWEU blijkt dat de prejudiciële procedure met name vooronderstelt dat er daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met de prejudiciële beslissing.¹¹¹

Het Hof merkt vervolgens op dat elke rechterlijke instantie weliswaar verplicht is om na te gaan of zij door haar samenstelling een onafhankelijk en onpartijdig gerecht is dat vooraf bij wet is ingesteld in de zin van met name artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU, wanneer er op dit punt ernstige twijfel rijst, maar dat de noodzaak, in de zin van artikel 267 VWEU, van de aan het Hof gevraagde prejudiciële uitlegging niettemin impliceert dat de nationale rechter zelf de consequenties moet kunnen trekken uit deze uitlegging door in het licht daarvan te beoordelen of een andere rechter van dezelfde rechtsprekende formatie rechtmatig is benoemd en deze, in voorkomend geval, te wraken.

Dat is in dit verband niet het geval voor de verwijzende rechter in zaak C-181/21, aangezien noch uit de verwijzingsbeslissing noch uit het dossier waarover het Hof beschikt naar voren komt dat hij, op grond van de regels van nationaal recht, helemaal alleen zo zou kunnen handelen. De in zaak C-181/21 gevraagde uitlegging van de bepalingen van het Unierecht beantwoordt dus niet aan een objectieve behoefte die verband houdt met een beslissing die de verwijzende rechter, alleen, in het hoofdgeding zou kunnen nemen.

Wat zaak C-269/21 betreft merkt het Hof op dat de verwijzende rechter zelf benadrukt dat de beschikking van de rechtsprekende formatie van drie rechters waarbij zijn eigen beslissing is herzien en het verzoek van de betrokken consumenten om voorlopige maatregelen is afgewezen, niet meer vatbaar is voor beroep en dus naar Pools recht als definitief moet worden beschouwd. Hoewel de verwijzende rechter wijst op de rechtsonzekerheid rond deze beschikking vanwege de twijfel over de vraag of de rechtsprekende formatie die deze beschikking had gewezen wel rechtmatig was samengesteld, noemt hij echter geen enkele bepaling van Pools procesrecht die hem de bevoegdheid zou toekennen om, bovendien als alleensprekende rechter, te onderzoeken of een definitieve beschikking op een dergelijk verzoek die is gegeven door een rechtsprekende formatie van drie rechters, wel in overeenstemming is, met meer, bepaald het Unierecht. Overigens blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de beschikking van de kamer van drie rechters bindend is voor de verwijzende rechter en dat deze rechter niet bevoegd is om een rechter die deel uitmaakt van de rechtsprekende formatie die deze beschikking heeft gegeven, te „wraken”, noch om deze beschikking ter discussie te stellen.

Zo stelt het Hof vast dat de verwijzende rechter in zaak C-269/21 krachtens de regels van nationaal recht niet bevoegd is om de rechtmatigheid, in het licht van met name het Unierecht, te beoordelen van de rechtsprekende formatie van drie rechters die de beschikking heeft gewezen waarbij het verzoek om voorlopige maatregelen definitief is beslecht, en in het bijzonder van de omstandigheden waarin rechter A.T. is benoemd, en om die beschikking eventueel ter discussie te stellen.

Aangezien het verzoek om voorlopige maatregelen van verzoekers in het hoofdgeding in zijn geheel is afgewezen, is de behandeling van dit verzoek dus definitief afgesloten. De in zaak C-269/21 gestelde

¹¹⁰ Artikel 2 en artikel 19, lid 1, VWEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹¹¹ Arrest van 22 maart 2022, *Prokurator Generalny e.a. (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming)* (C-508/19, [EU:C:2022:201](#), punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

vragen hebben dus intrinsiek betrekking op een fase van de procedure in het hoofdgeding die definitief is afgesloten en losstaat van het bodemgeschil, dat als enige aanhangig blijft bij de verwijzende rechter. Zij beantwoorden dus niet aan een objectieve behoefte die inherent is aan de beslechting van dit geding, maar beogen van het Hof een algemene, van de behoeften van dat geding losstaande beoordeling van de procedure voor de benoeming van gewone rechters in Polen te verkrijgen.

Arrest van 7 mei 2024 (Grote kamer), NADA e.a. (C-115/22, [EU:C:2024:384](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ontvankelijkheid – Artikel 267 VWEU – Begrip ‚rechterlijke instantie‘ – Nationale arbitragecommissie bevoegd voor dopingbestrijding in de sport – Criteria – Onafhankelijkheid van het verwijzende orgaan – Beginsel van effectieve rechterlijke bescherming – Niet-ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing”

Het Hof (Grote kamer) verklaart het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Unabhängige Schiedskommission Wien (onafhankelijke arbitragecommissie Wenen, Oostenrijk; hierna: „USK”) niet-ontvankelijk op grond dat dit orgaan niet voldoet aan het onafhankelijkheidscriterium dat vervuld moet zijn om als „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU te worden aangemerkt.

Verzoekster in het hoofdgeding was professioneel atleet van 1998 tot 2015. In 2021 heeft de Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA), een onafhankelijk antidopingagentschap, de Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (Oostenrijkse juridische commissie voor dopingbestrijding; hierna: „ÖADR”) verzocht om verzoeksters geval te onderzoeken, omdat dit agentschap van mening was dat verzoekster de antidopingregels¹¹² had overtreden.

Bij beslissing van 31 mei 2021 heeft de ÖADR verzoekster schuldig bevonden aan deze overtreding. De ÖADR heeft alle resultaten die verzoekster in de betrokken periode had behaald, ongeldig verklaard en al haar start- en/of prijzengelden ingetrokken. Voorts heeft de ÖADR verzoekster een verbod opgelegd om gedurende vier jaar deel te nemen aan sportwedstrijden van welke aard ook. Tijdens de procedure heeft verzoekster verzocht om deze beslissing niet bekend te maken aan het grote publiek, met name door haar naam en andere individuele kenmerken niet openbaar te maken en te publiceren. De ÖADR heeft dit verzoek afgewezen.

Verzoekster heeft een verzoek tot herziening ingediend bij de USK, het verwijzende orgaan in deze zaak, met de vraag om die afwijzingsbeslissing zodanig aan te passen dat het grote publiek niet – door publicatie van haar volledige naam op een vrij toegankelijke website – op de hoogte werd gebracht van de dopingovertredingen die zij had begaan en de sancties die haar waren opgelegd. Bij beslissing van 21 december 2021 heeft de USK deze sancties bevestigd. De USK heeft echter besloten om zich in een afzonderlijke beslissing uit te spreken over het verzoek om de dopinginbreuken van verzoekster en de daarvoor opgelegde sancties niet bekend te maken, en heeft haar beslissing ter zake aangehouden.

Aangezien de USK twijfels had over de verenigbaarheid van deze publicatie met de AVG¹¹³, heeft zij het Hof prejudiciële vragen gesteld.

¹¹² De International Association of Athletics Federations (wereldatletiekbond) heeft in 2017 een wedstrijdreglement voor 2014 2015 en antidopingregels aangenomen.

¹¹³ Meer bepaald met artikel 5, lid 1, onder a), en c), artikel 6, lid 3, en de artikelen 9 en 10 van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1, met rectificaties in PB 2018, L 127, blz. 2, en PB 2021, L 74, blz. 35; hierna: „AVG”).

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen onderzoekt het Hof in het licht van de recente ontwikkelingen van zijn rechtspraak¹¹⁴ of het verwijzende orgaan kan worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

Het Hof herinnert allereerst aan zijn vaste rechtspraak op dit gebied, op grond waarvan het bij de beoordeling of de betrokken verwijzende instantie een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU is, wat uitsluitend een vraag van Unierecht is, rekening houdt met een geheel van factoren, zoals onder meer de wettelijke grondslag van deze instantie, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht, de procedure op tegenspraak, de toepassing van de rechtsregels door de betrokken instantie en de onafhankelijkheid van de instantie. Voorts is de nationale rechter enkel bevoegd tot verwijzing naar het Hof indien bij hem een geding aanhangig is en hij uitspraak moet doen in het kader van een procedure die moet leiden tot een rechterlijke beslissing. De bevoegdheid van een instantie om zich tot het Hof te wenden moet dus zowel aan structurele als aan functionele criteria worden getoetst.

Wat die structurele criteria betreft, merkt het Hof op dat uit de gegevens in het dossier dat aan het Hof is overgelegd, en met name uit de bepalingen van de federale antidopingwet 2021¹¹⁵, blijkt dat de USK voldoet aan de criteria inzake de wettelijke grondslag, het permanente karakter, de verplichte rechtsmacht en de voor haar gevoerde procedure op tegenspraak. De vraag rijst evenwel of de USK ook voldoet aan het onafhankelijkheidscriterium.

Wat dit criterium betreft, benadrukt het Hof dat de onafhankelijkheid van de nationale rechterlijke instanties, die onontbeerlijk is voor een effectieve rechterlijke bescherming, onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke opdracht. Die onafhankelijkheid is dus essentieel voor de goede werking van het stelsel van rechterlijke samenwerking die gestalte krijgt in het in artikel 267 VWEU neergelegde mechanisme van de prejudiciële verwijzing, doordat dit mechanisme, overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof, slechts in werking kan worden gesteld door een instantie die met name voldoet aan dat criterium van onafhankelijkheid. Het begrip „onafhankelijkheid” kent dus twee aspecten.

Het eerste, externe aspect vereist dat de betrokken instantie haar taken volledig autonoom uitoefent, zonder enig hiërarchisch verband en zonder aan wie dan ook ondergeschikt te zijn of van waar dan ook bevelen of instructies te ontvangen, en aldus beschermd is tegen tussenkomst of druk van buitenaf die de onafhankelijkheid van de oordeelsvorming van haar leden in gevaar zou kunnen brengen en van invloed zou kunnen zijn op hun beslissingen. In dit verband vormt de onafzetbaarheid van de leden van de betrokken instantie een waarborg die onlosmakelijk verbonden is met de rechterlijke onafhankelijkheid, aangezien zij tot doel heeft de persoon te beschermen van degenen die tot taak hebben recht te spreken.

Meer bepaald vereist het beginsel van onafzetbaarheid, waarvan het cruciale belang dient te worden benadrukt, in het bijzonder dat de rechters kunnen aanblijven zolang zij de verplichte pensioenleeftijd nog niet hebben bereikt of, indien hun mandaat aan een bepaalde termijn is gebonden, tot hun mandaat is verstreken. Zonder van een absoluut beginsel te spreken, kunnen hierop slechts uitzonderingen worden gemaakt indien er legitieme en dwingende gronden zijn om dit te doen en het evenredigheidsbeginsel in acht wordt genomen. Zo wordt doorgaans erkend dat de rechters uit hun ambt kunnen worden ontheven indien zij ongeschikt zijn om hun ambt te vervullen wegens onbekwaamheid of ernstig verzuim, wanneer daarbij de toepasselijke procedures in acht worden

¹¹⁴ In zijn beoordeling heeft het Hof in het bijzonder verwezen naar de arresten van 21 januari 2020, *Banco de Santander* (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)) en 3 mei 2022, *CityRail* (C-453/20, [EU:C:2022:341](#)).

¹¹⁵ Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 (federale antidopingwet 2021) van 23 december 2020 (BGBl. I, 152/2020, hierna: „ADBG”).

genomen. De waarborg van onafzetbaarheid van de leden van een rechterlijke instantie vereist dan ook dat de gevallen waarin de leden van de betrokken instantie kunnen worden afgezet, zijn genoemd in uitdrukkelijke wetsbepalingen van een bijzondere regeling die garanties biedt die verder gaan dan de overeenkomstig de algemene regels van het bestuursrecht en het arbeidsrecht toepasselijke garanties bij onrechtmatige afzetting.

Het tweede, interne aspect van het begrip „onafhankelijkheid” sluit aan bij het begrip „onpartijdigheid” en heeft betrekking op het houden van gelijke afstand ten opzichte van de partijen bij het geding en hun respectieve belangen met betrekking tot het voorwerp van het geding. Dit aspect vereist dat objectiviteit in acht wordt genomen en dat elk belang bij de uitkomst van het geschil, buiten de strikte toepassing van de regels van het recht, ontbreekt. Het begrip „onafhankelijkheid” houdt dus vooral in dat de betrokken instantie de hoedanigheid van derde heeft ten opzichte van de autoriteit die de aangevochten beslissing heeft genomen. Voor deze waarborgen van onafhankelijkheid en onpartijdigheid zijn regels nodig, onder andere met betrekking tot de samenstelling van de instantie, de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschoning, wraking en afzetting van haar leden, waarmee elke legitieme twijfel bij de justitiabelen over de ongevoeligheid van die instantie voor externe factoren en over haar neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen kan worden weggenomen.

Met betrekking tot de USK stelt het Hof vast dat het overeenkomstig het ADBG vastgestelde reglement voor de procesvoering van de USK bepaalt dat de leden van de USK onafhankelijk zijn in de uitoefening van hun functie en dat zij onderworpen zijn aan het beginsel van onpartijdigheid. Volgens het ADBG¹¹⁶ worden de leden van de USK echter benoemd door de federale minister van Kunst, Cultuur, Openbare dienst en Sport, voor een hernieuwbare ambtstermijn van vier jaar die „om ernstige redenen” vervroegd kan worden ingetrokken, zonder dat dit begrip in de nationale wetgeving is gedefinieerd. Met name wordt de onafzetbaarheid van de leden van de USK door geen enkele specifieke regel gewaarborgd. Bovendien is het besluit tot afzetting van de leden van de USK uitsluitend een zaak van voornoemde federale minister, te weten een lid van de uitvoerende macht, zonder dat vooraf precieze criteria of garanties zijn vastgesteld.

Het Hof leidt hieruit af dat de toepasselijke nationale wettelijke regeling niet garandeert dat de leden van de USK worden beschermd tegen rechtstreekse dan wel indirecte druk van buitenaf, waardoor twijfel kan rijzen over hun onafhankelijkheid, zodat deze instantie niet voldoet aan het externe aspect van het vereiste van onafhankelijkheid, dat eigen is aan een rechterlijke instantie. De USK kan bijgevolg niet worden aangemerkt als een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

Het Hof voegt daar evenwel aan toe dat deze omstandigheid de USK niet ontslaat van de verplichting om bij haar beslissingen de toepassing van het Unierecht te garanderen en, indien nodig, nationale bepalingen die strijdig blijken te zijn met rechtstreeks werkende bepalingen van het Unierecht buiten toepassing te laten. Die verplichtingen rusten immers op alle bevoegde nationale autoriteiten en niet alleen op de rechterlijke autoriteiten.

Voorts merkt het Hof op dat uit de informatie waarover het beschikt blijkt dat verzoekster in het hoofdgeding krachtens artikel 77, lid 1, AVG bij de Österreichische Datenschutzbehörde (Oostenrijkse autoriteit voor gegevensbescherming) een klacht heeft ingediend wegens schending van die bescherming. Deze autoriteit heeft een afwijzende beslissing genomen, waartegen hoger beroep is ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Oostenrijk) op grond

¹¹⁶ Krachtens § 8, lid 3, ADBG.

van artikel 78, lid 1, AVG.¹¹⁷ Dit hoger beroep is geschorst in afwachting van een antwoord van het Hof op de in deze zaak gestelde vragen.

b. Verplichting tot prejudiciële verwijzing voor rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg

Arrest van 15 oktober 2024 (Grote kamer), KUBERA (C-144/23, [EU:C:2024:881](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 267 VWEU – Omvang van de verwijzingsplicht van nationale rechterlijke instanties die uitspraak doen in laatste aanleg – Procedure voor het toestaan van het instellen van beroep tot herziening bij de hoogste rechterlijke instantie van een lidstaat – Verzoek van de partij die om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening verzoekt, om het Hof een vraag over de uitlegging van het Unierecht voor te leggen – Nationale regeling op grond waarvan beroep tot herziening is toegestaan wanneer daarin een rechtsvraag aan de orde wordt gesteld die van belang is voor de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling ervan – Verplichting voor de hoogste nationale rechterlijke instantie om in het kader van de procedure voor het toestaan van het instellen van een beroep tot herziening na te gaan of er aanleiding is om prejudicieel te verwijzen – Motivering van de beslissing tot afwijzing van het verzoek om het instellen van beroep tot herziening toe te staan”

In antwoord op prejudiciële vragen van de Vrhovno sodišče (hoogste rechterlijke instantie, Slovenië) is het Hof (Grote kamer) van oordeel dat wanneer er sprake is van een procedure voor het toestaan van het instellen van beroep tot herziening bij de hoogste nationale rechterlijke instantie, die rechterlijke instantie niet is vrijgesteld van haar verplichting om in het kader van die procedure na te gaan of er aanleiding is om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over een op het Unierecht betrekking hebbende vraag die ter ondersteuning van een verzoek om toestemming voor het instellen van zo'n beroep is opgeworpen.

De onderneming KUBERA heeft in Turkije blikjes Red Bull die in Oostenrijk waren geproduceerd, gekocht en deze per schip naar de haven van Koper (Slovenië) vervoerd om ze in te voeren. Bij twee besluiten van 5 oktober 2021 heeft de Sloveense belastingdienst op grond van verordening nr. 608/2013¹¹⁸ besloten om deze blikjes in bewaring te nemen in afwachting van de uitkomst van de gerechtelijke procedure die Red Bull was gestart ter bescherming van haar intellectuele-eigendomsrechten op die blikjes. Nadat haar bezwaren waren afgewezen, heeft KUBERA tegen die besluiten beroepen ingesteld bij de Upravno sodišče (bestuursrechter, Slovenië), die deze beroepen middels twee uitspraken heeft verworpen.

Daarop heeft KUBERA zich tot de verwijzende rechter gewend met twee verzoeken om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening van die uitspraken, ter onderbouwing waarvan zij betoogde dat in het hoofdgeding een vraag over de uitlegging van verordening nr. 608/2013 wordt opgeworpen¹¹⁹ waarbij het gaat om een belangrijke rechtsvraag die rechtvaardigt dat het instellen

¹¹⁷ Zie in dit verband arrest van 7 december 2023, **SCHUFA Holding (Kwijtschelding van restschulden)** (C-26/22 en C-64/22, [EU:C:2023:958](#), punten 52 en 70).

¹¹⁸ Verordening (EU) nr. 608/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1383/2003 van de Raad (PB 2013, L 181, blz. 15). Zie artikel 17 van deze verordening.

¹¹⁹ In dit geval betreft het de vraag of die verordening van toepassing is op een situatie waarin de ingevoerde goederen zijn geproduceerd door de houder van de industriële-eigendomsrechten op die goederen.

van de beroepen tot herziening wordt toegestaan. Voor het geval dat de verwijzende rechter het oneens zou zijn met de door haar voorgestane uitlegging van die verordening heeft zij hem ook verzocht om de kwestie aan het Hof voor te leggen met het oog op een prejudiciële beslissing.

Volgens de toepasselijke nationale regeling is het instellen van beroep tot herziening toegestaan indien de bij de hoogste rechterlijke instantie aanhangig gemaakte zaak een rechtsvraag opwerpt die van belang is om de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling ervan te waarborgen. In die regeling worden specifieke gevallen vermeld waarin dat het geval is. De verwijzende rechter is weliswaar van oordeel dat de verzoeken van KUBERA om beroep tot herziening te mogen instellen, in casu niet voldoen aan de gestelde voorwaarde, maar vraagt zich af of hij op grond van artikel 267, derde alinea, VWEU¹²⁰ niettemin verplicht is om, teneinde zich over die verzoeken te kunnen uitspreken, het verzoek van KUBERA om de zaak te verwijzen naar het Hof voor een prejudiciële beslissing over de door haar opgeworpen vraag van Unierecht, in behandeling te nemen. Hij wenst tevens te vernemen of hij, indien er volgens hem geen reden is om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, krachtens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) verplicht is om zijn beslissing tot afwijzing van het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening te motiveren.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats verklaart het Hof voor recht dat artikel 267, derde alinea, VWEU eraan in de weg staat dat een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, in een procedure tot behandeling van een verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening waarvan de uitkomst afhangt van het belang dat de door een van de partijen in het geding opgeworpen rechtsvraag heeft voor de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling ervan, dat verzoek om toestemming afwijst zonder te hebben beoordeeld of zij niet verplicht was om aan het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen over de uitlegging of de geldigheid van een bepaling van Unierecht die ter ondersteuning van het verzoek was aangevoerd.

Het Hof herinnert er om te beginnen aan dat de rechterlijke organisatie in de lidstaten weliswaar behoort tot de bevoegdheid van die staten, maar dat deze bij de uitoefening van die bevoegdheid de verplichtingen moeten nakomen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht. Hoewel het Unierecht er in beginsel niet aan in de weg staat dat de lidstaten procedures voor het toestaan van bepaalde beroepen invoeren of andere selectie- of „filter-“systemen voor de rechtsgang naar de hoogste nationale rechterlijke instanties instellen, moet er bij de toepassing van die procedures of systemen dus worden voldaan aan de vereisten die voortvloeien uit dat recht en in het bijzonder uit artikel 267 VWEU.

De verplichting voor een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, om het Hof een prejudiciële vraag te stellen, moet worden gezien in het kader van de samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof en heeft met name tot doel te voorkomen dat er zich in een lidstaat nationale rechtspraak ontwikkelt die niet strookt met de regels van het Unierecht. Die nationale rechterlijke instantie kan slechts in drie gevallen van de genoemde verplichting worden ontheven, namelijk wanneer zij heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is, of dat de betrokken bepaling van Unierecht reeds door het Hof is uitgelegd, of dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is dat er redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan.¹²¹ Is er sprake van een van die situaties¹²², dan is

¹²⁰ Volgens die bepaling is indien een vraag betreffende de uitlegging of de geldigheid van het Unierecht wordt opgeworpen in een zaak die aanhangig is bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, deze instantie gehouden zich tot het Hof te wenden.

¹²¹ Arresten van 6 oktober 1982, *Cilfit e.a.* (283/81, [EU:C:1982:335](#), punt 21), en 6 oktober 2021, *Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi* (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), punt 33).

de rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet dus ook niet gehouden zich tot het Hof te wenden indien de vraag betreffende de uitlegging of de geldigheid van een bepaling van Unierecht aan de orde wordt gesteld door een partij in het bij haar aanhangige geding.

Voorts merkt het Hof op dat de omstandigheid dat er toestemming voor het instellen van beroep tot herziening moet worden verkregen, niet tot gevolg heeft dat de lagere rechterlijke instantie waarvan de beslissing kan worden aangevochten in het kader van een beroep tot herziening, een nationale rechterlijke instantie wordt waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep en waarop bijgevolg de in artikel 267, derde alinea, VWEU neergelegde verwijzingsplicht rust. Die plicht rust daarentegen wel op hoogste nationale rechterlijke instanties zoals de verwijzende rechter.

Niettemin geeft de verwijzende rechter aan dat hij de toepasselijke nationale regeling aldus uitlegt dat hij bij de behandeling van het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening niet verplicht is om te beoordelen of er in het kader van de herzieningsprocedure al dan niet aanleiding is om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de ter ondersteuning van dat verzoek opgeworpen vraag met betrekking tot het Unierecht. Wanneer het instellen van beroep tot herziening niet wordt toegestaan, wordt er met de afwijzende beslissing onherroepelijk een einde gemaakt aan de procedure. In dat geval kan de door de lagere rechter gegeven uitlegging van het Unierecht de in de betrokken nationale rechtsorde heersende uitlegging worden, ook al zou de vraag die was opgeworpen ter ondersteuning van het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening een prejudiciële verwijzing naar het Hof hebben gerechtvaardigd.

Het Hof wijst erop dat een dergelijke nationale regeling of praktijk kan leiden tot een situatie waarin een vraag die ziet op de uitlegging of de geldigheid van een bepaling van Unierecht weliswaar voor de hoogste rechterlijke instantie wordt opgeworpen, maar in weerwil van de ingevolge artikel 267, derde alinea, VWEU op die nationale rechterlijke instantie rustende verplichting niet aan het Hof wordt voorgelegd. Die situatie kan afbreuk doen aan de doeltreffendheid van het stelsel van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof en met name aan de verwezenlijking van de doelstelling om te voorkomen dat zich in een lidstaat een nationale rechtspraak ontwikkelt die niet in overeenstemming is met het Unierecht.¹²³

Het Hof nodigt de verwijzende rechter evenwel uit om na te gaan of de toepasselijke nationale regeling in overeenstemming met de vereisten van artikel 267 VWEU kan worden uitgelegd.¹²⁴ Die regeling lijkt hem namelijk niet te verbieden om bij de behandeling van een verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening te beoordelen of de ter ondersteuning van dat verzoek

¹²² Naar deze drie situaties waarin de verwijzingsplicht niet geldt voor de nationale rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet, wordt hierna verwezen als „uitzonderingen op de verwijzingsplicht”.

¹²³ Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 15 maart 2017, **Aquino** (C-3/16, [EU:C:2017:209](#), punt 56), en 6 oktober 2021, **Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi** (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), punt 61), volgens welke een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, ervan kan afzien om het Hof een prejudiciële vraag te stellen om redenen van niet-ontvankelijkheid die eigen zijn aan de procedure bij die nationale rechterlijke instantie, mits het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel in acht worden genomen. Anders dan bij dergelijke redenen het geval is, is het bij het criterium waarin de toepasselijke nationale regeling voorziet om beroep tot herziening te mogen instellen, vereist dat de hoogste rechterlijke instantie nagaat welk belang de rechtsvraag die is opgeworpen ter ondersteuning van het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening, heeft voor de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling ervan.

¹²⁴ Het Hof verwijst in dit verband naar de in de verwijzingsbeslissing verstrekte informatie over de ontwikkelingen in de rechtspraak van de Ustavno sodišče (grondwettelijk hof, Slovenië). In het bijzonder blijkt uit een beslissing van die rechterlijke instantie van 31 maart 2022 dat wanneer een van de partijen in het geding in het kader van het verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening het verzoek doet om het Hof krachtens artikel 267 VWEU te verzoeken om een prejudiciële beslissing, dat verzoek reeds moet worden behandeld bij de beoordeling van het verzoek om beroep tot herziening te mogen instellen.

opgeworpen vraag betreffende de uitlegging of de geldigheid van een bepaling van Unierecht vereist dat het Hof om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, dan wel onder een van de uitzonderingen op de verwijzingsplicht valt. In het bijzonder lijken de gevallen die in de toepasselijke nationale regeling worden genoemd en die uitsluitend betrekking hebben op situaties waarin er in wezen sprake is van divergenties in de nationale rechtspraak of het ontbreken van rechtspraak van de hoogste nationale rechterlijke instantie, niet uitputtend te zijn opgesomd.

In die omstandigheden lijkt die regeling aldus te kunnen worden uitgelegd dat het criterium met betrekking tot het belang van de opgeworpen rechtsvraag voor de rechtszekerheid, de uniforme toepassing van het recht of de ontwikkeling ervan, ook ziet op het geval waarin de partij in het geding die verzoekt om toestemming om beroep tot herziening in te stellen, een vraag opwerpt over de uitlegging of de geldigheid van een bepaling van Unierecht die niet onder een van de uitzonderingen op de verwijzingsplicht valt en bijgevolg vereist dat het Hof om een prejudiciële beslissing wordt verzocht.

Het Hof wijst er voorts op dat het de taak is van een hoogste nationale rechterlijke instantie waarbij zo'n verzoek om toestemming is ingediend en die verplicht is het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, om te beslissen of zij daartoe overgaat bij de behandeling van dat verzoek dan wel in een latere fase. Indien zij het Hof om een prejudiciële beslissing verzoekt in het stadium van de behandeling van het verzoek om toestemming, dient zij de behandeling van dat verzoek op te schorten in afwachting van de prejudiciële beslissing en deze beslissing vervolgens mee te nemen bij haar beoordeling van de vraag of het instellen van beroep tot herziening moet worden toegestaan.

In de tweede plaats brengt het Hof in herinnering dat uit het bij artikel 267 VWEU ingevoerde stelsel, gezien in het licht van artikel 47, tweede alinea, van het Handvest, volgt dat wanneer een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationale recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, van oordeel is dat zij niet gehouden is door de verwijzingsplicht omdat er sprake is van een van de drie uitzonderingen op die plicht, uit de motivering van haar beslissing moet blijken hetzij dat de opgeworpen vraag van Unierecht niet relevant is voor de beslechting van het geschil, hetzij dat de uitlegging van de betrokken bepaling van Unierecht blijkt uit de rechtspraak van het Hof, hetzij – bij gebreke van rechtspraak dienaangaande – dat de uitlegging van het Unierecht voor de rechterlijke instantie die in laatste aanleg uitspraak doet zo evident is dat er redelijkerwijs geen twijfel over kan bestaan. Het Hof leidt daaruit af dat, wanneer het niet gaat om de toepassing van – zuiver procedurele – niet-ontvankelijkheidsgronden, een dergelijke nationale rechterlijke instantie een verzoek om toestemming voor het instellen van beroep tot herziening waarin een vraag over de uitlegging of de geldigheid van een bepaling van Unierecht wordt opgeworpen, niet kan afwijzen zonder eerst te beoordelen of zij niet verplicht is het Hof om een prejudiciële beslissing over die vraag te verzoeken dan wel of de vraag onder een van de drie uitzonderingen op de verwijzingsplicht valt, en dat die nationale rechterlijke instantie, wanneer zij een dergelijk verzoek om toestemming op grond van een van die uitzonderingen afwijst, derhalve moet aangeven waarom zij geen verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend.

VIII. Landbouw en visserij¹²⁵

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, [EU:C:2024:852](#))

„Prejudiciële verwijzing – Landbouw en visserij – Biologische producten – Verordening (EU) 2018/848 – Biologische-productievoorschriften – Artikel 16 – Etikettering – Artikel 30 – Termen die verwijzen naar biologische productie – Artikel 33 – Logo voor de biologische productie van de Europese Unie – Gebruiksvoorwaarden – Conformiteit van het product met verordening 2018/848 – Artikelen 45 en 48 – Invoer van producten uit een derde land om in de Unie als biologische producten in de handel te worden gebracht – Gelijkwaardigheid van de productievoorschriften van dat derde land met de voorschriften van verordening 2018/848 – Gebruik van het logo voor de biologische productie van het derde land”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) verduidelijkt het Hof de voorwaarden voor het gebruik van het logo voor de biologische productie van de Europese Unie (hierna: „EU-logo voor biologische productie”) bij de invoer van producten die, naast biologische producten, vitamines en mineralen bevatten die niet afkomstig zijn uit de biologische landbouw.

Herbaria produceert een drank met de naam „Blutquick”, die bestaat uit een mengsel van vruchtensappen en kruidenextracten die uit de biologische productie afkomstig zijn. Aan deze als voedingssupplement verkochte drank worden niet-plantaardige vitamines en ijzergluconaat toegevoegd. Op de verpakking bevinden zich het EU-logo voor biologische productie, het nationale biologische keurmerk alsmede een verwijzing naar de herkomst van de ingrediënten uit „gecontroleerde biologische teelt”.

De Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (overheidsdienst landbouw van de deelstaat Beieren, Duitsland) was van oordeel dat deze drank niet in overeenstemming is met artikel 27, lid 1, onder f), van verordening nr. 889/2008¹²⁶ doordat hij mineralen en vitamines van niet-plantaardige herkomst bevat terwijl dat niet wettelijk verplicht is¹²⁷, en heeft derhalve Herbaria bevolen de krachtens artikel 23 van verordening nr. 834/2007¹²⁸ beschermde verwijzing naar de biologische productie op de etikettering, bij de commercialisering van Blutquick en in de reclame ervoor te verwijderen.

Herbaria heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Voor deze rechter betwist Herbaria niet meer dat haar product niet in overeenstemming is met het recht van de Europese Unie¹²⁹, en dus evenmin dat het haar verboden is om het EU-logo voor biologische productie, het

¹²⁵ In dit deel moet ook worden gewezen op de volgende arresten: arrest van 9 april 2024, **Commissie/Raad (Ondertekening van internationale overeenkomsten)** (C-551/21, [EU:C:2024:281](#)), besproken in deel XIX.1 „Onderhandeling en sluiting”; arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), **Confédération paysanne (Meloenen en tomaten uit de Westelijke Sahara)** (C-399/22, [EU:C:2024:839](#)), arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), **Commissie en Raad/Front Polisario** (C-778/21 P en C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#)), arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), **Commissie en Raad/Front Polisario** (C-779/21 P en C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#)), besproken in deel XIX.2 „Inhoud en draagwijdte”.

¹²⁶ Verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft (PB 2008, L 250, blz. 1).

¹²⁷ De toevoeging van vitamines en mineralen aan verwerkte producten met de term „biologisch” is krachtens de toepasselijke verordeningen slechts toegestaan indien het gebruik ervan wettelijk verplicht is.

¹²⁸ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 2092/91 (PB 2007, L 189, blz. 1).

¹²⁹ In casu gaat het om artikel 16, lid 1, van verordening 2018/848, gelezen in samenhang met punt 2.2.2, onder f), i), van bijlage II, deel IV daarbij, dat artikel 27, lid 1, onder f), van verordening nr. 889/2008 in wezen heeft vervangen.

ationale biologische keurmerk en de termen die verwijzen naar biologische productie te gebruiken. Herbaria betoogt evenwel dat een uit de Verenigde Staten van Amerika ingevoerd product dat concurreert met Blutquick op grond van verordening 2018/848¹³⁰ niet aan een dergelijk verbod is onderworpen, terwijl het niet voldoet aan de productievoorschriften van het Unierecht, hetgeen een ongelijke behandeling zou opleveren die in strijd is met artikel 20 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter het Hof met name gevraagd of verordening 2018/848 toestaat dat een uit een derde land ingevoerd product onder de voorwaarden van deze verordening het EU-logo voor biologische productie en termen die verwijzen naar biologische productie draagt terwijl het niet op alle punten aan de vereisten van deze verordening voldoet.

In zijn arrest legt het Hof (Grote kamer) verordening 2018/848¹³¹ in die zin uit dat voor de etikettering van een product dat wordt ingevoerd uit een derde land waarvan de productievoorschriften zijn erkend als gelijkwaardig aan die van deze verordening voor het in de Unie in de handel brengen van een product als biologisch, noch het EU-logo voor biologische productie, noch in beginsel termen die verwijzen naar biologische productie mogen worden gebruikt, indien dat product zonder wettelijke verplichting mineralen en vitaminen van niet-plantaardige herkomst bevat en aldus niet voldoet aan de vereisten van artikel 16, lid 1, van deze verordening. Het logo voor de biologische productie van dat derde land mag in de Unie echter wel voor een dergelijk product worden gebruikt, zelfs al bevat dat logo termen die verwijzen naar biologische productie in de zin van verordening 2018/848.

Beoordeling door het Hof

Het Hof oordeelt dat de bewoordingen van artikel 30, lid 2, en artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848 erop lijken te wijzen dat het EU-logo voor biologische productie en termen die verwijzen naar biologische productie slechts mogen worden gebruikt voor biologische producten, ongeacht of deze in de Unie worden vervaardigd dan wel uit een derde land worden ingevoerd om in de Unie als biologische producten in de handel te worden gebracht, voor zover zij voldoen aan de voorschriften van deze verordening.

Deze letterlijke uitlegging vindt steun in de context van deze bepalingen. Verordening 2018/848 voert namelijk een onderscheid in tussen producten die in de Unie worden vervaardigd¹³² en producten die uit een derde land worden ingevoerd om in de Unie als biologische producten in de handel te worden gebracht. Laatstgenoemde producten moeten voldoen aan de voorwaarden van artikel 45 van verordening 2018/848 en met name aan een van de drie voorwaarden in de punten i) tot en met iii) van artikel 45, lid 1, onder b), van deze verordening. Deze drie voorwaarden betreffen respectievelijk de situatie waarin de ingevoerde producten voldoen aan de hoofdstukken II, III en IV van deze verordening [zoals bedoeld in punt i)], de situatie waarin voor de producten in hun land van oorsprong gelijkwaardige voorschriften gelden die als zodanig zijn erkend op grond van een handelsovereenkomst [zoals bedoeld in punt ii)], en de situatie waarin de gelijkwaardigheid van die voorschriften wordt erkend op grond van een eenzijdige maatregel van de Unie [zoals bedoeld in punt iii)].

¹³⁰ Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad (PB 2018, L 150, blz. 1).

¹³¹ In casu artikel 30, lid 2, en artikel 33, lid 1, van verordening 2018/848.

¹³² Deze moeten de gedetailleerde productievoorschriften van bijlage II, deel IV bij verordening 2018/848 en van elke in artikel 16, lid 3, van deze verordening bedoelde uitvoeringshandeling in acht nemen.

Van deze drie voorwaarden vereist alleen de voorwaarde in punt i) dat het ingevoerde product voldoet aan de bepalingen van de hoofdstukken II, III en IV van deze verordening. Bijgevolg kan een product in de in artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848 bedoelde situatie¹³³, ook al voldoet het niet aan alle in hoofdstuk III van deze verordening bedoelde productievoorschriften, als biologisch product in de Unie in de handel worden gebracht, mits het afkomstig is uit een derde land waarvan de geldende productievoorschriften door de Unie zijn beschouwd als gelijkwaardig aan die van hoofdstuk III en mits het aan die voorschriften voldoet. Het Hof preciseert dat het begrip „gelijkwaardigheid” van de productievoorschriften van het betrokken derde land veronderstelt dat zij aan dezelfde doelstellingen voldoen en dezelfde beginselen in acht nemen door de toepassing van voorschriften die hetzelfde niveau van conformiteit garanderen als het niveau dat in de regelgeving van de Unie wordt vereist met betrekking tot in de Unie vervaardigde producten.¹³⁴

Daarentegen staat geen enkele bepaling van verordening 2018/848 toe dat het EU-logo voor biologische productie of termen die verwijzen naar biologische productie worden gebruikt voor producten die afkomstig zijn uit voor gelijkwaardigheidsdoeleinden erkende derde landen voor zover die producten, hoewel zij krachtens artikel 45, lid 1, onder b), iii), van deze verordening in de Unie kunnen worden ingevoerd, niet voldoen aan de bij deze verordening vastgestelde productievoorschriften.

Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door de doelstellingen van verordening 2018/848, waarmee met name wordt beoogd het vertrouwen van de consument te behouden in producten die als biologisch geëtiketteerd zijn, door hem duidelijk en ondubbelzinnig te informeren over het feit dat het product waarop het EU-logo voor biologische productie of termen die verwijzen naar biologische productie zijn aangebracht, volledig voldoet aan alle voorschriften van deze verordening, en niet alleen aan daarmee gelijkwaardige voorschriften.

De mogelijkheid om het EU-logo voor biologische productie of termen die verwijzen naar biologische productie te gebruiken voor zowel producten die zijn vervaardigd in de Unie of in derde landen met inachtneming van de productievoorschriften van verordening 2018/848 als producten die in derde landen zijn vervaardigd volgens normen die slechts gelijkwaardig zijn aan deze productievoorschriften, heeft tot gevolg dat de consument niet kan weten of een ingevoerd product aan alle productievoorschriften van verordening 2018/848 voldoet, dan wel enkel aan de daarmee gelijkwaardige productievoorschriften van het derde land waaruit het is ingevoerd.

In dit verband zij opgemerkt dat de vermelding van oorsprong die krachtens artikel 32, lid 2, van verordening 2018/848 moet worden toegevoegd wanneer het EU-logo voor biologische productie op een product wordt gebruikt en waardoor wordt gepreciseerd waar de agrarische stoffen waaruit dat product is samengesteld, zijn geteeld, niet volstaat om alle dubbelzinnigheid voor de consument weg te nemen.

Om de handel met derde landen te vergemakkelijken en de nuttige werking te verzekeren van artikel 45, lid 1, onder b), iii), van verordening 2018/848, dat de Commissie de bevoegdheid verleent om te erkennen dat voorschriften van een derde land gelijkwaardig zijn aan die van deze verordening, moeten evenwel de op grond van deze bepaling ingevoerde producten, die als biologische producten toegang hebben tot de markt van de Unie, het logo voor de biologische productie van het derde land waaruit zij afkomstig zijn kunnen gebruiken, zelfs wanneer dit logo termen bevat die identiek zijn aan de termen die verwijzen naar biologische productie in de zin van artikel 30, lid 1, van deze verordening en bijlage IV daarbij.

¹³³ Dit is de door de verwijzende rechter bedoelde situatie.

¹³⁴ Artikel 3, punt 64, van verordening 2018/848.

IX. Grenscontroles, asiel en immigratie

1. Asielbeleid

a. Voorwaarden voor toekenning van internationale bescherming

Arrest van 16 januari 2024 (Grote kamer), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld) (C-621/21, [EU:C:2024:47](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Gemeenschappelijk asielbeleid – Richtlijn 2011/95/EU – Voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus – Artikel 2, onder d) – Gronden van vervolging – ‚Behoren tot een bepaalde sociale groep’ – Artikel 10, lid 1, onder d) – Daden van vervolging – Artikel 9, leden 1 en 2 – Verband tussen de gronden van vervolging en de daden van vervolging of tussen de gronden van vervolging en het ontbreken van bescherming tegen dergelijke daden – Artikel 9, lid 3 – Niet-overheidsactoren – Artikel 6, onder c) – Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming – Artikel 2, onder f) – ‚Ernstige schade’ – Artikel 15, onder a) en b) – Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming met het oog op de verlening van de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus – Artikel 4 – Geweld tegen vrouwen op grond van geslacht – Huiselijk geweld – Dreiging van een ‚eengerelateerd misdrijf’”

Het Hof (Grote kamer) verstrekt naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing preciseringen over de vervolgingsgrond „behoren tot een bepaalde sociale groep” die kan leiden tot toekenning van de vluchtelingenstatus¹³⁵ wanneer de aanvrager van internationale bescherming een vrouw is die stelt te vrezen dat een familielid of een lid van haar gemeenschap haar wegens de vermeende schending van culturele, religieuze of traditionele normen zal doden of haar geweld zal aandoen indien zij terugkeert naar haar land van herkomst.

WS is een Turkse staatsburger die behoort tot de etnische groep van de Koerden. Nadat zij in juni 2018 Bulgarije legaal was binnengekomen, heeft zij zich bij een familielid in Duitsland gevoegd, waar zij een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Op verzoek van de Duitse autoriteiten hebben de Bulgaarse autoriteiten WS op grond van een in februari 2019 vastgesteld besluit van het nationaal agentschap voor vluchtelingen (hierna: „DAB”) teruggenomen met het oog op de behandeling van haar verzoek om internationale bescherming.¹³⁶

Tijdens ondervragingen in oktober 2019 heeft WS verklaard dat zij in Turkije op zestienjarige leeftijd was uitgehuwelijkt en het slachtoffer was geworden van huiselijk geweld. Zij is in september 2016 uit de echtelijke woning gevlucht. In 2017 is zij een religieus huwelijk aangegaan en in mei 2018 heeft zij uit dit huwelijk een zoon gekregen. Na haar vertrek uit Turkije is zij in september 2018 officieel gescheiden van haar eerste echtgenoot, hoewel deze daartegen bezwaar had gemaakt. Zij verklaart dan ook te vrezen dat haar familie haar zal doden indien zij naar Turkije terugkeert.

De voorzitter van het DAB heeft in mei 2020 een besluit vastgesteld waarbij het door WS ingediende verzoek om internationale bescherming is afgewezen omdat het – om te beginnen – van mening was dat zij niet voldeed aan de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus. Het DAB stelde dat de door WS aangevoerde gronden – namelijk huiselijk geweld of doodsb bedreigingen – irrelevant waren omdat zij niet in verband konden worden gebracht met een van de gronden van

¹³⁵ Op grond van artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

¹³⁶ Darzhavna agentsia za bezhantsite (nationaal agentschap voor de vluchtelingen, Bulgarije).

vervolgving die zijn neergelegd in de asiel- en vluchtelingenwet, waarbij richtlijn 2011/95 is omgezet in Bulgaars recht. Bovendien heeft WS niet verklaard dat zij werd vervolgd op grond van haar geslacht.

Daarnaast is ook geweigerd om WS de subsidiairebeschermingsstatus toe te kennen. Volgens het DAB voldeed zij niet aan de voorwaarden daarvoor, in de eerste plaats omdat de officiële autoriteiten noch bepaalde niet-overheidsentiteiten acties tegen haar hebben ondernomen waarover de staat geen controle kan uitoefenen. In de tweede plaats heeft WS de politie niet in kennis gesteld van de criminele aanvallen op haar, heeft zij geen klacht ingediend en heeft zij Turkije legaal verlaten.

Het door WS tegen dat besluit ingestelde beroep is verworpen.

In april 2021 heeft WS op basis van nieuw bewijsmateriaal een herhaald verzoek om internationale bescherming ingediend, waarbij zij zich beriep op gegronde vrees voor vervolging omdat zij behoorde tot een bepaalde sociale groep, namelijk die van vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld en van vrouwen die het slachtoffer kunnen worden van eengerelateerde misdrijven die worden gepleegd door niet-overheidsactoren tegen wie de Turkse Staat haar niet kan beschermen. Zij verzet zich tegen haar uitwijzing naar Turkije en stelt te vrezen het slachtoffer te worden van een eengerelateerd misdrijf of nogmaals te worden gedwongen te trouwen.

In mei 2021 heeft het DAB geweigerd om de procedure voor de toekenning van internationale bescherming te heropenen omdat WS geen enkel belangrijk nieuw gegeven over haar persoonlijke situatie of haar staat van herkomst had verstrekt.

De verwijzende rechter, bij wie tegen dat besluit beroep is ingesteld, heeft besloten om het Hof een vraag te stellen over de uitlegging van richtlijn 2011/95 en heeft het Hof verzocht om te verduidelijken welke materieelrechtelijke voorwaarden gelden voor de toekenning van internationale bescherming en welke soort bescherming in dergelijke omstandigheden moet worden geboden.

Beoordeling door het Hof

Ten eerste onderzoekt het Hof of vrouwen naargelang van de omstandigheden in hun land van herkomst op grond van richtlijn 2011/95 in hun geheel kunnen worden geacht te behoren tot „een bepaalde sociale groep”, wat een „grond van vervolging” kan vormen die tot toekenning van de vluchtelingenstatus kan leiden, dan wel of de betrokken vrouwen een bijkomende gemeenschappelijke eigenschap moeten delen om te kunnen worden geacht tot een dergelijke groep te behoren.

In dit verband benadrukt het Hof om te beginnen dat het Verdrag van Istanbul¹³⁷ verplichtingen bevat die binnen de werkingssfeer vallen van artikel 78, lid 2, VWEU, dat de Uniewetgever machtigt om maatregelen inzake een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, zoals richtlijn 2011/95, vast te stellen. Voor zover dit verdrag verband houdt met asiel en non-refoulement, maakt het bijgevolg ook deel uit van de verdragen die in aanmerking moeten worden genomen bij de uitlegging van die richtlijn¹³⁸, ook al hebben bepaalde lidstaten – zoals de Republiek Bulgarije – dat verdrag niet bekrachtigd.

Vervolgens herinnert het Hof eraan dat blijkens artikel 10, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95 een groep als een „bepaalde sociale groep” wordt beschouwd indien aan twee cumulatieve voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moeten de leden van de betrokken groep minstens een van de drie in

¹³⁷ Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, dat op 11 mei 2011 is gesloten te Istanbul, dat op 13 juni 2017 is ondertekend door de Europese Unie en dat namens haar is goedgekeurd bij besluit (EU) 2023/1076 van de Raad van 1 juni 2023 (PB 2023, L 143 I, blz. 4) (hierna: „Verdrag van Istanbul”). Dit verdrag is sinds 1 oktober 2023 bindend voor de Unie.

¹³⁸ Krachtens artikel 78, lid 1, VWEU.

die bepaling genoemde identificatiekenmerken delen.¹³⁹ In de tweede plaats moet die groep in het land van herkomst zijn „eigen identiteit” hebben.

Wat betreft de eerste identificatievoorwaarde van een „bepaalde sociale groep”, merkt het Hof op dat het feit dat iemand een vrouw is, een aangeboren kenmerk is en dus volstaat om aan deze voorwaarde te voldoen. Dit sluit niet uit dat ook vrouwen die een bijkomend gemeenschappelijk kenmerk delen – bijvoorbeeld een gemeenschappelijke achtergrond die niet gewijzigd kan worden¹⁴⁰ – tot een dergelijke categorie in de zin van die bepaling kunnen behoren.

Met betrekking tot de tweede voorwaarde voor de identificatie van een „bepaalde sociale groep” stelt het Hof vast dat vrouwen, ongeacht of zij een bijkomend gemeenschappelijk kenmerk delen, door de directe omgeving als afwijkend kunnen worden beschouwd en kunnen worden erkend als personen met een eigen identiteit in die omgeving, met name ten gevolge van de sociale, morele of juridische normen die in hun land van herkomst gelden.

Tot slot zet het Hof uiteen dat het behoren tot een „bepaalde sociale groep” moet worden geconstateerd los van de daden van vervolging¹⁴¹ waarvan de leden van die groep in het land van herkomst het slachtoffer kunnen zijn. Niettemin kan discriminatie of vervolging van personen die een gemeenschappelijk kenmerk delen, een relevante factor zijn wanneer bij de controle of voldaan is aan de tweede voorwaarde voor de identificatie van een sociale groep, moet worden beoordeeld of de betrokken groep zich in het licht van de sociale, morele of juridische normen van het betreffende land van herkomst onderscheidt van de rest.

Vrouwen kunnen dus als geheel worden geacht te behoren tot een „bepaalde sociale groep” in de zin van artikel 10, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95, wanneer vaststaat dat zij in hun land van herkomst, naargelang van de omstandigheden in dat land, op grond van hun geslacht blootgesteld zijn aan lichamelijk of geestelijk geweld, waaronder seksueel en huiselijk geweld. Voorts kunnen beperktere groepen vrouwen die een bijkomend gemeenschappelijk kenmerk delen¹⁴² worden geacht te behoren tot een sociale groep met een eigen identiteit in hun land van herkomst, indien deze vrouwen wegens dat kenmerk worden gestigmatiseerd en worden blootgesteld aan de afkeuring van hun directe omgeving, met sociale uitsluiting of daden van geweld tot gevolg.

Ten tweede onderzoekt het Hof of het, wanneer een verzoeker stelt te vrezen dat hij in zijn land van herkomst zal worden vervolgd door niet-overheidsactoren, krachtens richtlijn 2011/95 vereist is dat er een verband bestaat tussen de daden van vervolging en ten minste een van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2011/95 genoemde gronden van vervolging. Het Hof merkt op dat de vluchtelingenstatus volgens artikel 9, lid 3, van deze richtlijn, gelezen in samenhang met andere bepalingen¹⁴³, slechts kan worden verleend indien wordt vastgesteld dat er een verband bestaat tussen enerzijds die gronden van vervolging en anderzijds ofwel de daden van vervolging¹⁴⁴, ofwel het ontbreken van bescherming

¹³⁹ Namelijk „een aangeboren kenmerk vertonen”, „een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden” of „een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven”.

¹⁴⁰ Het Hof merkt in het bijzonder op dat het feit dat vrouwen zich hebben onttrokken aan een gedwongen huwelijk of hun huishouden hebben verlaten, met name kan worden aangemerkt als een gemeenschappelijke achtergrond die niet gewijzigd kan worden in de zin van die bepaling.

¹⁴¹ In de zin van artikel 9 van richtlijn 2011/95.

¹⁴² Als voorbeeld van een dergelijk bijkomend gemeenschappelijk kenmerk noemt het Hof de situatie van vrouwen die een gedwongen huwelijk weigeren, wanneer een dergelijke praktijk in hun samenleving als een sociale norm kan worden beschouwd, of de situatie van vrouwen die deze norm schenden door een einde te maken aan dit huwelijk.

¹⁴³ In casu gelezen in samenhang met artikel 6, onder c), en artikel 7, lid 1, in het licht van overweging 29 van richtlijn 2011/95.

¹⁴⁴ In de zin van artikel 9, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/95.

door de „actoren van bescherming”¹⁴⁵ tegen daden van vervolging die worden gepleegd door „niet-overheidsactoren”. Wanneer er sprake is van een daad van vervolging door een niet-statelijke actor, is dus aan de voorwaarde van voornoemd artikel 9, lid 3, van richtlijn 2011/95¹⁴⁶ voldaan wanneer deze daad berust op een van de in artikel 10, lid 1, van deze richtlijn genoemde gronden van vervolging, ook al zou het ontbreken van bescherming niet gebaseerd zijn op deze gronden. Die voorwaarde moet eveneens worden geacht te zijn vervuld wanneer het ontbreken van bescherming berust op een van de in laatstgenoemde bepaling genoemde gronden van vervolging, ook al zou de door een niet-statelijke actor gepleegde daad van vervolging niet gebaseerd zijn op die gronden. Wanneer een verzoeker stelt te vrezen voor vervolging door niet-overheidsactoren in zijn land van herkomst, hoeft dan ook niet te worden aangetoond dat er een verband bestaat tussen een van de in artikel 10, lid 1, van richtlijn 2011/95 genoemde gronden van vervolging en de daden van vervolging, indien er een verband kan worden vastgesteld tussen een van die gronden van vervolging en het ontbreken van bescherming tegen die daden door de actoren van bescherming¹⁴⁷.

Ten derde oordeelt het Hof dat het begrip „ernstige schade”¹⁴⁸ die kan leiden tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus¹⁴⁹, zich uitstrekt tot de daadwerkelijke dreiging dat een familielid of een lid van de gemeenschap van de verzoeker hem zal doden of hem geweld zal aandoen wegens de vermeende schending van culturele, religieuze of traditionele normen. Om tot deze slotsom te komen, merkt het Hof op dat artikel 15, onder a) en b), van richtlijn 2011/15¹⁵⁰ „de doodstraf of executie” en „foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst” kwalificeert als „ernstige schade”. Gelet op het doel van artikel 15, onder a), van richtlijn 2011/95 om bescherming te bieden aan personen van wie het recht op leven zou worden bedreigd indien zij zouden terugkeren naar hun land van herkomst, kan de daarin gebezigde term „executie” niet aldus worden uitgelegd dat aantastingen van het leven er niet onder vallen op de enkele grond dat zij worden gepleegd door niet-overheidsactoren. Wanneer een vrouw een reëel risico loopt dat een lid van haar familie of van haar gemeenschap haar zal vermoorden of haar geweld zal aandoen wegens de vermeende schending van culturele, religieuze of traditionele normen, moet dergelijke ernstige schade dus worden aangemerkt als „executie” in de zin van die bepaling.

**Arrest van 11 juni 2024 (Grote kamer), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van
gendergelijkheid) (C-646/21, [EU:C:2024:487](#))**

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Gemeenschappelijk asielbeleid – Richtlijn 2011/95/EU – Voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus – Artikel 2, onder d) en e) – Gronden van vervolging – Artikel 10, lid 1, onder d), en lid 2 – ‚Behoren tot een bepaalde sociale groep’ – Artikel 4 – Beoordeling van feiten en omstandigheden op individuele basis – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 10, lid 3 – Vereisten voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming – Artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Belang van het kind – Vaststelling – Minderjarige derdelanders die zich als gevolg van hun verblijf in een lidstaat vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen”

¹⁴⁵ Deze „actoren van bescherming” worden gedefinieerd in artikel 7 van richtlijn 2011/95.

¹⁴⁶ Deze voorwaarde is neergelegd in artikel 9, lid 3, van richtlijn 2011/95.

¹⁴⁷ In de zin van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn.

¹⁴⁸ Als bedoeld in artikel 15, onder a) en b), van richtlijn 2011/95.

¹⁴⁹ In de zin van artikel 2, onder g), van richtlijn 2011/95.

¹⁵⁰ Gelezen in het licht van overweging 34 van die richtlijn.

Het Hof (Grote kamer), dat door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's Hertogenbosch is verzocht om een prejudiciële beslissing, spreekt zich uit over de vraag of minderjarige derdelanders die zich als gevolg van hun verblijf in een lidstaat zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, kunnen worden geacht te behoren tot een „bepaalde sociale groep”¹⁵¹, wat een „grond van vervolging” vormt die tot verlening van de vluchtelingenstatus kan leiden.

K en L zijn zussen met de Iraakse nationaliteit die in 2003 respectievelijk 2005 geboren zijn. Zij verblijven sedert hun aankomst in Nederland in 2015 ononderbroken in dit land. Hun asielvragen, die in november 2015 waren ingediend, zijn in februari 2017 afgewezen. In april 2019 hebben zij volgende verzoeken¹⁵² ingediend. Deze zijn in december 2020 kennelijk ongegrond verklaard. Ter aanvechting van die afwijzende besluiten betogen K en L voor de verwijzende rechter dat zij door hun langdurige verblijf in Nederland „verwesterd” zijn. Zij vrezen in geval van terugkeer naar Irak te worden vervolgd op grond van hun identiteit zoals zij die hebben gevormd in Nederland, waar zij normen, waarden en gedragingen hebben aangenomen die verschillen van die welke gangbaar zijn in hun land van herkomst, en die voor hun identiteit en hun morele integriteit dermate fundamenteel zijn geworden dat zij deze niet kunnen opgeven. Zij stellen daardoor te behoren tot een „bepaalde sociale groep” in de zin van artikel 10, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95.

In die context vraagt de verwijzende rechter zich ten eerste af hoe het begrip „behoren tot een bepaalde sociale groep” moet worden uitgelegd en ten tweede op welke wijze het door artikel 24, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde belang van het kind in aanmerking moet worden genomen in het kader van de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats verklaart het Hof dat een groep wordt geacht een „bepaalde sociale groep” te vormen wanneer aan twee cumulatieve voorwaarden wordt voldaan. Ten eerste moeten de personen die tot deze groep kunnen behoren ten minste een van de volgende drie identificatiekenmerken delen: een „aangeboren kenmerk”, een „gemeenschappelijke achtergrond die niet kan worden gewijzigd” of een „kenmerk of geloof dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven”. Ten tweede moet die groep in het land van oorsprong een „eigen identiteit” hebben, „omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd”.

Wat betreft de eerste voorwaarde, impliceert het feit dat een vrouw zich daadwerkelijk vereenzelvigd met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen – wat veronderstelt dat zij in haar dagelijks leven deze gelijkheid wil genieten – dat zij, onder meer op het vlak van onderwijs en beroepsloopbaan, de mate en aard van activiteiten in de publieke sfeer, de mogelijkheid om economisch onafhankelijk te worden door buitenshuis te werken, de beslissing om alleen of in

¹⁵¹ Volgens artikel 10, lid 1, onder d), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), wordt in verband met de beoordeling van de gronden van vervolging een groep geacht een „bepaalde sociale groep” te vormen als, met name, de leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, en de groep in het betrokken land een eigen identiteit heeft, omdat zij in haar directe omgeving als afwijkend wordt beschouwd.

¹⁵² Artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) definieert een „volgend verzoek” als „een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen.

gezinsverband te wonen en de partnerkeuze, vrij haar eigen levenskeuzen kan maken, welke keuzen bepalend zijn voor haar identiteit. Bijgevolg kan het feit dat een vrouwelijke derdelander zich daadwerkelijk vereenzelvigt met deze fundamentele waarde worden beschouwd als een „kenmerk of geloof dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkene dermate fundamenteel is dat van de betrokkene niet mag worden geëist dat zij dit opgeeft”.

Wat betreft de tweede voorwaarde, die verband houdt met de „eigen identiteit” van de groep in het land van herkomst, kunnen vrouwen door de directe omgeving als afwijkend worden beschouwd en worden erkend als personen met een eigen identiteit in die omgeving, met name ten gevolge van de sociale, morele of juridische normen die in hun land van herkomst gelden. Aan deze tweede voorwaarde wordt ook voldaan door vrouwen die een bijkomend gemeenschappelijk kenmerk delen – zoals het feit dat zij zich daadwerkelijk vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen – wanneer die in hun land van herkomst geldende normen tot gevolg hebben dat deze vrouwen wegens dat gemeenschappelijke kenmerk door de directe omgeving als afwijkend worden beschouwd.

Hieruit volgt dat vrouwen, minderjarige vrouwen daaronder begrepen, die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij zich tijdens hun verblijf in een lidstaat daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, al naargelang de omstandigheden in het land van herkomst kunnen worden geacht te behoren tot „een bepaalde sociale groep”, wat een „grond van vervolging” vormt die tot verlening van de vluchtelingenstatus kan leiden.

Dienaangaande beklemtoont het Hof dat het feit dat een derdelander zich tijdens haar verblijf in een lidstaat daadwerkelijk met deze fundamentele waarde gaat vereenzelvigen, niet kan worden beschouwd als een omstandigheid die zij zelf heeft veroorzaakt nadat zij haar land van herkomst had verlaten¹⁵³, noch als een activiteit die uitsluitend of hoofdzakelijk tot doel had de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen¹⁵⁴. Wanneer een dergelijke identificatie rechtens genoegzaam is aangetoond, kan zij immers geenszins worden gelijkgesteld met het misbruik en de instrumentalisering die artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95 beoogt te bestrijden.

In de tweede plaats oordeelt het Hof dat de bevoegde nationale autoriteit, wanneer de persoon die om internationale bescherming verzoekt minderjarig is, bij de beoordeling van de gegrondheid van diens verzoek om internationale bescherming, na een onderzoek op individuele basis, noodzakelijkerwijs rekening moet houden met het belang van deze minderjarige.

Op dit punt verduidelijkt het Hof om te beginnen dat de lidstaten, volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest, artikel 24, lid 2, ervan moeten naleven wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen en dus ook wanneer zij een „volgend verzoek” behandelen. Bovendien maakt artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 geen enkel onderscheid tussen een eerste verzoek om internationale bescherming en een „volgend verzoek” wat de aard van de elementen of bevindingen betreft die kunnen aantonen dat de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, zodat de beoordeling van de feiten en omstandigheden ter staving van deze verzoeken in beide gevallen moet worden verricht overeenkomstig artikel 4 van die richtlijn.

Ten slotte kan een langdurig verblijf in een lidstaat, vooral wanneer dit samenvalt met een periode waarin een minderjarige verzoeker zijn identiteit heeft gevormd, in aanmerking worden genomen bij

¹⁵³ Zie artikel 5, lid 3, van richtlijn 2011/95.

¹⁵⁴ Zie artikel 4, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/95.

de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming dat is gebaseerd op een vervolgingsgrond zoals het „behoren tot een bepaalde sociale groep”.

**Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Ministerstvo vnitra České republiky,
Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#))**

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Artikelen 36 en 37 – Begrip ‚veilig land van herkomst’ – Aanmerking – Bijlage I – Criteria – Artikel 46 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Toetsing door de rechter van de aanmerking van een derde land als veilig land van herkomst”

Het Hof (Grote kamer) spreekt zich in het kader van een prejudiciële verwijzing uit over de grenzen van de bevoegdheid die de lidstaten krachtens richtlijn 2013/32¹⁵⁵ genieten om derde landen als veilige landen van herkomst aan te merken en over de omvang van de toetsing van een dergelijke aanmerking door de rechter bij wie beroep is ingesteld tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een onderdaan van een als zodanig aangemerkt derde land.

Op 9 februari 2022 heeft CV, een Moldavische onderdaan, in de Tsjechische Republiek een verzoek om internationale bescherming ingediend. Ter onderbouwing van dat verzoek heeft hij aangevoerd dat hij in Moldavië was bedreigd door individuen die de politie niet had kunnen identificeren; als tweede reden heeft hij de invasie van Oekraïne door de Russische Federatie genoemd. Bij beslissing van 8 maart 2022 heeft het Ministerstvo vnitra České republiky (ministerie van Binnenlandse zaken) dit verzoek kennelijk ongegrond verklaard op grond, onder meer, dat de Tsjechische Republiek de Republiek Moldavië, met uitzondering van Transnistrië, als veilig land van herkomst beschouwt, zonder dat CV erin geslaagd is aan te tonen dat dit in zijn bijzondere geval niet opgaat.¹⁵⁶

CV is tegen deze beslissing opgekomen bij de Krajský soud v Brně (rechter in eerste aanleg Brno, Tsjechische Republiek). Ten eerste koestert deze rechter twijfel aangaande de vraag of een derde land niet langer als veilig land van herkomst kan worden aangemerkt wanneer het besluit om gebruik te maken van de mogelijkheid om af te wijken van de verplichtingen ingevolge het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)¹⁵⁷, zoals de Republiek Moldavië heeft gedaan, eerst vanwege de in dat land heersende energiecrisis en vervolgens vanwege de invasie van Oekraïne door de Russische Federatie. Ten tweede vraagt deze rechter zich af of het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat een derde land als veilig land van herkomst aanmerkt met uitzondering van bepaalde delen van zijn grondgebied. Ten derde vraagt hij zich af wat de omvang is van de toetsing die hij met betrekking tot een dergelijke aanmerking dient te verrichten,

¹⁵⁵ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60). Volgens artikel 37, lid 1, van deze richtlijn kunnen de lidstaten voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming wetgeving handhaven of invoeren met het oog op de nationale aanmerking, overeenkomstig bijlage I van de richtlijn, van veilige landen van herkomst.

¹⁵⁶ Wanneer de verzoeker afkomstig is uit een veilig land van herkomst, kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 31, lid 8, onder b), en artikel 32, lid 2, van richtlijn 2013/32 besluiten om de behandelingsprocedure te versnellen en/of deze procedure aan de grens of in transitzones te voeren, en zijn verzoek als kennelijk ongegrond beschouwen.

¹⁵⁷ Ondertekend te Rome op 4 november 1950. Artikel 15 EVRM, met het opschrift „Afwijking in geval van noodtoestand”, bepaalt in lid 1: „In tijd van oorlog of in geval van enig andere algemene noodtoestand die het bestaan van het land bedreigt, kan iedere Hoge Verdragsluitende Partij maatregelen nemen die afwijken van zijn verplichtingen ingevolge dit Verdrag, voor zover de ernst van de situatie deze maatregelen strikt vereist en op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met andere verplichtingen die voortvloeien uit het internationale recht.”

gelet met name op de mogelijkheid om verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door onderdanen van derde landen die als veilig land van herkomst zijn aangemerkt, volgens een versnelde procedure te behandelen en in voorkomend geval kennelijk ongegrond te verklaren.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats is het Hof van oordeel dat een derde land niet ophoudt te voldoen aan de criteria om als veilig land van herkomst in de zin van artikel 37 van richtlijn 2013/32 te worden aangemerkt enkel en alleen omdat het zich beroept op het in artikel 15 EVRM neergelegde afwijkingsrecht. Afgezien nog van de waarborgen waarmee de uitoefening van dit recht is omkleed, kan uit het inroepen ervan namelijk niet worden afgeleid dat dit derde land daadwerkelijk maatregelen heeft genomen die tot gevolg hebben dat wordt afgeweken van de uit dit verdrag voortvloeiende verplichtingen; evenmin kan hieruit worden afgeleid wat de aard en de omvang van de eventueel genomen afwijkende maatregelen zijn.

Het Hof merkt niettemin op dat, indien dit recht wordt ingeroepen, de bevoegde autoriteiten van de lidstaat die het derde land als veilig land van herkomst heeft aangemerkt, dienen te beoordelen of die aanmerking kan worden gehandhaafd. Artikel 37, lid 2, van richtlijn 2013/32 schrijft namelijk voor dat de lidstaten de situatie in derde landen die als veilige landen van herkomst zijn aangemerkt, regelmatig opnieuw onderzoeken, omdat de omstandigheden waarin de veiligheid van personen die om internationale bescherming verzoeken in een bepaald land van herkomst kan worden verondersteld, naar hun aard onderhevig zijn aan verandering. Dit vereiste van een regelmatig onderzoek strekt zich derhalve ook uit tot het intreden van ingrijpende gebeurtenissen, omdat deze gebeurtenissen wegens het belang ervan de mogelijkheid voor een als veilig land van herkomst aangemerkt derde land kunnen aantasten om te blijven voldoen aan de daartoe in bijlage I bij deze richtlijn geformuleerde criteria en daarmee het vermoeden te wettigen dat het de veiligheid van de verzoekers kan garanderen. Het inroepen van het afwijkingsrecht waarin artikel 15 EVRM voorziet, vormt een dergelijke gebeurtenis, aangezien niet kan worden uitgesloten dat afwijkende maatregelen die de grondrechten aantasten, onverenigbaar zijn met de criteria van bijlage I bij richtlijn 2013/32. Bovendien brengt het inroepen van dit afwijkingsrecht hoe dan ook een aanzienlijk risico aan het licht dat de manier waarop de voorschriften op het gebied van rechten en vrijheden in het betrokken derde land worden toegepast, ingrijpend wordt gewijzigd.

In de tweede plaats preciseert het Hof dat artikel 37 van richtlijn 2013/32 in de weg staat aan de mogelijkheid om een derde land als veilig land van herkomst aan te merken wanneer bepaalde delen van het grondgebied van dat land niet voldoen aan de daartoe in bijlage I bij deze richtlijn gestelde materiële voorwaarden.

Dit wordt onder meer bevestigd door de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling. De bevoegdheid om een deel van het grondgebied van een derde land met het oog op de behandeling van verzoeken om internationale bescherming als veilig aan te merken was de lidstaten namelijk toegekend bij richtlijn 2005/85¹⁵⁸ en meer in het bijzonder bij artikel 30 van die richtlijn. Deze bevoegdheid komt niet langer voor in het artikel dat daarvoor in de plaats is gekomen, te weten artikel 37 van richtlijn 2013/32. De bedoeling om deze bevoegdheid te schrappen blijkt uit de tekst zelf van het aan richtlijn 2013/32 ten grondslag liggende voorstel van de Europese Commissie¹⁵⁹, waarin deze bevoegdheid expliciet is doorgehaald. Bovendien wordt deze bedoeling ook bevestigd door de

¹⁵⁸ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13). Deze richtlijn is ingetrokken bij richtlijn 2013/32.

¹⁵⁹ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming [COM(2009) 554 definitief, blz. 60].

uitvoerige toelichting op dit voorstel¹⁶⁰, waarin uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van de wil om deze bevoegdheid te schrappen en van de daaruit voortvloeiende consequentie, namelijk dat voortaan wordt vereist dat het gehele grondgebied van het betrokken derde land voldoet aan de materiële voorwaarden voor een dergelijke aanmerking.

Daarnaast verzetten de doelstellingen van richtlijn 2013/32 – die ernaar streeft dat „zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen [inzake verzoeken om internationale bescherming], onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling”¹⁶¹ – zich niet tegen een dergelijke consequentie. Aangezien de Uniewetgever door middel van deze richtlijn beoogt te garanderen dat verzoeken om internationale bescherming snel en volledig worden behandeld, staat het aan hem om bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid deze twee doelstellingen tegen elkaar af te wegen wanneer hij bepaalt onder welke voorwaarden de lidstaten een derde land als veilig land van herkomst kunnen aanmerken. Dat de lidstaten, met het oog op een dergelijke aanmerking, niet de mogelijkheid hebben om een deel van het grondgebied van een derde land uit te sluiten, weerspiegelt deze belangenafweging en getuigt van de voorkeur van de Uniewetgever voor een volledig onderzoek van verzoeken om internationale bescherming die worden ingediend door verzoekers wier land van herkomst niet op het gehele grondgebied ervan voldoet aan de materiële voorwaarden van bijlage I bij deze richtlijn. Zo verordening 2024/1348¹⁶², waarbij richtlijn 2013/32 met ingang van 12 juni 2026 wordt ingetrokken, een dergelijke bevoegdheid opnieuw invoert¹⁶³, is dat een prerogatief van de Uniewetgever, die op die keuze mag terugkomen door een hernieuwde belangenafweging te maken. Bovendien bevestigt de omstandigheid dat de daartoe bij deze verordening ingevoerde rechtsregeling verschilt van die van richtlijn 2005/85, de uitlegging dat de Uniewetgever niet in die bevoegdheid heeft voorzien in richtlijn 2013/32.

In de derde en laatste plaats is het Hof van oordeel dat een rechterlijke instantie waarbij beroep wordt ingesteld tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming dat is onderzocht in het kader van de bijzondere regeling voor verzoeken van verzoekers uit derde landen die als veilige landen van herkomst zijn aangemerkt, verplicht is om er op basis van de elementen van het dossier en de elementen die haar in de loop van het geding ter ore zijn gekomen, rekening mee te houden dat de materiële voorwaarden die bijlage I bij richtlijn 2013/32 aan een dergelijke aanmerking stelt, niet zijn vervuld, ook wanneer zulks niet uitdrukkelijk tot staving van het beroep is aangevoerd.

Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 preciseert namelijk dat de rechterlijke instantie waarbij tegen de beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming wordt opgekomen, een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden [uitvoert], met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming”. Uit de in deze zinsnede gebezigde woorden „indien van toepassing” komt naar voren dat het door de rechter uit te voeren volledige en ex nunc onderzoek betrekking kan hebben op de procedurele aspecten van een verzoek om internationale bescherming. De aanmerking van een derde land als veilig land van herkomst behoort tot deze procedurele aspecten, aangezien een dergelijke aanmerking gevolgen heeft voor de behandelingsprocedure van dergelijke verzoeken.

¹⁶⁰ COM(2009) 554 definitief, bijlage, 14959/09 ADD 1, blz. 15.

¹⁶¹ Arrest van 25 juli 2018, *Alheto* (C-585/16, [EU:C:2018:584](#), punt 109).

¹⁶² Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348).

¹⁶³ Artikel 61, lid 2, van verordening 2024/1348 bepaalt dat bij de aanwijzing op zowel het niveau van de Unie als nationaal niveau van een derde land als veilig land van herkomst uitzonderingen kunnen worden gemaakt voor specifieke delen van zijn grondgebied of voor duidelijk identificeerbare categorieën personen.

In casu is de afwijzende beslissing gebaseerd op het feit dat CV afkomstig is uit de Republiek Moldavië, welk derde land, met uitzondering van Transnistrië, door de Tsjechische Republiek is aangemerkt als veilig land van herkomst. De aanmerking van dit derde land als veilig land van herkomst vormt dus een van de elementen van de zaak die ter kennis van de verwijzende rechter zijn gebracht en die deze rechter in het kader van het beroep tegen deze beslissing dient te onderzoeken. Hieruit moet worden geconcludeerd dat in dergelijke omstandigheden, zelfs indien verzoeker in het hoofdgeding zich er niet uitdrukkelijk op heeft beroepen, de eventuele niet-inachtneming van de voorschriften waarin richtlijn 2013/32 met het oog op een dergelijke aanmerking voorziet om een verzoek om internationale bescherming volgens de bijzondere regeling te kunnen behandelen, een juridische grond is die de verwijzende rechter bij het door artikel 46, lid 3, van deze richtlijn voorgeschreven volledige en ex nunc onderzoek in aanmerking dient te nemen.

b. Behandeling van verzoeken om internationale bescherming wanneer er een nieuwe asielaanvraag wordt ingediend

Arrest van 8 februari 2024 (Grote kamer), Bundesrepublik Deutschland (Ontvankelijkheid van een volgend verzoek) (C-216/22, [EU:C:2024:122](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 40, leden 2 en 3 – Volgend verzoek – Voorwaarden voor niet-ontvankelijkverklaring van een dergelijk verzoek – Begrip ‚nieuwe elementen of bevindingen’ – Arrest van het Hof over een vraag van uitlegging van het Unierecht – Artikel 46 – Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel – Bevoegdheid van de nationale rechter om ten gronde op een dergelijk verzoek te beslissen in het geval de niet-ontvankelijkverklaring van een verzoek onrechtmatig is – Procedurele waarborgen – Artikel 14, lid 2”

Naar aanleiding van een prejudiciële vraag van het Verwaltungsgericht Sigmaringen (bestuursrechter in eerste aanleg Sigmaringen, Duitsland) spreekt het Hof (Grote kamer) zich met name uit over de vraag of een prejudiciële arrest van het Hof een nieuw element vormt dat inhoudt dat een volgend verzoek ten gronde moet worden onderzocht en niet niet-ontvankelijk mag worden verklaard.

Op 26 juli 2017 heeft een Syrische onderdaan in Duitsland een asielaanvraag ingediend. Tijdens zijn onderhoud bij de Duitse bevoegde autoriteit heeft hij verklaard dat hij tussen 2003 en 2005 zijn militaire dienstplicht in Syrië heeft vervuld en dat hij dit land heeft verlaten uit vrees opnieuw te worden opgeroepen voor militaire dienst of gevangen te worden gezet wanneer hij zou weigeren zijn militaire verplichtingen te vervullen.

Bij besluit van 16 augustus 2017 heeft de Duitse bevoegde autoriteit de verzoeker subsidiaire bescherming toegekend, maar hem de vluchtelingenstatus geweigerd. Zij heeft met name het standpunt ingenomen dat er geen reden was om aan te nemen dat verzoeker, die Syrië had verlaten voordat hij werd opgeroepen om zich bij het Syrische leger te voegen, in zijn land zou worden beschouwd als een deserteur of een tegenstander van het regime. Verzoeker heeft overigens niet aangetoond dat de dienstplicht de reden voor zijn vertrek was. Hij heeft zich namelijk in het algemeen enkel beroepen op de gevaarlijke situatie als gevolg van de oorlog in Syrië.

Verzoeker is niet opgekomen tegen deze beslissing, die daarmee definitief is geworden. Op 15 januari 2021 heeft hij echter een nieuw asielverzoek ingediend („volgend verzoek”), waarin hij zich heeft beroepen op het arrest van het Hof van 19 november 2020, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

(Militaire dienst en asiel)¹⁶⁴. Hij heeft betoogd dat het Hof in dat arrest had aangegeven dat er in bepaalde omstandigheden een „sterk vermoeden” bestaat dat de weigering van de militaire dienst verband houdt met een van de in artikel 10 van richtlijn 2011/95¹⁶⁵ opgesomde vervolgingsgronden.

Bij besluit van 22 maart 2021 heeft de Duitse bevoegde autoriteit het volgend verzoek van verzoeker niet-ontvankelijk verklaard met de motivering dat het aangehaalde arrest van het Hof niet inhield dat zij dit verzoek ten gronde moest onderzoeken.

De bestuursrechter in eerste aanleg Sigmaringen, de verwijzende rechter, waarbij verzoeker tegen deze beslissing beroep heeft ingesteld, betwijfelt of een arrest van het Hof dat zich beperkt tot de uitlegging van een bepaling van het Unierecht die reeds van kracht was op het tijdstip van de beslissing op een eerder verzoek, een „nieuw element” of een „nieuwe bevinding” kan vormen waardoor de mogelijkheid wordt uitgesloten om een volgend verzoek niet-ontvankelijk te verklaren.

Beoordeling door het Hof

Het Hof brengt allereerst in herinnering dat uit de bewoordingen, alsook het doel van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 en de opzet van deze richtlijn naar voren komt dat de in die bepaling bedoelde mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren, afwijkt van de verplichting om een dergelijk verzoek ten gronde te onderzoeken. Het Hof heeft aldus reeds vastgesteld dat uit zowel het uitputtende karakter van de opsomming in deze bepaling als het afwijkende karakter van de in deze opsomming genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid volgt dat deze gronden strikt moeten worden uitgelegd.¹⁶⁶ Omgekeerd moeten de gevallen waarin richtlijn 2013/32 de verplichting oplegt om een volgend verzoek als ontvankelijk te beschouwen, ruim worden uitgelegd.

Bovendien blijkt reeds uit de bewoordingen van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 en in het bijzonder uit het gebruik van de uitdrukking „nieuwe elementen of bevindingen” dat deze bepaling niet alleen ziet op een feitelijke wijziging in de persoonlijke situatie van een verzoeker of in de situatie van zijn land van herkomst, maar ook op nieuwe juridische elementen.

Uit de rechtspraak volgt met name dat een volgend verzoek niet niet-ontvankelijk kan worden verklaard op grond van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32¹⁶⁷ wanneer de beslissingsautoriteit in de zin van deze richtlijn¹⁶⁸ vaststelt dat de definitieve afwijzing van het vorige

¹⁶⁴ Arrest van 19 november 2020, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Militaire dienst en asiel)* (C-238/19, [EU:C:2020:945](#)).

¹⁶⁵ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9). Artikel 10 van deze richtlijn, dat is opgenomen in het hoofdstuk „Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus”, bevat een lijst van elementen waarmee de lidstaten rekening moet houden bij de beoordeling van de vervolgingsgronden.

¹⁶⁶ Zie in die zin arrest van 1 augustus 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Kind van vluchtelingen, geboren buiten de ontvangende staat)* (C-720/20, [EU:C:2022:603](#), punten 49 en 51).

¹⁶⁷ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60). Artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen wanneer er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2011/95.

¹⁶⁸ Artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 definieert de „beslissingsautoriteit” als „elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”.

verzoek in strijd is met het Unierecht. Deze autoriteit moet noodzakelijkerwijs tot een dergelijke vaststelling komen wanneer deze strijdigheid voortvloeit uit een arrest van het Hof of incidenteel is vastgesteld door een nationale rechterlijke instantie.¹⁶⁹

Hieruit volgt dat elk arrest van het Hof in de specifieke context van richtlijn 2013/32 onder het begrip „nieuw element” in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 40, leden 2 en 3, van deze richtlijn¹⁷⁰ kan vallen. Deze vaststelling staat los van de vraag of dat arrest is gewezen vóór of nadat er op het eerdere verzoek is beslist, dan wel of in het arrest wordt vastgesteld dat een nationale bepaling waarop die beslissing is gebaseerd onverenigbaar is met het Unierecht of enkel het Unierecht wordt uitgelegd, met inbegrip van het Unierecht dat reeds van kracht was op het moment dat die beslissing werd vastgesteld.

Voor de ontvankelijkheid van een volgend verzoek is echter overeenkomstig artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 ook vereist dat de nieuwe elementen of bevindingen „de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn [2011/95]”.

Hieruit volgt dat elk arrest van het Hof, daaronder begrepen een arrest waarin enkel een bepaling van het Unierecht wordt uitgelegd die reeds van kracht was op het tijdstip waarop op een vorig verzoek werd beslist, een nieuw element vormt in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32, ongeacht het tijdstip waarop het arrest is gewezen, indien het de kans aanzienlijk groter maakt dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

Arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), Bundesrepublik Deutschland (Gevolgen van een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus) (C-753/22, [EU:C:2024:524](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 33, lid 2, onder a) – Onmogelijkheid voor de autoriteiten van een lidstaat om een asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren omdat de vluchtelingenstatus eerder in een andere lidstaat is toegekend – Artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in die andere lidstaat – Behandeling van dit asielverzoek door deze autoriteiten ondanks de toekenning van de vluchtelingenstatus in die andere lidstaat – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 4 – Individuele behandeling”

Het Hof (Grote kamer) beantwoordt de vraag van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) of de autoriteiten van een lidstaat verplicht zijn om een asielverzoek opnieuw te behandelen ofschoon de vluchtelingenstatus in een andere lidstaat is toegekend, wanneer zij geen gebruik kunnen maken van de door richtlijn 2013/32¹⁷¹ geboden mogelijkheid om dat verzoek niet-ontvankelijk te verklaren.

¹⁶⁹ Zie in die zin arrest van 14 mei 2020, *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), punten 198 en 203).

¹⁷⁰ Artikel 40 van richtlijn 2013/32 bevat bepalingen betreffende de behandeling van volgende verzoeken.

¹⁷¹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60). Artikel 33, lid 2, onder a), van deze richtlijn bepaalt dat de lidstaten een verzoek om internationale bescherming onder meer als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen wanneer een andere lidstaat internationale bescherming heeft verleend.

QY, een Syrische staatsburger, die in 2018 in Griekenland als vluchteling is erkend, heeft in Duitsland een verzoek om internationale bescherming ingediend. Vervolgens heeft een Duitse bestuursrechter geoordeeld dat QY in Griekenland een ernstig risico liep op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), zodat zij niet naar dat land kon terugkeren.

In oktober 2019 heeft een Duitse bevoegde autoriteit het verzoek van QY om toekenning van de vluchtelingenstatus afgewezen, maar haar subsidiaire bescherming verleend. QY heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld, dat door de Duitse bestuursrechter is verworpen, omdat zij niet het risico liep te worden vervolgd in Syrië. QY heeft vervolgens een hogere voorziening ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij zij aanvoerde dat de Duitse bevoegde autoriteit gebonden was door de vluchtelingenstatus die de Griekse autoriteiten hadden toegekend.

De verwijzende rechter verduidelijkt dat in de onderhavige zaak het verzoek om internationale bescherming niet niet-ontvankelijk kon worden verklaard omdat de betreffende status eerder in Griekenland was verleend, aangezien QY een ernstig risico loopt om in die lidstaat te worden onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest. De verwijzende rechter wenst dan ook in wezen te vernemen of de Duitse bevoegde autoriteit krachtens het Unierecht de gegrondheid van dat verzoek om internationale bescherming kon beoordelen zonder gebonden te zijn aan het feit dat Griekenland QY reeds internationale bescherming had verleend.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats herinnert het Hof eraan dat artikel 78, lid 2, onder a), VWEU, bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie maatregelen vaststellen voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel met „een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt”. Deze bepaling biedt dus weliswaar een rechtsgrondslag voor de vaststelling van handelingen van de Unie die een dergelijke uniforme status omvatten, maar dit neemt niet weg dat de tussenkomst van de Uniewetgever noodzakelijk is om concreet invulling te geven aan alle rechten die verbonden zijn aan die door een lidstaat toegekende en door alle andere lidstaten erkende status die in de gehele Unie behoort te gelden.

De Uniewetgever heeft de doelstelling van artikel 78, lid 2, onder a), VWEU, namelijk de invoering van een uniforme asielstatus, nog niet volledig geconcretiseerd. Met name heeft de Uniewetgever tot nog toe niet het beginsel geformuleerd dat de lidstaten verplicht zijn om de door een andere lidstaat genomen beslissingen tot toekenning van de vluchtelingenstatus automatisch te erkennen, noch gepreciseerd op welke wijze een dergelijk beginsel zou moeten worden toegepast. Bij de huidige stand van het Unierecht staat het de lidstaten dus vrij om de erkenning van alle aan de vluchtelingenstatus verbonden rechten op hun grondgebied afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat hun bevoegde autoriteiten een nieuwe beslissing tot toekenning van die status nemen, maar mogen zij bij wijze van gunstiger norm ook bepalen dat dergelijke door een andere lidstaat genomen beslissingen automatisch worden erkend.¹⁷² Het staat evenwel vast dat Duitsland geen gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid.

In die omstandigheden stelt het Hof in de tweede plaats vast tot op welke hoogte de bevoegde autoriteit van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming moet behandelen wanneer dat is ingediend door iemand aan wie een andere lidstaat de vluchtelingenstatus al heeft toegekend.

¹⁷² Zie artikel 3 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9) en artikel 5 van richtlijn 2013/32.

In deze context merkt het Hof op dat de bevoegde autoriteit van een lidstaat geen gebruik kan maken van de door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 geboden mogelijkheid om een verzoek om internationale bescherming van een verzoeker aan wie een andere lidstaat reeds dergelijke bescherming heeft verleend, niet-ontvankelijk te verklaren wanneer de betrokkene een ernstig risico loopt om in die andere lidstaat te worden onderworpen aan een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest. In dat geval moet die autoriteit dat verzoek in het kader van een nieuwe procedure voor internationale bescherming overeenkomstig de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 opnieuw individueel en volledig behandelen op basis van de actuele stand van zaken. Indien de verzoeker overeenkomstig de hoofdstukken II en III van richtlijn 2011/95 voldoet aan de voorwaarden om als vluchteling te worden beschouwd, moet die autoriteit hem de vluchtelingenstatus toekennen, zonder dat zij ter zake beschikt over een discretionaire bevoegdheid.

In dit verband is die autoriteit weliswaar niet verplicht om de vluchtelingenstatus van deze verzoeker te erkennen op de enkele grond dat die status hem eerder bij beslissing van een andere lidstaat is toegekend, maar moet zij niettemin ten volle rekening houden met die beslissing en met de elementen die deze beslissing ondersteunen. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat gemeenschappelijke criteria bevat om te bepalen welke personen daadwerkelijk internationale bescherming behoeven, is immers gebaseerd op het beginsel van wederzijds vertrouwen¹⁷³, dat inhoudt dat – behalve in uitzonderlijke omstandigheden – moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die om internationale bescherming verzoeken in elke lidstaat in overeenstemming is met de vereisten van het Unierecht, waaronder het Handvest, het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen¹⁷⁴ en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹⁷⁵.

Rekening houdend met het beginsel van loyale samenwerking¹⁷⁶ en om zo veel mogelijk te zorgen voor de samenhang tussen beslissingen die door de bevoegde autoriteiten van twee lidstaten worden genomen over de behoefte aan internationale bescherming van dezelfde derdelander of staatloze, moet bovendien worden vastgesteld dat de bevoegde autoriteit van de lidstaat die over het nieuwe verzoek moet beslissen, zo spoedig mogelijk dient te beginnen met het uitwisselen van informatie met de bevoegde autoriteit van de lidstaat die eerder aan dezelfde verzoeker de vluchtelingenstatus heeft toegekend. In dit verband staat het aan de eerste van deze autoriteiten om de tweede in kennis te stellen van het nieuwe verzoek, haar standpunt over dit nieuwe verzoek mee te delen en de tweede te verzoeken binnen een redelijke termijn de informatie te verstrekken waarover zij beschikt en die tot de toekenning van die status heeft geleid. Deze informatie-uitwisseling heeft tot doel de autoriteit van de lidstaat waarbij dat nieuwe verzoek is ingediend, in staat te stellen om met volledige kennis van zaken over te gaan tot de verificaties die zij in het kader van de internationale beschermingsprocedure moet verrichten.

¹⁷³ Zie overweging 12 van richtlijn 2011/95.

¹⁷⁴ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

¹⁷⁵ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

¹⁷⁶ Krachtens het in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU neergelegde beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. Dit beginsel is concreet uitgewerkt in artikel 36 van richtlijn 2011/95 en artikel 49 van richtlijn 2013/32.

c. Werking van de beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus in het geval dat een derde land verzoekt om uitlevering van de betrokkene

Arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Verzoek tot uitlevering van een vluchteling aan Turkije) (C-352/22, [EU:C:2024:521](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 21, lid 1 – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 9, leden 2 en 3 – Definitieve toekenning van de vluchtelingenstatus door een lidstaat – Vluchteling die na die toekenning in een andere lidstaat verblijft – Uitleveringsverzoek van het land van herkomst van die vluchteling aan de lidstaat van verblijf – Gevolg van het besluit tot toekenning van de vluchtelingenstatus voor de betrokken uitleveringsprocedure – Artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Bescherming van die vluchteling tegen de aldus gevraagde uitlevering”

Naar aanleiding van een verzoek van het Oberlandesgericht Hamm (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Hamm, Duitsland) om een prejudiciële beslissing verduidelijkt het Hof (Grote kamer) de draagwijdte van het beginsel van non-refoulement in verband met een uitleveringsverzoek van het derde land van herkomst van een vluchteling aan de lidstaat waar hij verblijft, in een situatie waarin hem de vluchtelingenstatus in een andere lidstaat is verleend.

In 2010 hebben de Italiaanse autoriteiten aan A., een Turkse staatsburger van Koerdische afkomst, de vluchtelingenstatus verleend tot en met 2030, omdat hij wegens zijn steun aan de Koerdische Arbeiderspartij (PKK) kans liep door de Turkse autoriteiten te worden vervolgd op grond van politieke overtuiging. Sinds juli 2019 woont A. in Duitsland.

Op basis van een aanhoudingsbevel dat in juni 2020 door een Turkse rechter is uitgevaardigd, is A. gesignaleerd bij de Internationale Organisatie van Criminele Politie (Interpol) met het oog op zijn aanhouding voor uitlevering aan Turkije, waar hij strafrechtelijk zou worden vervolgd wegens doodslag. Op 18 november 2020 is A. aangehouden in Duitsland, waar hij eerst in voorlopige hechtenis en vervolgens tot 14 april 2022 in uitleveringsdetentie is geplaatst.

Bij beslissing van november 2021 heeft het Oberlandesgericht Hamm, de verwijzende rechter, de uitlevering van A. aan Turkije ontvankelijk verklaard. Die rechter achtte zich met name niet gebonden door de beslissing die de Italiaanse autoriteiten hadden genomen om A. de vluchtelingenstatus toe te kennen. Het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) heeft deze beslissing naar aanleiding van een door A. ingesteld grondwettelijk beroep evenwel vernietigd omdat het van oordeel was dat de verwijzende rechter had nagelaten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Tegen deze achtergrond heeft de verwijzende rechter – nadat de zaak naar hem was terugverwezen waardoor hij zich opnieuw moest uitspreken over het uitleveringsverzoek ten aanzien van A. – besloten om het Hof te vragen of de beslissing van een lidstaat tot toekenning van de vluchtelingenstatus, krachtens het Unierecht bindende werking heeft in het kader van een uitleveringsprocedure die in een andere lidstaat wordt gevoerd.

Beoordeling door het Hof

In zijn arrest stelt het Hof allereerst vast dat het feit dat de beslissing van een lidstaat om gevolg te geven aan het verzoek van het land van herkomst tot uitlevering van een derdelander die in een andere lidstaat de vluchtelingenstatus heeft verkregen, tot gevolg zou hebben dat hem de bij

richtlijn 2011/95¹⁷⁷ toegekende rechten en voordelen worden ontnomen, met zich meebrengt dat de in de eerste lidstaat gevoerde uitleveringsprocedure moet worden beschouwd als het ten uitvoer brengen van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”). De voor uitlevering bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat kan dan ook niet toestaan dat een door een andere lidstaat als vluchteling erkende derdelander aan zijn land van herkomst wordt uitgeleverd, wanneer deze uitlevering zou indruisen tegen het beginsel van non-refoulement, dat is neergelegd in artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest¹⁷⁸.

In dit verband benadrukt het Hof om te beginnen dat, zolang de gezochte persoon voldoet aan de voorwaarden voor het bezit van de hoedanigheid van vluchteling, artikel 18 van het Handvest zich verzet tegen zijn uitlevering aan het derde land dat hij is ontvlucht en waar hij het risico loopt te worden vervolgd. Daarnaast mag de aangezochte lidstaat, wanneer de persoon tegen wie een uitleveringsverzoek is gericht, zich beroept op een ernstig risico op onmenselijke of vernederende behandeling in geval van uitlevering, niet tot uitlevering overgaan zonder voorafgaandelijk te zijn nagegaan of deze uitlevering geen inbreuk maakt op de in artikel 19, lid 2, van het Handvest neergelegde rechten.

Voor de beoordeling van het risico van schending van artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95 alsook artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest vormt de omstandigheid dat een andere lidstaat de gezochte persoon heeft erkend als vluchteling, een bijzonder zwaarwegende factor waarmee de bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat rekening moet houden, zodat een beslissing tot toekenning van de vluchtelingenstatus, voor zover deze niet is ingetrokken door de lidstaat die deze status heeft verleend, ertoe moet leiden dat deze autoriteit de uitlevering op grond van die bepalingen weigert. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel berust namelijk op het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat inhoudt dat, behalve in uitzonderlijke omstandigheden, moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die om internationale bescherming verzoeken, in alle lidstaten voldoet aan de vereisten van het Unierecht, het Verdrag van Genève¹⁷⁹ en het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden¹⁸⁰.

Bovendien zouden de bepalingen van richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32¹⁸¹ die betrekking hebben op de intrekking van de vluchtelingenstatus, alsmede de in deze bepalingen vastgelegde procedure, worden omzeild indien de aangezochte lidstaat een door een andere lidstaat als vluchteling erkende derdelander zou kunnen uitleveren aan zijn land van herkomst. Een dergelijke uitlevering zou er namelijk feitelijk op neerkomen dat hem de vluchtelingenstatus wordt ontnomen en hem het effectieve genot wordt ontzegd van de hem bij artikel 18 van het Handvest verleende bescherming,

¹⁷⁷ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

¹⁷⁸ Terwijl artikel 18 van het Handvest het asielrecht vastlegt, voorziet artikel 19, lid 2, van het Handvest in het beginsel van non-refoulement.

¹⁷⁹ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951.

¹⁸⁰ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

¹⁸¹ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

alsmede van de bij hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 toegekende rechten en voordelen en van de waarborgen van artikel 45 van richtlijn 2013/32.

Op basis van het beginsel van loyale samenwerking¹⁸² moet de voor uitlevering bevoegde autoriteit dan ook zo spoedig mogelijk informatie uitwisselen met de autoriteit van de andere lidstaat die de gezochte persoon als vluchteling heeft erkend. In dit verband dient zij laatstgenoemde autoriteit in kennis te stellen van het verzoek tot uitlevering van de betrokken persoon, die autoriteit haar eigen standpunt over dit verzoek mee te delen en die autoriteit te verzoeken om haar binnen een redelijke termijn zowel de informatie te doen toekomen op grond waarvan de vluchtelingenstatus is verleend als haar beslissing over de vraag of die persoon deze status moet worden ontnomen.

Om te beginnen heeft deze informatie-uitwisseling tot doel de voor uitlevering bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat in staat te stellen om met volledige kennis van zaken over te gaan tot de verificaties die zij moet verrichten krachtens artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest.

Daarnaast stelt de informatie-uitwisseling de bevoegde autoriteit van de andere lidstaat in staat om de vluchtelingenstatus in te trekken overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2011/95 en daarbij de waarborgen van artikel 45 van richtlijn 2013/32 volledig te eerbiedigen.

Gelet op het voorgaande stelt het Hof vast dat het Unierecht uitlevering enkel toestaat indien de bevoegde autoriteit van de lidstaat die de gezochte persoon heeft erkend als vluchteling, besluit om de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 14 van richtlijn 2011/95 in te trekken en voor zover de voor uitlevering bevoegde autoriteit van de aangezochte lidstaat tot de slotsom komt dat die persoon niet of niet langer de hoedanigheid van vluchteling heeft en er geen ernstig risico bestaat dat hij bij uitlevering aan het verzoekende derde land aldaar aan de doodstraf, aan foltering en aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

Overeenkomstig artikel 21, lid 1, van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest, kan bijgevolg, wanneer een derdelander die in een lidstaat de vluchtelingenstatus heeft verkregen, in een andere lidstaat, waar hij verblijft, het voorwerp is van een uitleveringsverzoek dat uitgaat van zijn land van herkomst, de aangezochte lidstaat de uitlevering eerst toestaan nadat hij informatie heeft uitgewisseld met de autoriteit die de gezochte persoon als vluchteling heeft erkend en deze autoriteit de vluchtelingenstatus van de betrokkene heeft ingetrokken.

¹⁸² Het Hof verduidelijkt dat dit beginsel, dat is opgenomen in artikel 4, lid 3, eerste alinea, VEU – op grond waarvan de Unie en de lidstaten elkaar respecteren en elkaar steunen bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien – concreet is uitgewerkt in artikel 36 van richtlijn 2011/95 en in artikel 49 van richtlijn 2013/32.

d. Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden

Arrest van 19 december 2024 (Grote kamer), Kaduna (C-244/24 en C-290/24, [EU:C:2024:1038](#))

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden – Richtlijn 2001/55/EG – Artikelen 4 en 7 – Invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten – Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 – Artikel 2, lid 3 – Mogelijkheid voor een lidstaat om de tijdelijke bescherming toe te passen op ontheemden op wie dat besluit geen betrekking heeft – Tijdstip waarop een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan dergelijke personen deze bescherming kan beëindigen – Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 6 – Terugkeerbesluit – Tijdstip waarop een lidstaat een terugkeerbesluit kan nemen – Illegaal verblijf”

Het Hof (Grote kamer), waarbij twee verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn ingediend door Nederlandse rechters, verduidelijkt het tijdstip waarop een lidstaat, ten eerste, de facultatieve tijdelijke bescherming die hij op grond van richtlijn 2001/55¹⁸³ en uitvoeringsbesluit 2022/382¹⁸⁴ aan bepaalde categorieën ontheemden heeft verleend – en waarmee hij verder gaat dan wat dit uitvoeringsbesluit vereist – kan beëindigen en, ten tweede, een terugkeerbesluit in de zin van richtlijn 2008/115¹⁸⁵ kan uitvaardigen ten aanzien van personen die deze bescherming niet meer genieten.

P, AI, ZY en BG zijn derdelanders die in het bezit waren van een op 24 februari 2022 in Oekraïne geldige tijdelijke verblijfsvergunning. Na de invasie op het Oekraïense grondgebied door de Russische strijdkrachten zijn zij naar Nederland gevlucht waar hun tijdelijke bescherming is verleend in de zin van richtlijn 2001/55, overeenkomstig de toen toepasselijke Nederlandse regeling¹⁸⁶. Krachtens laatstbedoelde regeling werd de facultatieve tijdelijke bescherming verleend aan alle houders van een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense verblijfsvergunning, daaronder begrepen een tijdelijke verblijfsvergunning, ten aanzien van wie aannemelijk was dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hadden verlaten¹⁸⁷. Voorts vereiste deze regeling niet dat werd beoordeeld of deze personen in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong konden terugkeren.

¹⁸³ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12). Artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 machtigt de lidstaten om de tijdelijke bescherming waarin deze richtlijn voorziet, uit te breiden tot andere categorieën personen dan die welke door de Raad zijn aangewezen in zijn besluit als bedoeld in artikel 5 van die richtlijn dat uitvoering geeft aan die bescherming, voor zover deze personen om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen.

¹⁸⁴ Bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB 2022, L 71, blz. 1; hierna: „uitvoeringsbesluit”) heeft de Raad besloten het bij richtlijn 2001/55 ingevoerde mechanisme van tijdelijke bescherming in werking te stellen. Overeenkomstig artikel 2, lid 3, van dit uitvoeringsbesluit kunnen de lidstaten dat besluit ook toepassen op andere personen dan die waarnaar wordt verwezen in de leden 1 en 2 van dit artikel, onder wie staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne, die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong konden terugkeren.

¹⁸⁵ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

¹⁸⁶ Artikel 3.9a, eerste lid, onder c), van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in de versie die gold tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022.

¹⁸⁷ Dat wil zeggen 90 dagen vóór de aanvang van de invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten.

Bij uitspraak van 17 januari 2024 heeft de Raad van State (Nederland) geoordeeld dat de tijdelijke bescherming van derdelanders die zich in een situatie als die van P, AI, ZY en BG bevonden op 4 maart 2024 van rechtswege zou eindigen, te weten de uiterste datum¹⁸⁸ waarop de tijdelijke bescherming zou zijn geëindigd indien de Raad geen besluit zou hebben genomen op grond van artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/55¹⁸⁹. Bijgevolg heeft de Staatssecretaris¹⁹⁰, bij vier op 7 februari 2024 uitgevaardigde terugkeerbesluiten in de zin van richtlijn 2008/115, P, AI, ZY en BG opgedragen het grondgebied van de Unie te verlaten binnen vier weken vanaf 4 maart 2024.

P heeft bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), beroep ingesteld waarmee hij de rechtmatigheid van het hem betreffende besluit betwist.

Bij uitspraken van 19 maart 2024 en 27 maart 2024 zijn de beroepen van AI en BG tegen de hen betreffende besluiten in eerste aanleg gegrond verklaard. De Staatssecretaris heeft tegen deze uitspraken hoger beroep ingesteld bij de Raad van State. Bij uitspraak van 27 maart 2024 is het beroep van ZY tegen het hem betreffende besluit daarentegen in eerste aanleg ongegrond verklaard. ZY heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de dezelfde rechter.

In het kader van bovengenoemde gedingen hebben de twee verwijzende rechters verzoeken om een prejudiciële beslissing ingediend bij het Hof. Voor zover voor de uitkomst van deze gedingen moet worden bepaald op welk tijdstip de door de Nederlandse autoriteiten verleende facultatieve tijdelijke bescherming in de zin van richtlijn 2001/55 eindigt, wensen deze rechters ten eerste te vernemen of een dergelijke bescherming vóór het einde van de verplichte tijdelijke bescherming¹⁹¹ kan worden ingetrokken. Ten tweede wensen zij te vernemen of de ten aanzien van verzoekers in de hoofdgedingen uitgevaardigde terugkeerbesluiten rechtmatig zijn, aangezien deze besluiten zijn uitgevaardigd op een tijdstip waarop zij nog legaal in Nederland verbleven.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats onderzoekt het Hof of de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 zich ertegen verzetten dat een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan andere categorieën personen dan die welke zijn bedoeld in artikel 2, leden 1 en 2, van het uitvoeringsbesluit, deze facultatieve tijdelijke bescherming ten aanzien van deze categorieën personen intrekt voordat de verplichte tijdelijke bescherming waartoe de Raad op grond van artikel 4, lid 2, van deze richtlijn heeft besloten, eindigt.

Vooraf overweegt het Hof dat een lidstaat die gebruikmaakt van de door artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 geboden mogelijkheid, het Unierecht uitvoert, zodat hij geen facultatieve tijdelijke bescherming kan verlenen aan personen die niet om dezelfde redenen zijn ontheemd en niet uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen als personen die de verplichte tijdelijke bescherming genieten.

¹⁸⁸ Die datum vloeit voort uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/55, waarin is bepaald dat „[o]nverminderd artikel 6 [...] de tijdelijke bescherming één jaar [duurt]. Wanneer de bescherming niet op grond van artikel 6, lid 1, onder b), wordt beëindigd, kan deze automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar.”

¹⁸⁹ Volgens artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/55 kan de Raad „[i]ndien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, [...] met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om bij de Raad een voorstel in te dienen, onderzoekt, besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen”.

¹⁹⁰ In casu de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland; hierna: „Staatssecretaris”).

¹⁹¹ Te weten de bescherming die voortvloeit uit een besluit dat door Raad wordt vastgesteld krachtens artikel 5 van richtlijn 2001/55 en waarbij wordt geconstateerd dat er sprake is van een massale toestroom van ontheemden. Een dergelijk besluit heeft tot gevolg dat de tijdelijke bescherming in alle door richtlijn 2001/55 gebonden lidstaten ten aanzien van de in dat besluit beschreven specifieke groepen personen ingaat vanaf de in dat besluit vastgestelde datum.

In deze context merkt het Hof op dat die bepaling en artikel 2, lid 3, van het uitvoeringsbesluit een lidstaat toestaan om derdelanders of staatlozen die beschikken over een op 23 februari 2022 in Oekraïne geldige tijdelijke verblijfsvergunning en ten aanzien van wie aannemelijk is dat zij dat land na 26 november 2021 hebben verlaten, facultatieve tijdelijke bescherming te verlenen zonder dat wordt beoordeeld of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren. In dit opzicht is, ten eerste, de reden voor de toepassing van de verplichte tijdelijke bescherming, zoals die door de Raad in dat uitvoeringsbesluit is vastgesteld, de invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten, die op 24 februari 2022 is begonnen. Derdelanders of staatlozen die wegens de zeer beperkte duur van hun verblijfsrecht op het grondgebied van de Unie kort na het begin van deze invasie naar Oekraïne zouden moeten terugkeren, kunnen worden gelijkgesteld met personen die als gevolg van die invasie ontheemd zijn geraakt. Ten tweede verwijst artikel 2, lid 3, van het uitvoeringsbesluit onder de mogelijke begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming weliswaar uitdrukkelijk naar staatlozen en derdelanders die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren, maar wordt deze categorie slechts bij wijze van voorbeeld genoemd.

Vervolgens stelt het Hof vast dat de door de Nederlandse autoriteiten aan derdelanders zoals die in de hoofdingen verleende facultatieve tijdelijke bescherming heeft opgehouden rechtsgevolgen te sorteren voordat de verplichte tijdelijke bescherming afliep, en onderzoekt het of de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 vereisen dat deze facultatieve tijdelijke bescherming blijft gelden zolang de door de Raad krachtens artikel 5 van deze richtlijn uitgevoerde verplichte tijdelijke bescherming rechtsgevolgen heeft, of althans tot het einde van de automatische verlenging van de initiële periode van die verplichte tijdelijke bescherming als bedoeld in dat artikel 4, lid 1.

In dat verband verklaart het Hof voor recht dat de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 vrij kunnen beslissen om de facultatieve tijdelijke bescherming die zij vóór het einde van de op Unieniveau vastgestelde verplichte tijdelijke bescherming hebben verleend, te beëindigen.¹⁹²

In dat opzicht laat deze bepaling de lidstaten ten eerste de vrijheid om de datum vast te stellen vanaf welke zij de facultatieve tijdelijke bescherming willen verlenen, mits die datum ligt tussen de datum waarop de verplichte tijdelijke bescherming in werking treedt en de datum waarop zij geen rechtsgevolgen meer heeft. Ten tweede behouden de lidstaten zeggenschap over de duur van de facultatieve tijdelijke bescherming die zij willen bieden, op voorwaarde dat die duur binnen het tijdsbestek van de toepassing van het op het niveau van de Unie vastgestelde mechanisme van tijdelijke bescherming valt. Aangezien een dergelijke bescherming niet voortvloeit uit een door het Unierecht opgelegde verplichting, maar uit een autonoom besluit van een lidstaat om de kring van begunstigden van die bescherming uit te breiden, moet die lidstaat die immers evenzeer autonoom kunnen intrekken.

Bovendien vindt die uitlegging van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 steun in zowel de doelstelling van deze bepaling, die erin bestaat de lidstaten aan te moedigen de categorieën ontheemden die tijdelijke bescherming genieten, uit te breiden, als de meer algemene doelstelling van deze richtlijn, die erin bestaat te voorkomen dat het systeem voor de toekenning van internationale bescherming geblokkeerd raakt. Een verbod voor een lidstaat om het voordeel van de facultatieve tijdelijke bescherming in te trekken vóór het einde van de op het niveau van de Unie vastgestelde verplichte

¹⁹² Het Hof verduidelijkt dat de lidstaten dus niet verplicht zijn om de duur van deze facultatieve tijdelijke bescherming af te stemmen op de initiële duur van de verplichte tijdelijke bescherming of de automatische verlenging ervan als bedoeld in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, noch op de duur die in voorkomend geval voortvloeit uit de optionele verlenging ervan als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die richtlijn.

tijdelijke bescherming, om redenen die hij passend acht, zou immers tot gevolg hebben dat de lidstaten ervan worden weerhouden om gebruik te maken van de in artikel 7 van richtlijn 2001/55 geboden mogelijkheid en dat aldus de door dat artikel en deze richtlijn nagestreefde doelstellingen worden ondermijnd.

Een dergelijk besluit tot intrekking mag evenwel geen afbreuk doen aan de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 en moet de algemene beginselen van het Unierecht eerbiedigen, met name het vertrouwensbeginsel.

Wat in dat verband ten eerste de bescherming van de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 betreft, beoogt zij met name te waarborgen dat derdelanders en staatlozen die tijdelijke bescherming genieten, daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om internationale bescherming te verkrijgen, na een passend onderzoek van hun individuele situatie, en hun tegelijkertijd onmiddellijk een geringere mate van bescherming te garanderen. Het zou dan ook in strijd zijn met dit doel en met het nuttig effect van die richtlijn dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dat deze derdelanders en staatlozen in voorkomend geval hebben ingediend en waarover nog geen beslissing is genomen, na het verstrijken van de facultatieve tijdelijke bescherming niet zou worden afgerond. Voorts mogen die personen, wanneer de facultatieve tijdelijke bescherming is beëindigd, niet worden belet om hun recht om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, dat een essentiële stap vormt in de procedure voor de toekenning van die bescherming, daadwerkelijk uit te oefenen. Het feit dat een persoon die tijdelijke bescherming geniet niet heeft geantwoord op het verzoek van de autoriteiten van de betrokken lidstaat teneinde te achterhalen of hij voornemens was zijn verzoek om internationale bescherming verder te laten behandelen, kan dus niet tot gevolg hebben dat het eventueel door hem in te dienen verzoek om internationale bescherming wordt aangemerkt als een volgend verzoek in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32¹⁹³.

Wat ten tweede het vertrouwensbeginsel betreft, mogen particulieren niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die door de Unie-instellingen, handelend krachtens hun discretionaire bevoegdheid, kan worden gewijzigd. In casu kan enerzijds de Raad op ieder moment de verplichte tijdelijke bescherming beëindigen¹⁹⁴, en mogen anderzijds de lidstaten de facultatieve tijdelijke bescherming die zij in voorkomend geval hebben ingesteld, na de datum waarop de verplichte tijdelijke bescherming is geëindigd niet laten voortduren¹⁹⁵. Hieruit volgt dat de Nederlandse autoriteiten de begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming met betrekking tot de minimumduur van die bescherming geen andere nauwkeurige, met het Unierecht overeenstemmende toezeggingen hadden kunnen doen dan de toezegging dat deze autoriteiten zich ertoe verbonden de facultatieve tijdelijke bescherming niet te beëindigen voordat de verplichte tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer zou hebben. Zij lijken aan de derdelanders in de hoofdgedingen echter niet een dergelijke toezegging te hebben gedaan, hetgeen de verwijzende rechters evenwel dienen na te gaan.

Het Hof leidt daaruit af dat de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan andere categorieën personen dan die welke zijn bedoeld in het uitvoeringsbesluit, deze facultatieve tijdelijke bescherming ten aanzien van deze

¹⁹³ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

¹⁹⁴ Zie artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/55.

¹⁹⁵ Zie artikel 7 van richtlijn 2001/55.

categorieën personen intrekt vóór het einde van de verplichte tijdelijke bescherming waartoe de Raad op grond van artikel 4, lid 2, van deze richtlijn heeft besloten.¹⁹⁶

In de tweede plaats oordeelt het Hof dat artikel 6 van richtlijn 2008/115 zich ertegen verzet dat jegens een derdelander die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft uit hoofde van de mogelijkheid die deze lidstaat heeft aangewend om hem facultatieve tijdelijke bescherming te verlenen als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2001/55, een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd voordat deze bescherming is geëindigd, zelfs wanneer blijkt dat genoemde bescherming binnenkort zal eindigen en dat de gevolgen van dit besluit tot die datum worden opgeschort.

Allereerst verzet in dit verband richtlijn 2008/115 zich ertegen dat een lidstaat een terugkeerbesluit uitvaardigt ten aanzien van een derdelander die legaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, dit onafhankelijk van de omstandigheid dat de bevoegde nationale autoriteit in het terugkeerbesluit uitdrukkelijk vermeldt dat dit besluit geen rechtsgevolgen heeft zolang het verblijf van de betrokkene legaal blijft. Ten eerste moet namelijk bij elk terugkeerbesluit onverwijld na de uitvaardiging ervan door de betrokken lidstaat een signalering in het Schengeninformatiesysteem worden ingevoerd „om te verifiëren of aan de terugkeerverplichting is voldaan en om de tenuitvoerlegging van terugkeerbesluiten te ondersteunen”¹⁹⁷, ook wanneer dat besluit geen onmiddellijke werking heeft. In dat laatste geval verblijft de betrokkene op de datum van de signalering nog regelmatig op het grondgebied van die lidstaat en kan hij gebruikmaken van het recht om zich naar andere lidstaten te begeven. Ten tweede wordt een dergelijk vroegtijdig terugkeerbesluit uitgevaardigd zonder rekening te houden met elke wijziging in de omstandigheden die zich tussen de uitvaardiging van dat besluit en het einde van het legale verblijf van de betrokkene zou kunnen voordoen en die mogelijk een aanzienlijke invloed heeft op de beoordeling van zijn situatie.

Vervolgens verblijven derdelanders, zolang zij de facultatieve tijdelijke bescherming blijven genieten, legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat en kan ten aanzien van hen dus geen terugkeerbesluit worden uitgevaardigd. De begunstigden van een dergelijke bescherming moeten namelijk beschikken over alle rechten die richtlijn 2001/55 toekent aan personen die de verplichte tijdelijke bescherming genieten.¹⁹⁸ Aangezien de betrokken lidstaat aan de begunstigde van de verplichte tijdelijke bescherming een verblijfstitel moet afgeven op grond waarvan het hem is toegestaan op het grondgebied van die lidstaat te verblijven¹⁹⁹, moet een dergelijke verblijfstitel eveneens worden toegekend aan begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming.

Tot slot bestaat er weliswaar een risico dat de met de uitvaardiging van terugkeerbesluiten belaste nationale autoriteiten bij het verstrijken van de facultatieve tijdelijke bescherming geconfronteerd worden met een groot aantal individuele situaties die gelijktijdig moeten worden onderzocht, doch volstaat een dergelijk risico op zich niet om af te wijken van bovengenoemd beginsel. Hoewel voorts de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander in beginsel een prioriteit voor de lidstaten moet zijn, moeten zij ook voldoen aan de materiële en procedurele vereisten die krachtens het Unierecht in

¹⁹⁶ Deze lidstaat kan de tijdelijke bescherming die hij aan die categorieën personen heeft verleend intrekken op een eerdere datum dan die waarop de door de Raad vastgestelde tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft, mits deze lidstaat met name geen afbreuk doet aan de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 en de algemene beginselen van het Unierecht eerbiedigt.

¹⁹⁷ Zie artikel 3, lid 1, van verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB 2018, L 312, blz. 1).

¹⁹⁸ Zie artikel 7 van richtlijn 2001/55.

¹⁹⁹ Zie artikel 8 van richtlijn 2001/55, gelezen in samenhang met artikel 2, onder g).

acht moeten worden genomen, opdat deze derdelanders op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden. Wanneer de autoriteiten van een lidstaat die verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van terugkeerbesluiten geconfronteerd worden met een zeer groot aantal individuele gevallen die gelijktijdig moeten worden beoordeeld, vanwege het verstrijken van de facultatieve tijdelijke bescherming, staat richtlijn 2008/115 er dus uitsluitend aan in de weg dat deze autoriteiten de terugkeerbesluiten die moeten worden uitgevaardigd ten aanzien van derdelanders en staatlozen die een dergelijke bescherming hebben genoten, langer uitstellen dan een gelet op die situatie redelijke termijn.

2. Immigratiebeleid

Arrest van 30 januari 2024 (Grote kamer), Landeshauptmann von Wien (Gezinshereniging met een minderjarige vluchteling) (C-560/20, [EU:C:2024:96](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Immigratiebeleid – Recht op gezinshereniging – Richtlijn 2003/86/EG – Artikel 10, lid 3, onder a) – Gezinshereniging van een alleenstaande minderjarige vluchteling met zijn bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn – Artikel 2, onder f) – Begrip ‘alleenstaande minderjarige’ – Gezinshereniger die op het tijdstip van zijn verzoek minderjarig was, maar tijdens de gezinsherenigingsprocedure meerderjarig is geworden – Relevante datum voor de beoordeling van de status van minderjarige – Termijn voor de indiening van een verzoek om gezinshereniging – Meerderjarige zus van de gezinshereniger die wegens een ernstige ziekte permanente ondersteuning van haar ouders nodig heeft – Nuttige werking van het recht op gezinshereniging van een alleenstaande minderjarige vluchteling – Artikel 7, lid 1 – Artikel 12, lid 1, eerste en derde alinea – Mogelijkheid om gezinshereniging aan aanvullende voorwaarden te onderwerpen”

Het Hof (Grote kamer) verduidelijkt in het kader van een prejudiciële verwijzing de voorwaarden waaronder de ouders en de ernstig zieke meerderjarige zus van een alleenstaande minderjarige vluchteling die tijdens de gezinsherenigingsprocedure meerderjarig is geworden, in aanmerking komen voor gezinshereniging krachtens richtlijn 2003/86²⁰⁰.

RI is in 2015 als alleenstaande minderjarige in Oostenrijk aangekomen en is aldaar in januari 2017 als vluchteling erkend. Drie maanden en één dag na de kennisgeving van dat besluit, toen RI nog minderjarig was, hebben zijn ouders, CR en GF, en zijn aan cerebrale parese lijdende meerderjarige zus, TY, bij de ambassade van de Republiek Oostenrijk in Syrië voor het eerst verzoeken tot toegang en verblijf ingediend met het oog op gezinshereniging met RI. Deze verzoeken werden bij definitief besluit afgewezen op de grond dat RI in de loop van de gezinsherenigingsprocedure meerderjarig was geworden.

In juli 2018 hebben CR, GF en TY bij de Landeshauptmann von Wien (regeringsleider van de deelstaat Wenen, Oostenrijk) opnieuw verzoeken tot toegang en verblijf ingediend met het oog op gezinshereniging met RI. Deze werden wederom afgewezen omdat ze niet binnen drie maanden na de toekenning van de vluchtelingenstatus aan RI waren ingediend.

CR, GF en TY hebben beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Wien (bestuursrechter in eerste aanleg Wenen, Oostenrijk), dat heeft besloten om het Hof vragen te stellen over de uitlegging van richtlijn 2003/86. De verwijzende rechter vraagt zich in het bijzonder af of voor de indiening van een

²⁰⁰ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55).

verzoek om gezinshereniging met een alleenstaande minderjarige vluchteling een bepaalde termijn kan worden gesteld wanneer de vluchteling meerderjarig wordt tijdens de gezinsherenigingsprocedure. Ook twijfelt hij over de draagwijdte van de mogelijkheid die richtlijn 2003/86²⁰¹ de lidstaten biedt om te vereisen dat de vluchteling voor hemzelf en zijn gezinsleden beschikt over huisvesting, een ziektekostenverzekering en voldoende bestaansmiddelen, van welke mogelijkheid in het Oostenrijkse recht gebruik is gemaakt. Voorts merkt deze rechter op dat het Oostenrijkse recht de zus van een gezinshereniger geen recht op gezinshereniging biedt. TY is echter volledig en permanent afhankelijk van de hulp van haar ouders, wat betekent dat zij zich niet bij hun zoon in Oostenrijk kunnen voegen zonder TY mee te nemen.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats, met betrekking tot het in het arrest A en S²⁰² gestelde vereiste dat een op artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86 gebaseerd verzoek om gezinshereniging van een alleenstaande minderjarige vluchteling met zijn ouders²⁰³, wordt ingediend binnen drie maanden nadat de minderjarige als vluchteling is erkend, benadrukt het Hof dat met deze termijn wordt beoogd het risico te vermijden dat het recht op gezinshereniging zonder enige beperking in de tijd kan worden ingeroepen in de situatie waarin de vluchteling reeds tijdens de asielpprocedure, en dus nog voordat het verzoek om gezinshereniging is ingediend, meerderjarig is geworden.

Van een dergelijk risico is echter geen sprake wanneer de vluchteling meerderjarig wordt in de loop van de gezinsherenigingsprocedure. Gelet op de doelstelling van artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86, die erin bestaat om de hereniging van alleenstaande minderjarige vluchtelingen met hun ouders te bevorderen en om hen extra te beschermen, kan een verzoek om gezinshereniging op grond van die bepaling bovendien niet worden geacht te laat te zijn ingediend indien dit gebeurde toen de betrokken vluchteling nog minderjarig was. Een termijn voor de indiening van een dergelijk verzoek kan dus niet ingaan voordat de vluchteling meerderjarig wordt. De ouders van een vluchteling kunnen derhalve, zolang hij minderjarig is, een verzoek tot toegang en verblijf met het oog op gezinshereniging met deze vluchteling indienen zonder een bepaalde termijn in acht te hoeven nemen.

In de tweede plaats leidt het Hof uit de verwijzingsbeslissing af dat TY vanwege haar ziekte volledig en permanent afhankelijk is van de hulp van haar ouders, die haar dus niet alleen kunnen laten in Syrië. In deze omstandigheden zou, indien TY niet tegelijk met haar ouders in aanmerking zou komen voor gezinshereniging met RI, aan RI de facto zijn recht op gezinshereniging met zijn ouders worden ontnomen. Een dergelijk resultaat zou onverenigbaar zijn met het onvoorwaardelijke karakter van dit recht en afbreuk doen aan de nuttige werking ervan, omdat het strijdig zou zijn met zowel het doel van artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86 als de vereisten die voortvloeien uit artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), dat ziet op de eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven, en uit artikel 24, leden 2 en 3, van het Handvest²⁰⁴, dat betrekking heeft op de rechten van het kind, waarvan deze richtlijn de eerbiediging moet waarborgen.

Hieruit volgt dat het, gelet op de uitzonderlijke omstandigheden van het hoofdgeding, voor de nuttige werking van het recht van RI op gezinshereniging met zijn ouders en ter eerbiediging van voornoemde bepalingen van het Handvest noodzakelijk is dat een toegangs- en verblijfstitel voor

²⁰¹ Zie artikel 7, lid 1, en artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86.

²⁰² Arrest van 12 april 2018, **A en S** (C-550/16, [EU:C:2018:248](#), punt 61).

²⁰³ In de bewoordingen van artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86: de „bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn”.

²⁰⁴ Verplichting om rekening te houden met de belangen van het kind en in aanmerking te nemen dat een kind regelmatig persoonlijke betrekkingen met zijn beide ouders moet kunnen onderhouden.

Oostenrijk wordt verleend aan de meerderjarige zus van RI, die vanwege een ernstige ziekte permanent hulp van haar ouders nodig heeft.

In de derde en laatste plaats komt het Hof, gelet op richtlijn 2003/86 en de hierboven aangehaalde grondrechten, tot de slotsom dat een lidstaat niet kan vereisen dat een alleenstaande minderjarige vluchteling of zijn ouders, om in aanmerking te komen voor gezinshereniging uit hoofde van artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86, beschikken over huisvesting, een ziektekostenverzekering en stabiele, regelmatige en voldoende inkomsten, in de zin van artikel 7, lid 1, van deze richtlijn, ongeacht of het verzoek om gezinshereniging binnen drie maanden na toekenning van de vluchtelingenstatus is ingediend²⁰⁵.

Het is voor een alleenstaande minderjarige vluchteling immers praktisch onmogelijk om aan deze voorwaarden te voldoen. Ook voor de ouders van een dergelijke minderjarige is het uiterst moeilijk om nog voordat zij zich bij hun kind in de betrokken lidstaat hebben gevoegd aan deze voorwaarden te voldoen. De mogelijkheid om gezinshereniging van alleenstaande minderjarige vluchtelingen met hun ouders afhankelijk te stellen van die voorwaarden zou er dus in werkelijkheid op neerkomen dat deze minderjarigen het recht op een dergelijke gezinshereniging wordt ontnomen.

Aangezien het voor de nuttige werking van het recht van RI op gezinshereniging met zijn ouders noodzakelijk is dat, gelet op de situatie van TY, ook aan haar een toegangs- en verblijfstitel wordt verleend, kan de betrokken lidstaat evenmin vereisen dat RI of zijn ouders ten aanzien van de ernstige zieke zus van die minderjarige vluchteling aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2003/86 voldoen.

Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), CU en ND (Sociale bijstand – Indirecte discriminatie) (C-112/22 en C-223/22, [EU:C:2024:636](#))

„Prejudiciële verwijzing – Status van langdurig ingezetenen derdelanders – Richtlijn 2003/109/EG – Artikel 11, lid 1, onder d) – Gelijke behandeling – Maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming – Voorwaarde van een verblijf van ten minste tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken – Indirecte discriminatie”

Naar aanleiding van het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunale di Napoli (rechter in eerste aanleg Napels, Italië), spreekt zich het Hof uit over het in artikel 11 van richtlijn 2003/109²⁰⁶ verankerde beginsel van gelijke behandeling van langdurig ingezetenen derdelanders en eigen onderdanen, en meer in het bijzonder over de vraag of de toegang tot een maatregel inzake sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming in de zin van dat artikel 11, lid 1, onder d), afhankelijk kan worden gesteld van een voorwaarde van een verblijf van ten minste tien jaar in de betrokken lidstaat, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken.

In 2020 hebben CU en ND, derdelanders die langdurig ingezetenen in Italië zijn, een aanvraag voor een „basisinkomen” ingediend, een sociale uitkering die tot doel heeft een bestaansminimum te garanderen. Naderhand zijn zij vervolgd omdat zij in hun aanvragen valselijk hadden verklaard te voldoen aan de voorwaarden voor toekenning van dat inkomen, waaronder aan de voorwaarde dat zij ten minste tien jaar in Italië hadden verbleven, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken.

²⁰⁵ Overeenkomstig artikel 12, lid 1, derde alinea, van richtlijn 2003/86 kunnen de lidstaten van de vluchteling vereisen dat hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 7, lid 1, indien het verzoek om gezinshereniging niet binnen deze termijn is ingediend.

²⁰⁶ Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (PB 2004, L 16, blz. 44).

In dit verband vraagt de rechter in eerste aanleg van Napels zich af of deze toekenningsvoorwaarde, die ook geldt voor Italiaanse onderdanen, verenigbaar is met het Unierecht. De verwijzende rechter is van oordeel dat dit vereiste derdelanders, met inbegrip van houders van een verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, minder gunstig behandelt dan eigen onderdanen.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen herinnert het Hof eraan dat wanneer een bepaling van Unierecht, zoals artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, uitdrukkelijk naar de nationale wetgeving verwijst, het niet aan het Hof is om aan de betrokken termen een zelfstandige en uniforme definitie te geven overeenkomstig het Unierecht. Het ontbreken van autonome en uniforme definities overeenkomstig het Unierecht van de begrippen sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming en de verwijzing naar het nationale recht in dat artikel voor die begrippen impliceren echter niet dat de lidstaten bij de toepassing van het in die bepaling vastgelegde beginsel van gelijke behandeling het nuttig effect van richtlijn 2003/109 mogen aantasten. Bovendien dienen de lidstaten, wanneer zij bepalen welke maatregelen inzake sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming in hun nationale wetgeving zijn vastgelegd, de in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) vastgelegde rechten te eerbiedigen en de daarin verankerde beginselen in acht te nemen, met name die in artikel 34 daarvan.

Aangezien zowel artikel 34 van het Handvest als artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109 naar het nationale recht verwijst, dient de verwijzende rechter vast te stellen of het in de hoofdprocedures aan de orde zijnde „basisinkomen” een sociale uitkering vormt die onder de in die richtlijn bedoelde uitkeringen valt.

Het Hof benadrukt voorts dat het bij richtlijn 2003/109 ingevoerde stelsel de verkrijging van de status van langdurig ingezetene op grond van die richtlijn afhankelijk stelt van een bijzondere procedure, terwijl bovendien aan bepaalde voorwaarden moet worden voldaan, waaronder het vereiste van een legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar op het nationale grondgebied. Voor zover die status van langdurig ingezetene overeenkomt met het hoogste niveau van integratie dat derdelanders kunnen bereiken, rechtvaardigt die status dat hun wordt gegarandeerd dat zij op gelijke wijze worden behandeld als de onderdanen van de gastlidstaat, onder meer op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming.

Wat vervolgens de in de hoofdprocedures aan de orde zijnde verblijfsvoorwaarde betreft, overweegt het Hof dat een verblijfsvoorwaarde van tien jaar, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, in strijd is met artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109.

In de eerste plaats vormt het verschil in behandeling tussen langdurig ingezeten derdelanders en eigen onderdanen dat voortvloeit uit het feit dat een nationale regeling een dergelijke verblijfsvoorwaarde stelt, namelijk indirecte discriminatie. Deze voorwaarde treft voornamelijk buitenlanders, waaronder met name derdelanders, maar heeft ook gevolgen voor de belangen van Italiaanse onderdanen die naar Italië terugkeren na een periode in een andere lidstaat te hebben verbleven. Een maatregel kan echter als indirecte discriminatie worden beschouwd zonder dat die maatregel tot gevolg heeft dat alle eigen onderdanen worden begunstigd of dat enkel langdurig ingezeten derdelanders, met uitsluiting van eigen onderdanen, worden benadeeld.

In de tweede plaats is een dergelijke discriminatie in beginsel verboden, tenzij zij objectief gerechtvaardigd is.

Evenwel bevat artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/109 een uitputtende opsomming van de situaties waarin de lidstaten op het gebied van verblijf mogen afwijken van de gelijke behandeling van

langdurig ingezetenen derdelanders en eigen onderdanen. Buiten deze situaties vormt een verschil in behandeling tussen deze twee categorieën onderdanen op zich dus schending van artikel 11, lid 1, onder d), van deze richtlijn.

In het bijzonder kan een verschil in behandeling tussen langdurig ingezetenen derdelanders en onderdanen van de betrokken lidstaat niet worden gerechtvaardigd door het feit dat zij zich in een verschillende situatie bevinden wegens hun respectieve banden met deze lidstaat.

De periode van legaal en ononderbroken verblijf van vijf jaar waarin richtlijn 2003/109 voorziet om de status van langdurig ingezetene te kunnen verkrijgen, geeft namelijk blijk van „de sterke banden [van de betrokkene] met het land”. Die periode moet dus worden geacht voldoende te zijn opdat de betrokkene na de verwerving van de status van langdurig ingezetene het recht heeft om op dezelfde wijze te worden behandeld als de eigen onderdanen, met name op het gebied van sociale zekerheid, sociale bijstand en sociale bescherming, overeenkomstig artikel 11, lid 1, onder d), van die richtlijn.

Bijgevolg kan een lidstaat niet eenzijdig de verblijfsduur verlengen die vereist is opdat een dergelijke langdurig ingezetene het door deze bepaling gewaarborgde recht kan genieten.

Wat ten slotte de strafrechtelijke sanctie betreft waarin de nationale regeling voorziet in geval van valse verklaringen in verband met de voorwaarden voor toegang tot de betrokken sociale uitkering, herinnert het Hof eraan dat een nationale sanctieregeling niet verenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 2003/109 wanneer zij wordt opgelegd om de naleving te garanderen van een verplichting die zelf niet in overeenstemming is met deze bepalingen.

Gelet op het voorgaande verklaart het Hof voor recht dat artikel 11, lid 1, onder d), van richtlijn 2003/109, gelezen in het licht van artikel 34 van het Handvest, zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die de toegang van langdurig ingezetenen derdelanders tot een maatregel inzake sociale zekerheid, sociale bijstand of sociale bescherming afhankelijk stelt van de – ook voor de eigen onderdanen van die lidstaat geldende – voorwaarde dat zij ten minste tien jaar in die lidstaat hebben verbleven, waarvan de laatste twee jaar ononderbroken, en die elke valse verklaring betreffende die verblijfsvoorwaarde strafbaar stelt.

3. Grenscontroles

Arrest van 21 maart 2024 (Grote kamer), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, [EU:C:2024:251](#))

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) 2019/1157 – Versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Europese Unie – Geldigheid – Rechtsgrondslag – Artikel 21, lid 2, VWEU – Artikel 77, lid 3, VWEU – Verordening (EU) 2019/1157 – Artikel 3, lid 5 – Verplichting voor de lidstaten om in het opslagmedium van identiteitskaarten twee vingerafdrukbeelden in interoperabele, digitale formaten op te nemen – Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven – Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten – Bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EU) 2016/679 – Artikel 35 – Verplichting om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling te verrichten – Handhaving van de gevolgen van een ongeldig verklaarde verordening in de tijd”

Naar aanleiding van een door het Verwaltungsgericht Wiesbaden (bestuursrechter in eerste aanleg Wiesbaden, Duitsland) ingediend verzoek om een prejudiciële beslissing verklaart het Hof (Grote

kamer) verordening 2019/1157²⁰⁷ betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie ongeldig voor zover zij op een onjuiste rechtsgrondslag berust. Het Hof stelt echter vast dat de verplichte opname van twee vingerafdrukken in identiteitskaarten waarin deze verordening voorziet, met name verenigbaar is met de grondrechten op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens. Het Hof handhaaft dan ook de gevolgen van verordening 2019/1157 totdat een nieuwe, vervangende verordening in werking treedt die op de gepaste specifieke rechtsgrondslag is gebaseerd.

In november 2021 heeft verzoeker in het hoofdgeding de stad Wiesbaden²⁰⁸ verzocht om afgifte van een nieuwe identiteitskaart, die zijn vingerafdrukken niet bevat. De stad Wiesbaden heeft deze aanvraag afgewezen, onder meer omdat het sinds 2 augustus 2021 op grond van de bepaling van nationaal recht die artikel 3, lid 5, van verordening 2019/1157 omzet, verplicht is om in het opslagmedium van identiteitskaarten twee vingerafdrukbeelden op te nemen.

Op 21 december 2021 heeft verzoeker in het hoofdgeding bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van de stad Wiesbaden teneinde deze stad te doen gelasten hem een identiteitskaart af te geven waarin zijn vingerafdrukbeelden niet zijn opgenomen.

Aangezien de verwijzende rechter twijfelt aan de rechtmatigheid van de motivering van het bestreden besluit omdat de geldigheid van verordening 2019/1157 zelf discutabel is, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst teneinde het Hof te vragen of deze verordening ongeldig is, ten eerste omdat zij ten onrechte is vastgesteld op grond van artikel 21, lid 2, VWEU in plaats van artikel 77, lid 3, VWEU, ten tweede omdat zij in strijd is met de algemene verordening gegevensbescherming²⁰⁹, en ten derde omdat zij in strijd is met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie²¹⁰.

Beoordeling door het Hof

Eerste ongeldigheidsgrond: toepassing van een onjuiste rechtsgrondslag

Wat betreft de werkingssfeer van respectievelijk artikel 21, lid 2, VWEU en artikel 77, lid 3, VWEU, merkt het Hof op dat de eerstgenoemde bepaling de Unie de bevoegdheid verleent om de bepalingen vast te stellen die nodig zijn om de uitoefening te vergemakkelijken van het recht van de burgers van de Unie om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven²¹¹, zulks onder voorbehoud van de bevoegdheden waarin de Verdragen daartoe voorzien. Artikel 77, lid 3, VWEU²¹²

²⁰⁷ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PB 2019, L 188, blz. 67).

²⁰⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden (Wiesbaden, hoofdstad van de deelstaat Hessen, Duitsland).

²⁰⁹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB 2016, L 119, blz. 1, met rectificaties in PB 2018, L 127, blz. 2 en PB 2021, L 74, blz. 35; hierna: „AVG“).

²¹⁰ Hierna: „Handvest“. Deze bepalingen hebben respectievelijk betrekking op de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

²¹¹ Het in artikel 20, lid 2, onder a), VWEU bedoelde recht. Hierna: „recht van vrij verkeer en verblijf“.

²¹² Deze bepaling luidt: „Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om de uitoefening van het in artikel 20, lid 2, onder a), bedoelde recht te vergemakkelijken, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten vaststellen, tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.“

voorziet uitdrukkelijk in dergelijke bevoegdheden om bepalingen vast te stellen met betrekking tot paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten die aan burgers van de Unie worden afgegeven teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken.

Deze bepaling is opgenomen in de titel van het VWEU die betrekking heeft op de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, in het hoofdstuk met als opschrift „Beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie”. Volgens artikel 77, lid 1, VWEU ontwikkelt de Unie evenwel een beleid dat tot doel heeft te voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen, te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen, en geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van deze grenzen op te zetten. De in artikel 77, lid 3, VWEU bedoelde bepalingen²¹³ maken integrerend deel uit van dat beleid van de Unie. Deze documenten stellen burgers van de Unie immers met name in staat om aan te tonen dat zij het recht van vrij verkeer en verblijf genieten, en dus om dit recht uit te oefenen. Bijgevolg kan artikel 77, lid 3, VWEU de grondslag vormen voor de vaststelling van maatregelen met betrekking tot die documenten indien een dergelijk optreden noodzakelijk blijkt om de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken.

Aan deze uitlegging van de draagwijdte van artikel 77, lid 3, VWEU wordt niet afgedaan door de historische ontwikkeling die de Verdragen hebben doorgemaakt op het gebied van de bevoegdheid van de Unie om maatregelen vast te stellen met betrekking tot paspoorten en identiteitskaarten, noch door de omstandigheid dat deze bepaling van toepassing is „tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien”.

In dit verband merkt het Hof ten eerste op dat het Verdrag van Lissabon weliswaar de bepaling²¹⁴ heeft geschrapt waarbij voor de wetgever van de Unie uitdrukkelijk de mogelijkheid werd uitgesloten om gebruik te maken van artikel 18, lid 2, EG (thans artikel 21, lid 2, VWEU) als rechtsgrondslag voor de vaststelling van met name „bepalingen betreffende paspoorten [en] identiteitskaarten”, maar aan de Unie tegelijkertijd in artikel 77, lid 3, VWEU uitdrukkelijk bevoegdheid op dit gebied heeft verleend, waarbij de vaststelling van maatregelen op dat gebied is onderworpen aan een bijzondere wetgevingsprocedure en met name aan eenparigheid van stemmen in de Raad.

Uit deze schrapping kan dan ook niet worden afgeleid dat het thans mogelijk zou zijn om op grond van artikel 21, lid 2, VWEU bepalingen inzake paspoorten en identiteitskaarten vast te stellen. Integendeel, uit de historische ontwikkeling volgt dat de opstellers van de Verdragen met artikel 77, lid 3, VWEU de Unie een specifiekere bevoegdheid tot vaststelling van dergelijke bepalingen ter vergemakkelijking van de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf hebben willen verlenen dan de meer algemene bevoegdheid waarin artikel 21, lid 2, VWEU voorziet.

Ten tweede legt het Hof de vermelding dat artikel 77, lid 3, VWEU van toepassing is „tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien” aldus uit dat de bedoelde bevoegdheden niet zijn verleend door een bepaling met een meer algemene strekking, zoals artikel 21, lid 2, VWEU, maar door een nog specifiekere bepaling.

Het Hof leidt daaruit af dat verordening 2019/1157 slechts op grond van artikel 21, lid 2, VWEU kon worden vastgesteld indien het hoofddoel of de overwegende component van deze verordening valt buiten de specifieke werkingssfeer van artikel 77, lid 3, VWEU, dat betrekking heeft op de afgifte van paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten teneinde de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf te vergemakkelijken.

²¹³ Namelijk de bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten (hierna: „bepalingen inzake paspoorten en identiteitskaarten”).

²¹⁴ Voorheen opgenomen in artikel 18, lid 3, EG.

Uit het hoofddoel en de overwegende componenten van verordening 2019/1157 volgt echter dat deze verordening binnen de specifieke werkingssfeer van artikel 77, lid 3, VWEU valt. Door deze verordening op grond van artikel 21, lid 2, VWEU en volgens de gewone wetgevingsprocedure vast te stellen heeft de Uniewetgever bijgevolg een onjuiste rechtsgrondslag toegepast, hetgeen kan leiden tot de ongeldigheid van die verordening.

Tweede ongeldigheidsgrond: schending van artikel 35, lid 10, AVG

Het Hof merkt op dat met verordening 2019/1157 geen enkele bewerking met betrekking tot persoonsgegevens wordt verricht, maar dat er slechts in wordt bepaald dat de lidstaten bepaalde verwerkingen uitvoeren wanneer een identiteitskaart wordt aangevraagd, en wijst erop dat artikel 35, lid 1, AVG²¹⁵ niet van toepassing was ten tijde van de vaststelling van verordening 2019/1157. Aangezien artikel 35, lid 10, AVG voorziet in een afwijking van laatstgenoemde bepaling, kon de vaststelling van verordening 2019/1157 niet in strijd zijn met dat artikel 35, lid 10.

Derde ongeldigheidsgrond: schending van de artikelen 7 en 8 van het Handvest

In de eerste plaats merkt het Hof op dat de in artikel 3, lid 5, van verordening 2019/1157 vervatte verplichting om twee vingerafdrukbeelden op te nemen in het opslagmedium voor identiteitskaarten die door de lidstaten worden afgegeven een beperking vormt van zowel het recht op eerbiediging van het privéleven als het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals respectievelijk neergelegd in de artikelen 7 en 8 van het Handvest²¹⁶. Bovendien impliceert deze verplichting dat er voorafgaandelijk twee opeenvolgende verwerkingen van persoonsgegevens worden uitgevoerd, namelijk het verzamelen van die vingerafdrukbeelden bij de betrokkene en de voorlopige opslag ervan met het oog op het personaliseren van de identiteitskaarten, die eveneens beperkingen van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde rechten vormen.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof of de betrokken beperkingen gerechtvaardigd en evenredig zijn.

In dit verband oordeelt het Hof dat de betrokken beperkingen voldoen aan het legaliteitsbeginsel en geen afbreuk doen aan de wezenlijke inhoud van de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest verankerde grondrechten.

Wat voorts het evenredigheidsbeginsel betreft, preciseert het Hof ten eerste dat de betrokken maatregel verschillende door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang nastreeft, namelijk de vervaardiging van valse identiteitskaarten en identiteitsfraude bestrijden alsmede de interoperabiliteit van de verificatiesystemen verzekeren, en dat deze maatregel geschikt is om deze doelstellingen te bereiken. Wanneer vingerafdrukken in identiteitskaarten worden opgenomen, wordt het namelijk moeilijker om valse identiteitskaarten te vervaardigen. Deze maatregel maakt het ook mogelijk de authenticiteit van de identiteitskaart en de identiteit van de kaarthouder op betrouwbare wijze te verifiëren, waardoor het risico op fraude wordt beperkt. Wat betreft de doelstelling van interoperabiliteit van de systemen voor de verificatie van identiteitskaarten maakt het gebruik van volledige vingerafdrukken het mogelijk de compatibiliteit te verzekeren met alle geautomatiseerde systemen voor de identificatie van vingerafdrukken die door de lidstaten worden toegepast, ook al maken dergelijke systemen niet noodzakelijkerwijs gebruik van hetzelfde identificatiemechanisme.

²¹⁵ Deze bepaling voorziet in de verplichting voor de verantwoordelijke voor een verwerking van persoonsgegevens die een hoog risico kan inhouden voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen om vóór de verwerking een beoordeling uit te voeren van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens.

²¹⁶ Deze beperkingen van de uitoefening van de door de artikelen 7 en 8 van het Handvest gewaarborgde grondrechten en de verplichting om twee volledige vingerafdrukken in het opslagmedium voor identiteitskaarten op te nemen, worden hierna respectievelijk „de betrokken beperkingen” en „de betrokken maatregel” genoemd.

Ten tweede is het Hof van oordeel dat de betrokken beperkingen binnen de grenzen van het strikt noodzakelijke blijven om de nagestreefde doelstellingen te bereiken.

Het beginsel zelf dat vingerafdrukken moeten worden opgenomen in het opslagmedium voor identiteitskaarten is namelijk een betrouwbaar en doeltreffend middel om de identiteit van een persoon met zekerheid vast te stellen. In het bijzonder zou de opneming van enkel een gezichtsopname een minder doeltreffend identificatiemiddel opleveren dan de opneming van twee vingerafdrukken naast die afbeelding, aangezien verschillende factoren de anatomische kenmerken van het gezicht kunnen veranderen. Het voor het verzamelen van die vingerafdrukken gebruikte procedé is bovendien eenvoudig toe te passen.

Wat de opneming van twee volledige vingerafdrukken in plaats van slechts bepaalde kenmerkende punten ervan betreft, biedt deze tweede optie niet dezelfde waarborgen als een volledige afdruk. De opneming van een volledige afdruk is bovendien ook noodzakelijk voor de interoperabiliteit van de systemen voor de verificatie van identiteitsdocumenten. De lidstaten gebruiken namelijk verschillende technologieën voor de identificatie van vingerafdrukken. De opneming van slechts bepaalde kenmerken van een vingerafdruk in het opslagmedium van de identiteitskaart zou dan ook de verwezenlijking van de doelstelling van interoperabiliteit in gevaar brengen.

Ten derde is het Hof van oordeel dat de beperkingen die aldus aan de in de artikelen 7 en 8 van het Handvest neergelegde grondrechten worden gesteld, in het licht van de aard van de betrokken gegevens, de aard van de verwerkingen en de wijze waarop deze worden uitgevoerd, niet dermate ernstig zijn dat zij onevenredig zijn aan het belang van de nagestreefde doelstellingen, maar integendeel dat de betrokken maatregel is gebaseerd op een evenwichtige afweging tussen enerzijds de doelstellingen die ermee worden nagestreefd en anderzijds de betrokken grondrechten.

X. Justitiële samenwerking in strafzaken

1. Europees aanhoudingsbevel²¹⁷

Arrest van 29 juli 2024, Breian (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#))

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Europees aanhoudingsbevel – Kaderbesluit 2002/584/JBZ – Overlevering van gezochte personen aan de uitvaardigende rechterlijke autoriteiten – Eerbiediging van de grondrechten – Structurele of fundamentele gebreken wat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van de uitvaardigende lidstaat betreft – Gebreken inzake het ontbreken van bewijs voor de eedaflegging van rechters – Verbod van onmenselijke of vernederende behandeling – Detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat – Beoordeling door de uitvoerende rechterlijke autoriteit – Weigering van de tenuitvoerlegging van het Europees aanhoudingsbevel door de uitvoerende rechterlijke autoriteit – Gevolgen van deze weigering voor de uitvoerende rechterlijke autoriteit van een andere lidstaat”

Het Hof, dat door de Curte de Apel Braşov (rechter in tweede aanleg Braşov, Roemenië) is verzocht om een prejudiciële beslissing, verduidelijkt in het kader van een prejudiciële spoedprocedure zijn rechtspraak over de grond tot weigering van de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel (EAB) in verband met het gevaar voor schending van de grondrechten van de betrokkene in geval van zijn overlevering aan de Roemeense autoriteiten.

Op 17 december 2020 heeft de Curte de Apel Braşov een EAB uitgevaardigd tegen P.P.R. met het oog op de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf. P.P.R. is in 2022 in Frankrijk aangehouden, maar niet overgeleverd aan de Roemeense autoriteiten. In een arrest van 29 november 2023 heeft de cour d'appel de Paris (rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) de tenuitvoerlegging van het EAB geweigerd op grond dat er een gevaar bestaat van schending van het grondrecht op een eerlijk proces voor een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat voor bij wet is ingesteld.²¹⁸ Volgens deze rechter is er sprake van structurele en fundamentele gebreken met betrekking tot de rechterlijke macht in Roemenië, aangezien het onzeker is waar de processen-verbaal van de eedaflegging van rechters worden bewaard, waardoor twijfel rijst over de regelmatige samenstelling van de gerechten in die lidstaat. Voorts was in casu het proces-verbaal van de eedaflegging van een rechter van de rechtsprekende formatie die de gevangenisstraf heeft opgelegd onvindbaar en heeft een andere rechter van die rechtsprekende formatie alleen de eed als openbaar aanklager afgelegd. Bovendien is bij beslissing van de afdeling verzoekschriften van de Commission for the Control of Interpol's Files (CCF) (commissie voor de controle van dossiers van Interpol) het internationale opsporingsbericht tegen P.P.R. uit de Interpol-databank verwijderd omdat de gegevens met betrekking tot P.P.R. niet in overeenstemming waren met de regels van Interpol inzake de verwerking van persoonsgegevens. Volgens de cour d'appel de Paris bleek uit deze beslissing dat er ernstige bezorgdheid bestond over met name de eerbiediging van de grondrechten tijdens de procedure tegen P.P.R. in Roemenië.

Op 29 april 2024 is P.P.R. in Malta aangehouden krachtens het tegen hem uitgevaardigde EAB. Op dezelfde dag heeft de Maltese uitvoerende rechterlijke autoriteit de verwijzende rechter om aanvullende informatie verzocht, waarbij zij heeft aangegeven dat P.P.R. zich had beroepen op het arrest van de cour d'appel de Paris van 29 november 2023.

²¹⁷ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), besproken in deel XIX.2 „Inhoud en draagwijdte”.

²¹⁸ Dit recht is neergelegd in artikel 47, tweede alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Vervolgens heeft de Maltese rechter op 20 mei 2024 besloten om P.P.R. niet aan de Roemeense autoriteiten over te leveren, daar op grond van de hem ter beschikking staande informatie over de detentieomstandigheden in Roemenië niet kon worden geconcludeerd dat het verbod van onmenselijke en vernederende behandeling of bestraffing, zoals neergelegd in artikel 4 van het Handvest, zou worden nageleefd, indien P.P.R. zou worden overgeleverd aan de Roemeense autoriteiten.

In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter het Hof een aantal prejudiciële vragen voorgelegd die in wezen betrekking hebben op: i) de gevolgen die voor andere uitvoerende autoriteiten en voor de uitvaardigende autoriteit voortvloeien uit een beslissing van een uitvoerende autoriteit om de tenuitvoerlegging van een EAB te weigeren; ii) de redenen voor de beslissingen van de Franse en Maltese uitvoerende autoriteiten om de tenuitvoerlegging van het door de uitvaardigende autoriteit uitgevaardigde EAB te weigeren, en iii) zijn eigen verplichting om zich na een dergelijke weigering tot het Hof te wenden en zijn recht om deel te nemen aan de procedure voor de autoriteit die het EAB uitvoert.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de gevolgen van een beslissing tot weigering van de tenuitvoerlegging van een EAB voor andere uitvoerende autoriteiten betreft, merkt het Hof op dat het kaderbesluit betreffende het EAB²¹⁹ niet voorziet in de mogelijkheid of de verplichting voor een uitvoerende autoriteit van een lidstaat om de tenuitvoerlegging van een EAB te weigeren op de enkele grond dat de tenuitvoerlegging ervan door de uitvoerende autoriteit van een andere lidstaat is geweigerd, zonder zelf na te gaan of er sprake is van een grond die de weigering van de tenuitvoerlegging rechtvaardigt. Zo is de uitvoerende autoriteit van een lidstaat niet verplicht de tenuitvoerlegging van een EAB te weigeren wanneer de uitvoerende autoriteit van een andere lidstaat eerder de tenuitvoerlegging van dat EAB heeft geweigerd op grond dat overlevering van de betrokkene zou kunnen leiden tot een aantasting van het grondrecht op een eerlijk proces. In haar eigen onderzoek naar het bestaan van een grond tot weigering van de tenuitvoerlegging moet die autoriteit echter rekening houden met de redenen voor de weigering van de eerste uitvoerende autoriteit.

Wat betreft de gevolgen van deze beslissing voor de uitvaardigende autoriteit merkt het Hof op dat kaderbesluit 2002/584 er niet aan in de weg staat dat deze autoriteit haar verzoek om overlevering op grond van een EAB handhaaft ondanks de weigering om dit ten uitvoer te leggen. Hoewel de uitvaardigende autoriteit na een dergelijke weigering niet verplicht is haar EAB in te trekken, moet een beslissing tot weigering van de tenuitvoerlegging haar er niettemin toe aanzetten opletten te zijn. Zij kan, vooral wanneer de omstandigheden niet zijn veranderd, een EAB niet handhaven wanneer een uitvoerende rechterlijke autoriteit op rechtmatige wijze heeft geweigerd²²⁰ om aan dat EAB gevolg te geven wegens een reëel gevaar van schending van het grondrecht op een eerlijk proces. Indien van een dergelijk gevaar met name ten gevolge van een wijziging van de omstandigheden geen sprake is, kan de enkele omstandigheid dat de uitvoerende autoriteit heeft geweigerd het EAB ten uitvoer te leggen, daarentegen geen beletsel vormen voor de uitvaardigende rechterlijke autoriteit om dat EAB te handhaven. Bovendien moet die autoriteit nagaan of de handhaving van het EAB, gelet op de specifieke omstandigheden van de zaak, evenredig is.

²¹⁹ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1), zoals gewijzigd bij kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 (PB 2009, L 81, blz. 24) (hierna: „kaderbesluit 2002/584”).

²²⁰ Zie artikel 1, lid 3, van kaderbesluit 2002/584, waarin het volgende is bepaald: „Dit kaderbesluit kan niet tot gevolg hebben dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen, zoals die zijn neergelegd in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, wordt aangetast.”

Wat in de tweede plaats de redenen betreft die ten grondslag liggen aan de beslissingen van de Franse en Maltese uitvoerende autoriteiten om de tenuitvoerlegging van het betrokken EAB te weigeren, herinnert het Hof er ten eerste aan dat de uitvoerende autoriteit bij de vaststelling of er sprake is van een reëel gevaar voor schending van het grondrecht op een eerlijk proces wegens structurele of fundamentele gebreken in de werking van het gerechtelijk apparaat van de uitvaardigende lidstaat, haar onderzoek moet baseren op zowel objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens met betrekking tot de werking van dat gerechtelijk apparaat, als een concrete en nauwkeurige analyse van de individuele situatie van de gezochte persoon. Bijgevolg is een beslissing van de CCF met betrekking tot de situatie van de persoon tegen wie een EAB is uitgevaardigd²²¹, ontoereikend om de weigering van de tenuitvoerlegging van dit EAB te rechtvaardigen. Die beslissing kan echter door de uitvoerende rechterlijke autoriteit in aanmerking worden genomen voor haar beslissing of de tenuitvoerlegging van het EAB dient te worden geweigerd.

Ten tweede is het Hof van oordeel dat de rechterlijke autoriteit die een EAB ten uitvoer legt dat is uitgevaardigd met het oog op de tenuitvoerlegging van een straf, de tenuitvoerlegging van dit EAB niet kan weigeren op grond van het feit dat het proces-verbaal van de eedaflegging van een rechter die deze straf heeft opgelegd, niet kan worden gevonden of op grond van het feit dat een andere rechter van die rechtsprekende formatie alleen de eed als openbaar aanklager heeft afgelegd. Niet elke onregelmatigheid die zich tijdens de procedure voor de benoeming van een rechter of bij zijn indiensttreding kan voordoen, kan namelijk twijfel doen rijzen over de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van die rechter en dus over de hoedanigheid van „onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld”, in de zin van het Unierecht, van een rechtsprekende formatie waarin hij zetelt. In het bijzonder kan de omstandigheid dat het nationale recht van een lidstaat mogelijk bepaalt dat een openbaar aanklager die bij zijn indiensttreding de eed heeft afgelegd, bij zijn latere benoeming tot rechter deze eed niet opnieuw hoeft af te leggen, geen structureel of fundamenteel gebrek met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vormen. Voorts kan onzekerheid over de plaats waar de processen-verbaal van de eedaflegging van rechters van een lidstaat worden bewaard of het feit dat die processen-verbaal niet kunnen worden gevonden, in het bijzonder wanneer sinds de eedaflegging van de betrokken rechter meerdere jaren zijn verstreken, op zichzelf en bij gebreke van andere relevante bewijzen niet aantonen dat de betrokken rechters hun ambt hebben uitgeoefend zonder ooit de vereiste eed te hebben afgelegd. In elk geval kan de onzekerheid over de vraag of de rechters van een lidstaat vóór hun indiensttreding de eed hebben afgelegd overeenkomstig het nationale recht, niet worden aangemerkt als een structureel of fundamenteel gebrek met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht van die lidstaat, wanneer het nationale recht voorziet in doeltreffende rechtsmiddelen die het mogelijk maken zich te beroepen op een eventuele ontbrekende eedaflegging van de rechters die een bepaald vonnis hebben gewezen, en aldus dat vonnis te laten vernietigen. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dergelijke rechtsmiddelen in het Roemeense recht bestaan.

Ten derde oordeelt het Hof dat de uitvoerende rechterlijke autoriteit bij het onderzoek naar de detentieomstandigheden in de uitvaardigende lidstaat de tenuitvoerlegging van een EAB niet mag weigeren op grond van gegevens betreffende de detentieomstandigheden in de penitentiaire inrichtingen van de uitvaardigende lidstaat die zij zelf heeft verzameld en waarover zij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit niet om aanvullende gegevens heeft verzocht. Bovendien mag de uitvoerende rechterlijke autoriteit geen strengere maatstaf inzake detentieomstandigheden toepassen dan die waarin artikel 4 van het Handvest voorziet. In dit verband valt het loutere ontbreken van een „nauwkeurig plan voor de tenuitvoerlegging van de straf” of van „precieze criteria

²²¹ In casu heeft de CCF bij haar beslissing gelast dat het internationale opsporingsbericht tegen P.P.R. wordt verwijderd wegens een schending van de regels van Interpol inzake de verwerking van persoonsgegevens.

voor de vaststelling van een bepaalde tenuitvoerleggingsregeling" niet onder het begrip „onmenselijke of vernederende behandeling" in de zin van artikel 4 van het Handvest.

Ervan uitgaande dat de vaststelling van een dergelijk plan of van dergelijke criteria in de uitvoerende lidstaat vereist is, kunnen de lidstaten krachtens het beginsel van wederzijds vertrouwen gehouden zijn om aan te nemen dat de andere lidstaten de grondrechten eerbiedigen, zodat zij onder meer niet kunnen eisen dat een andere lidstaat een hoger nationaal niveau van bescherming van de grondrechten biedt dan door het Unierecht wordt verzekerd. Bijgevolg kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit de overlevering van de gezochte persoon niet weigeren op de enkele grond dat de uitvaardigende rechterlijke autoriteit haar geen „nauwkeurig plan voor de tenuitvoerlegging van de straf" of „precieze criteria voor de vaststelling van een bepaalde tenuitvoerleggingsregeling" heeft meegedeeld.

In de derde en laatste plaats legt het Hof, wat betreft de verplichtingen en rechten van de uitvaardigende rechterlijke autoriteit, uit dat deze autoriteit niet verplicht is het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken alvorens, gelet op de redenen op grond waarvan de uitvoerende rechterlijke autoriteit heeft geweigerd om een EAB ten uitvoer te leggen, te beslissen dit EAB in te trekken of te handhaven, tenzij de beslissing die zij zal moeten nemen volgens het nationale recht niet vatbaar is voor hoger beroep, in welk geval zij zich in beginsel tot het Hof dient te wenden. Die autoriteit kan enkel van deze verplichting worden ontheven wanneer zij heeft vastgesteld dat de opgeworpen vraag niet relevant is, dat de betrokken bepaling van het Unierecht door het Hof is uitgelegd, of dat de juiste toepassing van het Unierecht zo evident is dat redelijkerwijze geen ruimte voor twijfel kan bestaan. Voorts is het Hof van oordeel dat de rechterlijke autoriteit die een EAB uitvaardigt, niet het recht heeft om als partij deel te nemen aan de procedure betreffende de tenuitvoerlegging van dit EAB voor de uitvoerende rechterlijke autoriteit. Een dergelijke deelneming is niet onontbeerlijk om de naleving te waarborgen van de beginselen van wederzijdse erkenning en loyale samenwerking die ten grondslag liggen aan de werking van het EAB-mechanisme.

2. Europees onderzoeksbevel in strafzaken

Arrest van 30 april 2024 (Grote kamer), M.N. (EncroChat) (C-670/22, [EU:C:2024:372](#))

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in strafzaken – Richtlijn 2014/41/EU – Europees onderzoeksbevel in strafzaken – Verkrijging van bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat – Voorwaarden voor uitvaardiging – Versleuteling van telecommunicatie – EncroChat – Noodzaak van een rechterlijke beslissing – Gebruik van bewijsmateriaal dat in strijd met het Unierecht is verkregen"

Het Hof (Grote kamer), dat uitspraak moet doen over prejudiciële vragen van het Landgericht Berlin (rechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland), spreekt zich uit over de voorwaarden die gelden voor de uitvaardiging van een Europees onderzoeksbevel (EOB) in strafzaken door een officier van justitie wanneer de uitvaardigende autoriteit van een lidstaat de overdracht wenst van geïntercepteerde telecommunicatiegegevens die reeds in het bezit zijn van een andere lidstaat. Het Hof geeft tevens aan wat de gevolgen voor het gebruik van die gegevens zijn als de regelgeving van de Unie ter zake is geschonden.

In een door de Franse autoriteiten verricht onderzoek is gebleken dat verdachten mobiele cryptotelefoons met de „EncroChat"-dienst gebruikten om strafbare feiten te plegen die hoofdzakelijk verband hielden met de handel in verdovende middelen. Met deze dienst kon via een in Frankrijk

geïnstalleerde server versleutelde communicatie plaatsvinden, die niet kan worden geïntercepteerd met de gebruikelijke onderzoeksmethoden.

In het voorjaar van 2020 is met toestemming van een Franse rechter door een Frans-Nederlands onderzoeksteam ontwikkelde software (een „Trojaans paard”) op die server en van daaruit op de mobiele telefoons van gebruikers in 122 landen, van wie ongeveer 4 600 in Duitsland, geïnstalleerd.

Tijdens een in maart 2020 door Eurojust²²² georganiseerde conferentie hebben de vertegenwoordigers van de Franse en de Nederlandse autoriteiten de autoriteiten van andere lidstaten geïnformeerd over de interceptiemaatregel die zij overwogen, ook met betrekking tot gegevens van mobiele telefoons die zich niet op Frans grondgebied bevonden. De vertegenwoordigers van het Bundeskriminalamt (federale recherche, Duitsland; hierna: „BKA”) en van de Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (openbaar ministerie Frankfurt am Main, Duitsland; hierna: „parket-generaal Frankfurt”) hebben blijk gegeven van hun belangstelling voor de gegevens van de Duitse gebruikers.

Van juni 2020 tot juli 2021 heeft het parket-generaal Frankfurt in het kader van een tegen X ingeleide procedure EOB's uitgevaardigd om de Franse autoriteiten te verzoeken om toestemming voor het onbeperkte gebruik in strafprocedures van de gegevens die zij hadden vergaard. Dat parket-generaal heeft zijn verzoek gemotiveerd door uiteen te zetten dat het BKA door Europol was geïnformeerd dat in Duitsland een groot aantal zeer ernstige strafbare feiten werd gepleegd met behulp van mobiele telefoons die met de „EncroChat”-dienst waren uitgerust, en dat op dat moment nog niet geïdentificeerde personen ervan werden verdacht in Duitsland dergelijke strafbare feiten te plannen en te plegen met behulp van versleutelde communicatie. Een Franse rechter heeft toestemming verleend voor de overdracht en het gerechtelijke gebruik van de geïntercepteerde gegevens van de Duitse gebruikers.

Vervolgens heeft het parket-generaal Frankfurt de onderzoeksprocedures tegen onder andere M. N. toegewezen aan plaatselijke parketten. In een van de bij de verwijzende rechter aanhangig gemaakte strafprocedures vraagt deze zich af of de genoemde EOB's rechtmatig zijn in het licht van richtlijn 2014/41²²³ en wat de gevolgen zijn van eventuele schending van het Unierecht voor het gebruik van de geïntercepteerde gegevens in die procedure. Bijgevolg heeft deze rechter besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats herinnert het Hof eraan dat het begrip „uitvaardigende autoriteit” in de zin van richtlijn 2014/41 niet beperkt is tot rechters. In artikel 2, onder c), i), van deze richtlijn wordt de officier van justitie namelijk genoemd als een van de autoriteiten die worden aangemerkt als „uitvaardigende autoriteit”, waarbij als enige voorwaarde geldt dat zij in de betrokken zaak bevoegd zijn. Een officier van justitie die krachtens het recht van de uitvaardigende staat in een zuiver binnenlandse situatie bevoegd is om een onderzoeksmaatregel te gelasten ter fine van de overdracht van bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde nationale autoriteiten, valt dus onder het begrip „uitvaardigende autoriteit” voor de uitvaardiging van een EOB ter fine van de overdracht van bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat.

In de tweede plaats volgt uit artikel 6, lid 1, van richtlijn 2014/41 dat een EOB ter fine van de overdracht van bewijsmateriaal als in het hoofdgeding, dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat, moet voldoen aan alle voorwaarden voor de overdracht van

²²² Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken.

²²³ Richtlijn 2014/41/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken (PB 2014, L 130, blz. 1).

dergelijk bewijsmateriaal waarin het recht van de uitvaardigende staat in voorkomend geval voorziet in een zuiver binnenlandse situatie.

Hoewel artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2014/41 tot doel heeft te voorkomen dat de door het recht van de uitvaardigende staat vastgestelde regels en waarborgen worden omzeild, vereist dit artikel daarentegen niet, ook niet in een situatie zoals die in het hoofdgeding waarin de betrokken gegevens door de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat zijn vergaard op het grondgebied en in het belang van de uitvaardigende staat, dat voor de uitvaardiging van een EOB ter fine van de overdracht van bewijsmateriaal dat reeds in het bezit is van de bevoegde autoriteiten van de uitvoerende staat dezelfde materiële voorwaarden gelden als die welke in de uitvaardigende staat van toepassing zijn op de vergaring van dat bewijsmateriaal.

Gelet op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen, dat ten grondslag ligt aan de justitiële samenwerking in strafzaken, waar richtlijn 2014/41 betrekking op heeft, is het de uitvaardigende autoriteit bovendien niet toegestaan om de rechtmatigheid te controleren van de afzonderlijke procedure waarbij de uitvoerende lidstaat het bewijsmateriaal heeft vergaard dat reeds in zijn bezit is en waarvan de uitvaardigende autoriteit om overdracht verzoekt.

Voorts geeft het Hof aan dat artikel 6, lid 1, onder a), van richtlijn 2014/41 ten eerste niet bepaalt dat een EOB enkel en alleen mag worden uitgevaardigd indien er op het moment waarop het EOB wordt uitgevaardigd tegen elk van de betrokken personen een op concrete feiten gebaseerd vermoeden van een ernstig strafbaar feit bestaat, wanneer een dergelijk vereiste niet voortvloeit uit het recht van de uitvaardigende staat wat de overdracht van bewijsmateriaal tussen binnenlandse parketten betreft. Ten tweede staat deze bepaling er evenmin aan in de weg dat een EOB wordt uitgevaardigd wanneer de integriteit van de geïntercepteerde gegevens in dat stadium niet kan worden geverifieerd wegens de vertrouwelijkheid van de technische grondslagen van de interceptie, mits het recht op een eerlijk proces in de daaropvolgende strafprocedure wordt gewaarborgd. De integriteit van het overgedragen bewijsmateriaal kan namelijk in beginsel pas worden beoordeeld op het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten daadwerkelijk over het betrokken bewijsmateriaal beschikken.

In de derde plaats merkt het Hof op dat de infiltratie van eindapparatuur voor de vergaring van verkeers-, locatie- en communicatiegegevens van een internet-gebaseerde communicatiedienst een „interceptie van telecommunicatie” in de zin van artikel 31, lid 1, van richtlijn 2014/41 is en ter kennis moet worden gebracht van de autoriteit die daartoe is aangewezen door de lidstaat op het grondgebied waarvan de persoon op wie de interceptie betrekking heeft, zich bevindt. Indien de intercepterende lidstaat niet in staat is te achterhalen wie de bevoegde autoriteit van de in kennis gestelde lidstaat is, kan die kennisgeving worden gericht aan elke autoriteit van de in kennis gestelde lidstaat die de intercepterende lidstaat daartoe geschikt acht.

Krachtens artikel 31, lid 3, van richtlijn 2014/41 heeft de bevoegde autoriteit van de in kennis gestelde lidstaat dan de mogelijkheid om er, indien de interceptie in een soortgelijke binnenlandse zaak niet zou zijn toegestaan, op te wijzen dat de interceptie niet mag worden uitgevoerd of dat zij moet worden beëindigd, of zelfs dat de geïntercepteerde gegevens niet mogen worden gebruikt of alleen mogen worden gebruikt op de voorwaarden die zij stelt. Artikel 31 van richtlijn 2014/41 beoogt dus niet alleen te waarborgen dat de soevereiniteit van de in kennis gestelde lidstaat wordt geëerbiedigd, maar ook dat de rechten worden beschermd van de personen op wie een dergelijke maatregel tot interceptie van telecommunicatie is gericht.

Ten slotte benadrukt het Hof dat het in beginsel uitsluitend een zaak van het nationale recht is om de regels vast te stellen met betrekking tot de aanvaarding en de beoordeling van op een met het Unierecht strijdige wijze verkregen informatie en bewijzen in het kader van een strafrechtelijke procedure.

Daarbij zij wel aangetekend dat artikel 14, lid 7, van richtlijn 2014/41 de lidstaten verplicht om er, onverminderd de toepassing van de nationale procedurele voorschriften, voor te zorgen dat bij het

beoordelen van het middels het EOB verkregen bewijsmateriaal de rechten van de verdediging en het eerlijke verloop van de procedure tijdens een strafprocedure in de uitvaardigende staat worden gewaarborgd. Wanneer een rechter van oordeel is dat een partij niet in de gelegenheid wordt gesteld om doeltreffend commentaar te leveren op dergelijk bewijsmateriaal en het zo is dat dit bewijsmateriaal een doorslaggevende invloed kan hebben op de beoordeling van de feiten, moet hij bijgevolg vaststellen dat er sprake is van schending van het recht op een eerlijk proces en dat bewijsmateriaal buiten beschouwing laten.

3. Verwerking van persoonsgegevens door Europol

Arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), Kočner/Europol (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#))

„Hogere voorziening – Samenwerking inzake wetshandhaving – Verordening (EU) 2016/794 – Artikel 49, lid 3, en artikel 50 – Bescherming van persoonsgegevens – Onrechtmatige gegevensverwerking – In Slowakije tegen rekwirant ingeleide strafprocedure – Deskundigenonderzoek door het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) ten behoeve van het onderzoek – Extractie van gegevens van mobiele telefoons en een USB-gegevensdrager die eigendom zijn van rekwirant – Bekendmaking van deze gegevens – Immateriële schade – Beroep tot schadevergoeding – Aard van de niet-contractuele aansprakelijkheid”

Het Hof (Grote kamer) wijst de hogere voorziening die Kočner, rekwirant, heeft ingesteld tegen het arrest van het Gerecht in de zaak Kočner/Europol²²⁴, gedeeltelijk toe en verduidelijkt de aard van de niet-contractuele aansprakelijkheid van het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (hierna: „Europol”) op grond van artikel 50 van verordening 2016/794²²⁵, uitgelegd in het licht van overweging 57 ervan.

In het kader van een onderzoek van de Slowaakse strafrechtelijke autoriteiten naar aanleiding van de in 2018 in Slowakije gepleegde moord op een journalist en diens verloofde heeft Europol op verzoek van de Národná kriminálna agentúra (Nationaal Agentschap voor misdaadbestrijding, Slowakije; hierna: „NAKA”) deze autoriteiten steun geboden. Het heeft in het bijzonder de gegevens geëxtraheerd die waren opgeslagen op twee mobiele telefoons die aan rekwirant toebehoorden. Op 23 oktober 2018 heeft het aan NAKA een harde schijf met de geëxtraheerde versleutelde gegevens en het wachtwoord ter bescherming van die gegevens overhandigd. Voorts heeft het op 13 januari 2019 een verslag aan NAKA gezonden (hierna: „Europol-verslag”), waarin onder meer werd vermeld dat de naam van rekwirant rechtstreeks in verband werd gebracht met de zogeheten „maffialijsten”.

Op 1 april 2019 hebben de Slowaakse strafrechtelijke autoriteiten in het kader van een strafrechtelijke procedure tegen rekwirant gebruikgemaakt van die informatie. Bovendien hebben verschillende persartikelen en websites in 2019 en 2020 melding gemaakt van een zeer grote hoeveelheid informatie over rekwirant, die met name afkomstig was van de betrokken mobiele telefoons. In het bijzonder hebben een website en de Slowaakse pers transcripties gepubliceerd van intieme gesprekken tussen rekwirant en een vriendin die via een versleutelde berichtendienst waren uitgewisseld en die in deze telefoons te vinden waren.

²²⁴ Arrest van 29 september 2021, *Kočner/Europol* (T-528/20, [EU:T:2021:631](#), hierna: „bestreden arrest”).

²²⁵ Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ (PB 2016, L 135, blz. 53, hierna: „Europol-verordening”).

Na bij Europol een klacht te hebben ingediend, heeft rekwirant bij het Gerecht een beroep tot schadevergoeding ingesteld op grond van de artikelen 268 en 340 VWEU en artikel 50, lid 1, van de Europol-verordening, waarin een aansprakelijkheidsregeling is vastgesteld voor de onjuiste verwerking van persoonsgegevens²²⁶. Dit beroep, dat strekte tot vergoeding van de immateriële schade die rekwirant meende te hebben geleden als gevolg van de handelingen van Europol, werd door het Gerecht verworpen. Daarop heeft rekwirant hogere voorziening ingesteld tegen het bestreden arrest. Deze hogere voorziening is ten eerste gericht tegen de afwijzing van de eerste vordering, die strekte tot vergoeding van de immateriële schade die rekwirant stelde te hebben geleden ten gevolge van het feit dat persoonsgegevens afkomstig van de betrokken mobiele telefoons aan het publiek zijn bekendgemaakt, en, ten tweede tegen de afwijzing van de tweede vordering, die strekte tot vergoeding van de immateriële schade die hij naar eigen zeggen had geleden doordat zijn naam op de „maffialijsten” is geplaatst.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen onderzoekt het Hof de tegen het bestreden arrest aangevoerde middelen.

Met betrekking tot de immateriële schade die zou zijn geleden doordat persoonsgegevens afkomstig van de betrokken mobiele telefoons aan het publiek zijn bekendgemaakt, verduidelijkt het Hof de aard van de aansprakelijkheidsregeling van artikel 50, lid 1, van de Europol-verordening.

In de eerste plaats merkt het Hof op dat uit de analyse van de bewoordingen van deze bepaling en uit het doel van deze verordening, gelezen in het licht van de preambule ervan²²⁷, blijkt dat deze verordening, overeenkomstig de wil van de Uniewetgever om de natuurlijke persoon die schade heeft geleden te begunstigen, een stelsel van hoofdelijke aansprakelijkheid van Europol en de betrokken lidstaat in het leven roept. Deze uitlegging vindt steun in de context van deze bepaling. Artikel 50 van de Europol-verordening beoogt namelijk voor onrechtmatige gegevensverwerkingen een bijzondere regeling van niet-contractuele aansprakelijkheid in te voeren, die afwijkt van de algemene aansprakelijkheidsregeling van artikel 49 van deze verordening.

Daaruit leidt het Hof af dat artikel 50 van de Europol-verordening voorziet in een regeling van hoofdelijke aansprakelijkheid van Europol en de lidstaat waar zich de schade ten gevolge van de onrechtmatige gegevensverwerking heeft voorgedaan.

Wat in de tweede plaats de voorwaarden voor aansprakelijkheid op grond van artikel 50 van de Europol-verordening betreft, herinnert het Hof eraan dat volgens de in artikel 340 VWEU neergelegde regeling inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, waarnaar artikel 50 VWEU verwijst, voor die aansprakelijkheid moet zijn voldaan aan een aantal voorwaarden.

In dit verband merkt het op dat in de specifieke context van de Europol-verordening uit de bewoordingen van artikel 50, lid 1, ervan blijkt dat de natuurlijke persoon die zijn recht op schadevergoeding wil doen gelden, enkel hoeft aan te tonen dat er een onrechtmatige gegevensverwerking heeft plaatsgevonden in het kader van een samenwerking tussen Europol en een lidstaat op grond van die verordening.

Deze letterlijke uitlegging vindt steun in de doelstelling van artikel 50, lid 1, van de Europol-verordening, die er volgens de preambule van die verordening in bestaat het hoofd te bieden aan de moeilijkheden die de betrokken natuurlijke persoon kan ondervinden bij de vaststelling of de schade ten gevolge van een onrechtmatige gegevensverwerking die in het kader van een dergelijke samenwerking heeft plaatsgevonden, het gevolg is van een handeling van Europol of van de

²²⁶ Artikel 50, lid 1, van de Europol-verordening.

²²⁷ Overweging 57 van de preambule.

betrokken lidstaat. Van deze persoon kan niet worden verlangd dat hij aantoont aan wie – Europol of de betrokken lidstaat – die schade kan worden toegerekend of dat hij deze twee entiteiten in rechte dagvaardt teneinde volledige vergoeding van zijn schade te verkrijgen. Anders zou artikel 50, lid 1, gelezen in het licht van de preambule van de Europol-verordening, zijn nuttig effect verliezen.

Het Hof merkt verder op dat de Uniewetgever voor de vergoeding van schade die is veroorzaakt door een onrechtmatige gegevensverwerking in het kader van een onder de Europol-verordening vallende samenwerking, heeft voorzien in een aansprakelijkheidsregeling in twee fasen, juist om rekening te houden met deze bewijsmoeilijkheden. Deze regeling ontslaat de betrokkene in een eerste fase van de verplichting om vast te stellen welke entiteit met haar gedraging de gestelde schade heeft veroorzaakt, en bepaalt in een tweede fase dat de „uiteindelijke aansprakelijkheid” voor die schade na schadeloosstelling van die persoon in voorkomend geval definitief moet worden vastgesteld in het kader van een procedure voor de raad van bestuur van Europol, waarbij alleen Europol en de betrokken lidstaat betrokken zijn.

Het Hof leidt daaruit af dat de Europol-verordening de betrokken natuurlijke persoon niet verplicht te bepalen welke van de bij die samenwerking tussen Europol en een lidstaat betrokken entiteiten de handeling heeft verricht die aan de basis ligt van de onrechtmatige gegevensverwerking. Om Europol of de betrokken lidstaat hoofdelijk aansprakelijk te stellen, volstaat het dus dat deze persoon aantoont dat er sprake is van een onrechtmatige gegevensverwerking die hem schade heeft berokkend.

Het Hof merkt echter op dat het de verwerende entiteit vrijstaat om met alle rechtsmiddelen aan te tonen dat de gestelde schade geen verband houdt met een vermeende onrechtmatige gegevensverwerking die in het kader van een dergelijke samenwerking heeft plaatsgevonden, bijvoorbeeld omdat de schade dateert van voor de bedoelde gegevensverwerking.

Het Hof leidt hieruit af dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door ten onrechte te oordelen dat artikel 50, lid 1, van de Europol-verordening, gelezen in het licht van de preambule ervan, de betrokken natuurlijke persoon niet vrijstelt van de verplichting om aan te tonen aan welke van deze twee entiteiten de onrechtmatige gegevensverwerking kan worden toegerekend. Bijgevolg vernietigt het Hof het bestreden arrest voor zover het Gerecht de eerste vordering heeft afgewezen.

Met betrekking tot de immateriële schade waarop de tweede vordering betrekking heeft en die verband houdt met de vermelding van de naam van rekwirant op de „maffialijsten”, merkt het Hof op dat uit het bestreden arrest blijkt dat het Europol-rapport van latere datum is en alleen al om die reden geen verband houdt met het door rekwirant in de tweede vordering gestelde schadeveroorzakende feit. Rekwirant heeft niet aangetoond dat de vaststellingen waarop het bestreden arrest in dit verband berust, blijk geven van een onjuiste opvatting van het bewijs of van een onjuiste rechtsopvatting. Volgens het Hof is het bijgevolg uitgesloten dat de schade waarop rekwirant zich in zijn tweede vordering beroept, verband kan houden met een eventuele onrechtmatige gegevensverwerking die heeft plaatsgevonden in het kader van de samenwerking tussen Europol en de Slowaakse autoriteiten.

Het Hof oordeelt dus dat, ongeacht de onjuiste rechtsopvatting waarvan het Gerecht blijk heeft gegeven door het beginsel zelf van hoofdelijke aansprakelijkheid van Europol in het kader van de Europol-verordening af te wijzen, in casu niet is voldaan aan het vereiste dat rekwirant bewijst dat er sprake is van een onrechtmatige gegevensverwerking die hem schade heeft berokkend. Bijgevolg kan Europol hoe dan ook niet op grond van de tweede vordering aansprakelijk worden gesteld. Op basis daarvan komt het Hof tot de slotsom dat het middel in hogere voorziening tegen de afwijzing van deze vordering niet ter zake dienend is.

Vervolgens beslist het Hof, gelet op de gedeeltelijke vernietiging van het bestreden arrest en na te hebben vastgesteld dat de zaak in staat van wijzen is, om de bij het Gerecht aanhangig gemaakte zaak

zelf af te doen en onderzoekt het uit dien hoofde of in casu is voldaan aan de voorwaarden voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie op grond van artikel 50 van de Europol-verordening.

Wat het vereiste betreft dat er inbreuk is gemaakt op een regel van Unierecht die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren, merkt het Hof op dat de Europol-verordening dit agentschap en de bevoegde autoriteiten van de lidstaten die met het oog op strafrechtelijke vervolging moeten samenwerken, een verplichting oplegt om particulieren te beschermen tegen de onrechtmatige verwerking van de hen betreffende persoonsgegevens.²²⁸

Uit een gezamenlijke lezing van een aantal bepalingen van de Europol-verordening leidt het Hof af dat elke bekendmaking van persoonsgegevens die in het kader van een samenwerking tussen Europol en de bevoegde nationale autoriteiten worden verwerkt aan personen die niet bevoegd zijn om er kennis van te nemen, een schending vormt van een regel van Unierecht die ertoe strekt rechten toe te kennen aan particulieren. Dit is in casu het geval voor de ongeoorloofde bekendmaking van persoonsgegevens bestaande uit intieme gesprekken van rekwirant.

Wat het vereiste van een voldoende gekwalificeerde schending van een regel van het Unierecht betreft, herinnert het Hof eraan dat het beslissende criterium in dit verband dat is van een kennelijke en ernstige schending van de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid waarin de geschonden regel voorziet. Bij de te verrichten beoordeling moet bovendien rekening worden gehouden met het gebied, de voorwaarden en de context waarbinnen de betrokken verplichting op de betrokken autoriteit rust. Er moet eveneens rekening worden gehouden met de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel en met de omvang van de beoordelingsmarge die deze regel de betrokken autoriteit laat, de ingewikkeldheid van de te regelen situaties en de moeilijkheden bij de toepassing of de uitlegging van de teksten.

In casu komt het Hof tot de slotsom dat er sprake is van een dergelijke voldoende gekwalificeerde schending. Om te beginnen laten de bepalingen van de Europol-verordening de instanties die betrokken zijn bij een samenwerking tussen Europol en een lidstaat op grond van die verordening namelijk geen enkele beoordelingsmarge met betrekking tot de noodzaak om de betrokkenen te beschermen tegen onrechtmatige verwerkingen van hun persoonsgegevens. Voorts maakt deze verplichting deel uit van de gevoelige context van een samenwerking met het oog op strafrechtelijke vervolging, waarbij dergelijke gegevens worden verwerkt zonder enige tussenkomst van de betrokkenen, meestal zonder dat zij daarvan op de hoogte zijn, en dus zonder dat zij op enigerlei wijze kunnen ingrijpen om de eventuele onrechtmatige verwerking van hun gegevens te voorkomen.

Wat betreft de voorwaarden inzake het bestaan van schade en het oorzakelijk verband, herinnert het Hof eraan dat de Unie uitsluitend niet-contractueel aansprakelijk kan worden gesteld indien de verzoekende partij daadwerkelijk reële en zekere schade heeft geleden en de schade een voldoende rechtstreeks gevolg is van de gestelde schending van een regel van het Unierecht. In casu is het van oordeel dat de bekendmaking van gegevens over intieme gesprekken tussen rekwirant en zijn vriendin aan niet-bevoegde personen diens recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven en zijn communicatie heeft geschonden en dat die bekendmaking zijn eer en goede naam heeft aangetast, waardoor hij immateriële schade heeft geleden.

In die omstandigheden beslist het Hof tot gedeeltelijke vernietiging van het bestreden arrest en veroordeelt het Europol, aan rekwirant 2 000 EUR te betalen ter vergoeding van de geleden immateriële schade.

²²⁸ Gecombineerde lezing van artikel 2, onder h), i) en k), van artikel 28, lid 1, onder a) en f), artikel 38, lid 4, en artikel 50, lid 1, van de Europol-verordening.

XI. Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken

1. Verordening nr. 2201/2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid

Arrest van 20 juni 2024, Greislzel (C-35/23, [EU:C:2024:532](#))

„Prejudiciële verwijzing – Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – Ouderlijke verantwoordelijkheid – Verordening (EG) nr. 2201/2003 – Artikelen 10 en 11 – Bevoegdheid in het geval van ongeoorloofde overbrenging van een kind – Gewone verblijfplaats van het kind in een lidstaat vóór de ongeoorloofde overbrenging – Terugkeerprocedure tussen een derde land en een lidstaat – Begrip ‚verzoek tot terugkeer‘ – Verdrag van ‘s Gravenhage van 25 oktober 1980 betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen”

Het Hof, waarbij het Oberlandesgericht Frankfurt am Main (hoogste rechterlijke instantie van de deelstaat Hessen, Frankfurt am Main, Duitsland) een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft ingediend, verduidelijkt de werkingssfeer van bepaalde procedureregels die krachtens verordening nr. 2201/2003²²⁹ van toepassing zijn in geval van internationale ontvoering van een kind dat banden heeft met een derde land.

L is in 2014 in Zwitserland geboren en heeft zowel de Duitse als de Poolse nationaliteit. Haar vader woont sinds juni 2013 om professionele redenen in Zwitserland, terwijl haar moeder van januari 2015 tot april 2016 met L in Duitsland heeft gewoond, waar de vader hen regelmatig bezocht. In april 2016 zijn de moeder en L naar Polen verhuisd, waar de vader hen aanvankelijk bezocht. Vanaf april 2017 heeft de moeder geweigerd om de vader zijn omgangsrecht te laten uitoefenen. Zij heeft L zonder toestemming van de vader ingeschreven in een kleuterschool in Polen en hem meegedeeld dat zij met hun dochter in Polen bleef.

In juli 2017 heeft de vader via de Zwitserse centrale autoriteit²³⁰ een verzoek tot terugkeer van het kind naar Zwitserland krachtens het Haags Verdrag van 1980²³¹ ingediend. Een Poolse rechter heeft dit verzoek afgewezen op grond dat de vader voor onbepaalde tijd toestemming had gegeven voor de verhuizing van de moeder en L naar Polen. Het door de vader tegen deze beslissing ingestelde hoger beroep is verworpen.

Terwijl een tweede, in Duitsland ingediend verzoek tot terugkeer door hem niet werd gehandhaafd, heeft de vader in juli 2018 bij een Duitse rechter verzocht om het exclusieve ouderlijke gezag over het kind, om het recht om de verblijfplaats van het kind te bepalen en om de terugkeer van het kind bij hem in Zwitserland. De aangezochte rechter heeft deze vordering afgewezen wegens het ontbreken van internationale bevoegdheid. De vader heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, waarbij hij aanvoerde dat de bevoegdheid van de Duitse gerechten voortvloeit uit de artikelen 10 en 11 van verordening nr. 2201/2003.

²²⁹ Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad van 27 november 2003 betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1347/2000 (PB 2003, L 338, blz. 1).

²³⁰ Federale autoriteit van justitie te Bern (Zwitserland).

²³¹ Op 25 oktober 1980 te ‘s-Gravenhage gesloten Verdrag betreffende de burgerrechtelijke aspecten van internationale ontvoering van kinderen (hierna: „Haags Verdrag van 1980”).

De verwijzende rechter vraagt zich af of deze bepalingen van toepassing zijn, aangezien de vader tevergeefs een procedure tot terugkeer van het kind op grond van het Haags Verdrag 1980 heeft ingeleid via de centrale autoriteit van Zwitserland, een derde land dat niet gebonden is door verordening nr. 2201/2003. Hij heeft dan ook beslist het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats spreekt het Hof zich uit over de werkingssfeer van de in artikel 10 van verordening nr. 2201/2003 neergelegde bijzondere bevoegdheidsregel inzake ouderlijke verantwoordelijkheid. Volgens dit artikel blijven de gerechten van de lidstaat waar het kind voor de ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had in beginsel en onder bepaalde voorwaarden internationaal bevoegd.

Met betrekking tot het begrip „ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren van een kind”, waarop artikel 10 van verordening nr. 2201/2003 is gebaseerd, is het Hof om te beginnen van oordeel dat de definitie van dit begrip²³² niet afhangt van de vraag of degene die het gezagsrecht uitoefent een procedure tot terugkeer van het kind op grond van het Haags Kinderontvoeringsverdrag 1980 inleidt, iets wat noodzakelijk pas achteraf en ook niet altijd gebeurt.

Vervolgens bepaalt artikel 10, onder b), i), van verordening nr. 2201/2003, volgens hetwelk de gerechten van de vroegere gewone verblijfplaats van het kind in beginsel niet meer bevoegd zijn wanneer er binnen een jaar geen verzoek om terugkeer is ingediend in de lidstaat waarheen het kind ongeoorloofd is overgebracht of waar het wordt vastgehouden, niet dat een verzoek om terugkeer moet zijn ingediend op grond van het Haags Verdrag van 1980, en sluit het evenmin uit dat het verzoek kon worden ingediend door tussenkomst van een centrale autoriteit van een derde land. Ten eerste hebben de bepalingen van het Haags Verdrag van 1980 overeenkomstig artikel 60 van verordening nr. 2201/2003 in de betrekkingen tussen de lidstaten namelijk geen voorrang boven de bepalingen van die verordening. Ten tweede is er geen verplichting om zich op dat verdrag te beroepen om de terugkeer van een kind te vragen, aangezien een terugkeerprocedure kan zijn gebaseerd op andere regels of andere verdragsbepalingen, met name bilaterale bepalingen.

Ten slotte kan, aangezien verordening nr. 2201/2003 hierover niets zegt, niet worden aanvaard dat de toepassing van artikel 10 van deze verordening afhankelijk wordt gesteld van de toepassing van procedureregels als die van artikel 11, leden 6 en 7, van die verordening²³³, die hoofdzakelijk tot doel hebben de mededeling en kennisgeving van informatie te regelen²³⁴.

In de tweede plaats merkt het Hof op, in het licht van met name de doelstellingen van verordening nr. 2201/2003, dat noch een verzoek tot terugkeer van het kind naar een andere staat dan de lidstaat waar dat kind onmiddellijk voor de ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had, noch een bij de gerechten van die lidstaat ingediend verzoek tot toewijzing van het ouderlijk gezag over dat kind, onder het begrip „verzoek tot terugkeer” in de zin van artikel 10, onder b), i), van verordening nr. 2201/2003 valt.

Ten slotte preciseert het Hof dat uit de bewoordingen van artikel 11 van verordening nr. 2201/2003 duidelijk blijkt dat deze bepaling, in samenhang met het Haags Verdrag van 1980, slechts tussen

²³² Zie artikel 2, punt 11, van verordening nr. 2201/2003.

²³³ Artikel 11 van deze verordening vormt het sluitstuk van de uitvoering van de procedure voor de terugkeer van het kind krachtens het Haags Verdrag van 1980.

²³⁴ Het gaat om informatie over een krachtens artikel 13 van het Haags Verdrag van 1980 genomen beslissing houdende niet-terugkeer, die moet worden meegedeeld aan het bevoegde gerecht van de lidstaat waar het kind onmiddellijk voor de ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren zijn gewone verblijfplaats had.

lidstaten van toepassing is. Bijgevolg zijn de informatie- en kennisgevingsverplichtingen van artikel 11, leden 6 en 7, van die verordening en de uitvoerbaarheid van de in lid 8 van dat artikel 11 bedoelde beslissing niet van toepassing in het kader van een terugkeerprocedure die krachtens dat verdrag is ingeleid tussen een derde land en een lidstaat waar het kind zich bevindt na een ongeoorloofde overbrenging of het niet doen terugkeren.

2. Verordening nr. 44/2001 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, [EU:C:2024:843](#))

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Justitiële samenwerking in burgerlijke zaken – Rechterlijke bevoegdheid en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken – Verordening (EG) nr. 44/2001 – Artikelen 34 en 45 – Erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen – Intrekking van een verklaring van uitvoerbaarheid van beslissingen – Gronden voor weigering – Openbare orde van de aangezochte lidstaat – Veroordeling van een krant en van een van haar journalisten wegens aantasting van de reputatie van een sportclub – Schadevergoeding – Artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Persvrijheid”

Het Hof (Grote kamer), dat om een prejudiciële beslissing is verzocht door de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk), spreekt zich uit over het gebruik van de openbare-ordeclausule om de tenuitvoerlegging te weigeren van een beslissing van een rechter van een lidstaat die in strijd is met de persvrijheid.

In december 2006 heeft de krant *Le Monde* een artikel gepubliceerd van de hand van EE, een journalist in loondienst van deze krant, waarin werd verklaard dat Real Madrid Club de Fútbol (hierna: „Real Madrid”) en Fútbol Club Barcelona gebruik hadden gemaakt van de diensten van de aanstichter van een dopingnetwerk in de wielersport. Tal van media, met name in Spanje, hebben deze publicatie overgenomen. Diezelfde maand heeft *Le Monde* zonder verdere commentaar een door Real Madrid ingezonden brief gepubliceerd waarin deze club die feiten ontkent.

In mei 2007 hebben Real Madrid en AE, een lid van het medische team van deze club, bij een Spaanse rechter in eerste aanleg een vordering ter zake van aansprakelijkheid ingesteld tegen Société Éditrice du Monde SA en EE, wegens aantasting van hun eer. Die rechter heeft laatstgenoemde partijen veroordeeld om Real Madrid een bedrag van 300 000 EUR en AE een bedrag van 30 000 EUR te betalen als vergoeding voor de geleden immateriële schade. Hij heeft tevens de publicatie van zijn vonnis in *Le Monde* en in een Spaanse krant gelast. Dit vonnis is in tweede aanleg bevestigd en het daartegen ingestelde cassatieberoep is door de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) verworpen.

In 2014 heeft de Spaanse rechter in eerste aanleg bij twee beschikkingen de tenuitvoerlegging van dat arrest van de Tribunal Supremo gelast, alsook de betaling, naast de genoemde hoofdsommen, van 90 000 EUR aan Real Madrid en 3 000 EUR aan AE aan rente en kosten.

Het arrest en de beschikkingen in kwestie zijn in Frankrijk uitvoerbaar verklaard door de tribunal de grande instance de Paris (rechter in eerste aanleg Parijs, Frankrijk). De cour d’appel de Paris (rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) heeft deze verklaringen echter vernietigd op grond van de overweging dat de tenuitvoerlegging van de veroordelingen een onaanvaardbare schending van de Franse internationale openbare orde vormde, aangezien zij de vrijheid van meningsuiting aantastte.

Hierop hebben Real Madrid en AE cassatieberoep ingesteld bij de Cour de cassation (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Frankrijk), die zich afvraagt onder welke voorwaarden de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing waarbij, zoals in de onderhavige zaak, een krantenuitgeverij en een van haar journalisten worden veroordeeld tot betaling van een vergoeding voor immateriële schade, krachtens de Brussel I-verordening²³⁵ moet worden geweigerd op de grond dat zij een kennelijke schending van de in artikel 11 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) verankerde persvrijheid vormt.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen wijst het Hof erop dat een beroep op de openbare-ordeclausule van artikel 34, punt 1, van de Brussel I-verordening slechts in uitzonderlijke gevallen mogelijk is, namelijk wanneer de erkenning of tenuitvoerlegging van de buitenlandse beslissing op onaanvaardbare wijze zou indruisen tegen de rechtsorde van de aangezochte lidstaat omdat daardoor een fundamenteel beginsel van hetzij het nationale recht van deze lidstaat, hetzij het Unierecht zou worden geschonden. In dit verband staat het aan de nationale rechter om de uit de nationale rechtsorde voortvloeiende rechten even doeltreffend te beschermen als de rechten die door de rechtsorde van de Unie worden verleend.

Dit geldt in het bijzonder voor de in het Handvest verankerde grondrechten, die een nationale rechter moet eerbiedigen wanneer hij de Brussel I-verordening toepast en dus het Unierecht ten uitvoer legt.²³⁶ Gezien het fundamentele belang van het beginsel van wederzijds vertrouwen kunnen de lidstaten bij die tenuitvoerlegging evenwel gehouden zijn om, behalve in uitzonderlijke gevallen, uit te gaan van het vermoeden dat andere lidstaten de grondrechten eerbiedigen. Alleen wanneer de tenuitvoerlegging van een beslissing in de aangezochte lidstaat tot een kennelijke schending van een in het Handvest verankerd grondrecht zou leiden, moet zij dus worden geweigerd of moet, in voorkomend geval, de desbetreffende verklaring van uitvoerbaarheid worden ingetrokken.

Wat met name de vrijheid van meningsuiting betreft, preciseert het Hof dat deze vrijheid een van de wezenlijke grondslagen van een democratische en pluralistische samenleving vormt, die behoort tot de waarden waarop de Unie overeenkomstig artikel 2 VEU is gegrondvest. Inmengingen in de vrijheid van meningsuiting, zoals die welke betrekking hebben op journalisten, uitgevers en persorganen, moeten dus tot het strikt noodzakelijke worden beperkt.

Evenzo blijkt uit vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)²³⁷ nauwelijks ruimte laat voor beperkingen van de vrijheid van meningsuiting, met name op het gebied van kwesties van algemeen belang²³⁸, waartoe kwesties betreffende de professionele sport behoren. In dit verband moet bij de beoordeling of de betrokken inmenging evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, een groot gewicht worden toegekend aan het belang dat de democratische samenleving heeft bij het waarborgen en handhaven van de persvrijheid. Elke beslissing waarbij schadevergoeding wegens aantasting van de reputatie wordt toegekend, moet dus een redelijke verhouding laten zien tussen het toegekende bedrag en de betrokken schade.

²³⁵ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PB 2001, L 12, blz. 1; hierna: „Brussel I-verordening”).

²³⁶ In de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

²³⁷ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

²³⁸ Zie artikel 10, lid 2, EVRM.

In dit opzicht moet een onderscheid worden gemaakt tussen de veroordeling ten gunste van een rechtspersoon en die ten gunste van een natuurlijke persoon, aangezien de aantasting van de reputatie van een natuurlijke persoon gevolgen kan hebben voor zijn waardigheid, terwijl de reputatie van een rechtspersoon geen dergelijke morele dimensie heeft. Wat de evenredigheid van een sanctie betreft, houdt elke ongerechtvaardigde beperking van de vrijheid van meningsuiting het risico in dat de mediaberichtgeving over soortgelijke kwesties in de toekomst wordt belemmerd of stilgelegd. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet met name de grootst mogelijke voorzichtigheid worden betracht wanneer de genomen maatregelen of sancties de pers kunnen afschrikken om deel te nemen aan de bespreking van kwesties die blijken geven van een legitiem algemeen belang, en dus een afschrikkend effect kunnen hebben op de uitoefening van de persvrijheid met betrekking tot dergelijke kwesties.

Op grond van deze overwegingen komt het Hof tot de slotsom dat de tenuitvoerlegging van een rechterlijke beslissing waarbij een krant en een van haar journalisten worden veroordeeld tot vergoeding van de immateriële schade die een sportclub en een van de leden van haar medisch team hebben geleden wegens aantasting van hun reputatie, moet worden geweigerd voor zover zij tot een kennelijke schending van artikel 11 van het Handvest zou leiden. Een dergelijke kennelijke schending is immers een aangelegenheid van openbare orde in de aangezochte lidstaat en vormt derhalve een grond voor weigering van tenuitvoerlegging in de zin van artikel 34, punt 1, van de Brussel I-verordening, gelezen in samenhang met artikel 45 ervan.²³⁹

Het staat aan de verwijzende rechter om, gelet op alle omstandigheden van het geval, waaronder niet alleen de middelen van de veroordeelde personen, maar ook de ernst van hun fout en de omvang van de schade zoals vastgesteld in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beslissingen, te beoordelen of de tenuitvoerlegging van deze beslissingen zou leiden tot een dergelijke kennelijke schending. Daartoe moet hij nagaan of de schadevergoedingen die bij de beslissingen in kwestie zijn toegekend kennelijk onevenredig zijn aan de betrokken reputatieschade, waardoor zij in de aangezochte lidstaat een afschrikkende werking kunnen hebben op de toekomstige mediaberichtgeving over soortgelijke kwesties of, meer in het algemeen, op de uitoefening van de persvrijheid zoals verankerd in artikel 11 van het Handvest.

In het kader van deze controle kan de verwijzende rechter rekening houden met de bedragen die in de aangezochte lidstaat voor vergelijkbare schade worden toegekend. Een eventueel verschil tussen deze bedragen en het bedrag van de schadevergoedingen die bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beslissingen zijn toegekend, volstaat op zich echter niet om vast te stellen dat deze schadevergoedingen kennelijk onevenredig zijn aan de betrokken reputatieschade. Bovendien kan die controle geen toetsing inhouden van de beoordelingen ten gronde die door de rechterlijke instanties van de lidstaat van herkomst zijn verricht, daar een dergelijke toetsing uitdrukkelijk verboden is krachtens artikel 36 en artikel 45, lid 2, van de Brussel I-verordening. Indien de verwijzende rechter ten slotte een kennelijke schending van de persvrijheid vaststelt, dient hij de weigering om die beslissingen ten uitvoer te leggen, te beperken tot het in de aangezochte lidstaat kennelijk onevenredige deel van de toegekende schadevergoedingen.

²³⁹ Voor een beroep als het onderhavige, dat betrekking heeft op de beslissing op het beroep tegen de verklaring van uitvoerbaarheid, verwijst artikel 45 van de Brussel I-verordening naar de gronden voor weigering van erkenning die met name in artikel 34 van deze verordening zijn vermeld.

XII. Vervoer

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Litouwen e.a./Parlement en Raad (Mobiliteitspakket) (C-541/20 tot en met C-555/20, [EU:C:2024:818](#))

„Beroep tot nietigverklaring – ‚Mobiliteitspakket I’ – Verordening (EU) 2020/1054 – Maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden – Minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden – Verplichting om het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij, naargelang het geval, elke drie of vier weken kunnen terugkeren naar hun woonplaats of naar de exploitatievestiging van hun werkgever om er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te beginnen of door te brengen – Verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in het voertuig – Termijn voor de installatie van slimme tachografen van de tweede generatie (V2) – Datum van inwerkingtreding – Verordening (EU) 2020/1055 – Voorwaarden inzake het vestigingsvereiste – Verplichting inzake de terugkeer van voertuigen naar de exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging – Verplichting inzake het aantal voertuigen en bestuurders dat normalerwijze is verbonden aan de exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging – Cabotage – Wachtijd van vier dagen voor cabotage – Afwijking inzake cabotage in het kader van gecombineerd vervoer – Richtlijn (EU) 2020/1057 – Specifieke regels voor de detachering van bestuurders in de wegvervoersector – Omzettingstermijn – Interne markt – Bijzondere regeling voor het vrij verrichten van vervoersdiensten – Gemeenschappelijk vervoerbeleid – Artikelen 91 en 94 VWEU – Fundamentele vrijheden – Evenredigheidsbeginsel – Effectbeoordeling – Beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie – Beginselen van rechtszekerheid en bescherming van het gewettigd vertrouwen – Milieubescherming – Artikel 11 VWEU – Raadpleging van het Europees Economisch en Sociaal Comité en van het Europees Comité van de Regio’s”

Het Hof (Grote kamer) verworpt de vijftien beroepen die zijn ingesteld door de Republiek Litouwen, de Republiek Bulgarije, Roemenië, de Republiek Cyprus, Hongarije, de Republiek Malta en de Republiek Polen en strekken tot nietigverklaring van een aantal of, soms subsidiair, van alle bepalingen van drie wetgevingshandelingen²⁴⁰ die deel uitmaken van een „reeks maatregelen inzake mobiliteit”, ook bekend als het „Mobiliteitspakket” („Mobility Package”). Enkel de vorderingen tot nietigverklaring van artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009²⁴¹ een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, worden toegewezen.

Deze drie wetgevingshandelingen zijn vastgesteld om de tot dan geldende regeling aan te passen aan de ontwikkelingen in de wegvervoersector. Zij hebben met name betrekking op, ten eerste, de maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden alsook de positionering door middel van tachografen (verordening 2020/1054), ten tweede, de gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen alsook de gemeenschappelijke regels voor toegang tot de

²⁴⁰ Verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot wijziging van verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen (PB 2020, L 249, blz. 1).

Verordening (EU) 2020/1055 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 houdende wijziging van verordeningen (EG) nr. 1071/2009, (EG) nr. 1072/2009 en (EU) nr. 1024/2012 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de wegvervoersector (PB 2020, L 249, blz. 17).

Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot richtlijn 96/71/EG en richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingvoorschriften en verordening (EU) nr. 1024/2012 (PB 2020, L 249, blz. 49).

²⁴¹ Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad (PB 2009, L 300, blz. 51).

markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (verordening 2020/1055) en, ten derde, de specifieke regels voor de detachering van bestuurders in de wegvervoersector (richtlijn 2020/1057).

Beoordeling door het Hof

De door het Hof verrichte wettigheidstoetsing van meerdere bepalingen van de in geding zijnde wetgevingshandelingen wordt geschraagd door enkele overkoepelende beginselen en bevindingen.

Zo brengt het Hof ten eerste in herinnering dat het beginsel van de vrijheid van dienstverrichting op vervoersgebied wordt geregeld door artikel 58, lid 1, VWEU, volgens welk de toepassing van dat beginsel moet worden verwezenlijkt door de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid, dat valt onder de bepalingen die het Parlement en de Raad hebben vastgesteld op grond van inzonderheid artikel 91, lid 1, VWEU. Hieruit blijkt dat de Uniewetgever het recht heeft om de voorwaarden te wijzigen waaronder de vrijheid van dienstverrichting op het gebied van wegvervoer wordt uitgeoefend, aangezien de mate van liberalisering op dat gebied op grond van artikel 58, lid 1, VWEU door de Uniewetgever zelf wordt bepaald in het kader van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk vervoerbeleid. Aangezien in het kader van dat beleid de doelstellingen van de Verdragen moeten worden nagestreefd²⁴², kunnen de door deze wetgever vastgestelde maatregelen op het gebied van het vrij verrichten van vervoersdiensten dus niet alleen tot doel hebben om de uitoefening van die vrijheid te vergemakkelijken, maar ook om in voorkomend geval de bescherming te verzekeren van andere door het VWEU erkende fundamentele belangen van de Unie, zoals de verbetering van de arbeidsvoorwaarden²⁴³, de waarborging van een adequate sociale bescherming²⁴⁴ en de handhaving van billijke concurrentievoorwaarden.

Ten tweede brengt het Hof in herinnering dat het vaste rechtspraak is dat in een geval waarin de wetgevingen van de lidstaten op een bepaald beleidsterrein van de Unie reeds zijn gecoördineerd door middel van een wetgevingshandeling, de Uniewetgever niet de mogelijkheid kan worden ontnomen om deze handeling aan te passen aan gewijzigde omstandigheden of nieuwe kennis, gelet op zijn taak om erop toe te zien dat de algemene belangen worden beschermd en om rekening te houden met de door het VWEU erkende transversale doelstellingen van de Unie, waaronder de vereisten in verband met de bevordering van een hoog werkgelegenheidsniveau, de goede werking van de interne markt en de waarborging van een adequate sociale bescherming. In een dergelijke situatie kan de Uniewetgever zijn taak van toezicht op de bescherming van die algemene belangen en transversale doelstellingen immers alleen naar behoren uitvoeren indien het hem vrijstaat om, gelet op de belangrijke ontwikkelingen die de interne markt heeft doorgemaakt, een wetgevingshandeling aan te passen om de betrokken belangen opnieuw in evenwicht te brengen.

Ten derde benadrukt het Hof, in het kader van het onderzoek van de aan schending van het evenredigheidsbeginsel of het non-discriminatiebeginsel ontleende onwettigheidsgronden, dat niet kan worden uitgesloten dat de bestreden wetgevingshandelingen grotere gevolgen kunnen hebben voor vervoersondernemingen die, ongeacht hun lidstaat van vestiging, hebben gekozen voor een bedrijfsmodel waarbij hun diensten voor het merendeel, zo niet integraal, worden verricht aan afnemers die zijn gevestigd in lidstaten die ver van die eerste lidstaat gelegen zijn en waarvan de bestuurders bijgevolg vervoer verrichten ver van hun woonplaats of in het kader van cabotage die permanent of ononderbroken op het grondgebied van diezelfde lidstaat van ontvangst wordt uitgevoerd. Gesteld dat dit bedrijfsmodel overwegend wordt gehanteerd door vervoersondernemingen die zijn gevestigd in bepaalde lidstaten, kan, wanneer de betreffende handeling van de Unie gevolgen heeft voor alle lidstaten en veronderstelt dat een evenwicht tussen

²⁴² Op grond van artikel 90 VWEU.

²⁴³ Als bedoeld in de preambule van het VWEU en in artikel 151, eerste alinea, VWEU.

²⁴⁴ In de zin van artikel 9 en artikel 151, eerste alinea, VWEU.

de verschillende in geding zijnde belangen wordt gewaarborgd, het streven naar een dergelijk evenwicht met inachtneming van de specifieke situatie van alle lidstaten van de Unie op zichzelf evenwel niet worden geacht in strijd te zijn met de beginselen van evenredigheid en non-discriminatie.

De beroepen strekten wat betreft verordening 2020/1054 tot nietigverklaring van met name de volgende bepalingen:

- artikel 1, punt 6, onder c), van deze verordening, waarin is bepaald dat de normale of compenserende wekelijkse rusttijden niet in een voertuig mogen worden genomen, maar op kosten van de werkgever worden genomen in een passend gendervriendelijk verblijf met geschikte slaapfaciliteiten en sanitaire voorzieningen;
- artikel 1, punt 6, onder d), van genoemde verordening, waarin is bepaald dat vervoersondernemingen verplicht zijn om, ten eerste, het werk van de bestuurders zodanig te plannen dat zij binnen elke periode van drie of vier opeenvolgende weken, naargelang zij al dan niet eerder twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden hebben genomen, kunnen terugkeren naar de exploitatievestiging van hun werkgever dan wel naar hun woonplaats, zodat zij er ten minste één normale of compenserende wekelijkse rusttijd kunnen beginnen of doorbrengen en, ten tweede, toe te lichten op welke wijze zij deze verplichting vervullen;
- artikel 2, punt 2, van diezelfde verordening, waarbij een nieuw tijdschema is vastgesteld voor de uitrusting van verschillende categorieën voertuigen met een nieuw type slimme tachograaf van de tweede generatie (V2).

De tegen artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 opgeworpen onwettigheidsgronden, die het Hof als eerste heeft onderzocht en in hun geheel afwijst, betroffen schending van het evenredigheidsbeginsel, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, het rechtszekerheidsbeginsel, het recht van vrij verkeer van Unieburgers, de werking van de interne markt, het vrije verkeer van werknemers, de vrijheid van vestiging, de Unierechtelijke regels inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid en de regels van het Unierecht inzake milieubescherming.

Het met deze bepaling nagestreefde doel is erin gelegen de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders in de Unie te verbeteren²⁴⁵, door ervoor te zorgen dat zij met regelmatige tussenpozen naar hun woonplaats kunnen terugkeren om er hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen, zodat bestuurders die ver van deze woonplaats internationaal vervoer verrichten, niet buitensporig lang van huis weg zijn. Aldus beoogt die bepaling een oplossing te bieden voor het ontbreken van duidelijke regels inzake wekelijkse rusttijden en de terugkeer van bestuurders naar hun woonplaats, en bijgevolg ook de oneerlijke concurrentievoorwaarden voor vervoersondernemingen weg te nemen die voorheen door uiteenlopende nationale uitleggingen en praktijken in de hand konden zijn gewerkt.

In de eerste plaats wijst het Hof meerdere van de voornoemde onwettigheidsgronden af omdat zij berusten op twee onjuiste premissen.

Ten eerste hebben sommige verzoekende lidstaten ten onrechte aangevoerd dat artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 aan bestuurders de verplichting oplegt om – vaak met lege vrachtwagens – uitsluitend terug te keren naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats.

Om te beginnen zijn bestuurders, onder wie ook bestuurders uit derde landen, namelijk vrij om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen waar zij dat wensen, ongeacht of het de

²⁴⁵ Zie onder meer de overwegingen 1, 2, 6, 8, 14 en 36 van verordening 2020/1054.

exploitatievestiging van hun werkgever, hun woonplaats of een andere plaats van hun keuze betreft. De bestreden bepaling verlangt niet van vervoersondernemingen dat zij hun bestuurders verplichten om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd daadwerkelijk in hun woonplaats te nemen. Daartegenover staat dat vervoersondernemingen het werk van hun bestuurders zodanig moeten plannen dat zij de mogelijkheid hebben om terug te keren naar de plaats van hun keuze om er deze rusttijd te beginnen dan wel door te brengen.

Vervolgens heeft de Uniewetgever rekening willen houden met de druk waarmee bestuurders voordien te maken konden krijgen. Aangezien de werknemer moet worden aangemerkt als de zwakkere partij binnen de arbeidsverhouding, moet namelijk worden verhinderd dat de werkgever over de mogelijkheid beschikt om hem een beperking van zijn rechten op te leggen, of dat de werknemer ervan wordt weerhouden uitdrukkelijk zijn rechten uit te oefenen jegens zijn werkgever. Bijgevolg kan een werkgever zich niet onttrekken aan de verplichting om het werk van zijn bestuurders zodanig te plannen dat zij kunnen terugkeren, met de motivering dat deze bestuurders van tevoren en op algemene wijze afstand hebben gedaan van het hun door de bestreden bepaling verleende recht.

Tot slot heeft de Uniewetgever aan vervoersondernemingen, in hun hoedanigheid van werkgever, speelruimte willen laten om, afhankelijk van elke specifieke situatie, te beslissen over de praktische regelingen voor de uitoefening van de met hun verplichting samenhangende rechten van hun bestuurders en om, aan de hand van alle daartoe relevante documenten, aan te tonen dat aan de verplichting van artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 is voldaan, alsook op welke wijze die verplichting waar nodig is verzoend met de uitdrukkelijke keuze van de bestuurder om zijn wekelijkse rusttijd elders dan in zijn woonplaats te nemen.

Ten tweede hebben sommige verzoekende lidstaten ten onrechte betoogd dat de verplichting voor vervoersondernemingen om het werk van hun bestuurders zodanig te plannen dat zij naar de exploitatievestiging van hun werkgever of naar hun woonplaats kunnen terugkeren, aan de basis ligt van een aanzienlijke toename van het verkeer. Deze premisse gaat er namelijk van uit dat, vóór de vaststelling van deze maatregel, slechts een beperkt aantal bestuurders naar een van beide genoemde plaatsen terugkeerde en dat deze terugkeer noodzakelijkerwijs moet worden verricht met het door de bestuurder gebruikte voertuig.

Om te beginnen is het immers zo dat de meeste bestuurders reeds vóór de vaststelling van die maatregel met regelmatige tussenpozen van minder dan vier weken naar hun woonplaats terugkeerden. Voorts kunnen vervoersondernemingen, ter naleving van de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde verplichting, andere vervoermiddelen inschakelen, zoals het openbaar vervoer, en is het niet ondenkbaar dat de terugkeer naar een van beide in die bepaling genoemde plaatsen kan worden gecombineerd met de terugkeer van bedrijfsvoertuigen naar de exploitatievestiging van die ondernemingen in het kader van hun normale vervoersactiviteiten.

In de tweede plaats spreekt het Hof zich uit over meerdere opgeworpen rechtsvragen, waaronder met name de hieronder genoemde.

Wat ten eerste het recht van de Uniewetgever betreft om een wetgevingshandeling aan te passen, is het juist diens bedoeling geweest om middels een wijziging van de Uniewetgeving inzake de arbeidstijden van bestuurders een nieuw evenwicht tot stand te brengen, met inachtneming van het belang van de bestuurders bij betere arbeidsvoorwaarden en een grotere verkeersveiligheid enerzijds, en het belang van de werkgevers bij de uitoefening van hun vervoersactiviteiten onder eerlijke concurrentievoorwaarden anderzijds.

Door in casu aldus de verschillende in geding zijnde belangen af te wegen, heeft de Uniewetgever, in het kader van de ruime beoordelingsmarge waarover hij op het gebied van het gemeenschappelijk vervoerbeleid beschikt, kunnen menen dat het, om reden dat in de Unie in dienst zijnde bestuurders

aanmerkelijk langer ver van huis zijn, noodzakelijk was een specifieke maatregel ter verbetering van de arbeidsvoorwaarden voor de betrokken bestuurders in te voeren en dat de nadelige gevolgen voor hun gezondheid vanwege de lange perioden die zij ver van huis doorbrengen, zwaarder wogen dan de nadelige gevolgen voor een bepaald aantal ondernemingen die op min of meer permanente basis diensten verlenen in andere lidstaten dan die waarin zij zijn gevestigd. Een dergelijk evenwichtsherstel strookt met de sociale ambities van de Unie.

Ten tweede geldt de in artikel 1, punt 6, onder d), van verordening 2020/1054 neergelegde regel zonder onderscheid voor alle betrokken vervoersondernemingen, ongeacht de lidstaat waar zij zijn gevestigd, voor alle betrokken bestuurders, ongeacht hun nationaliteit en de lidstaat van hun woonplaats, alsook voor alle lidstaten, zodat deze regel geen door het Unierecht verboden directe discriminatie met zich brengt. Bovendien is het Hof van oordeel dat deze regel geen door het Unierecht verboden indirecte discriminatie oplevert doordat hij naar zijn aard grotere gevolgen kan hebben voor vervoersondernemingen die gevestigd zijn in lidstaten die – naar hun zeggen – „aan de periferie van de Unie zijn gelegen”, voor de bestuurders in dienst bij deze ondernemingen en voor deze groep lidstaten. Een bepaling van Unierecht kan immers niet worden geacht op zich in strijd te zijn met de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, louter op grond dat zij voor bepaalde marktdeelnemers verschillende gevolgen heeft, wanneer deze situatie voortvloeit uit de verschillende exploitatieomstandigheden waarin zij zich bevinden, met name als gevolg van de geografische ligging van hun vestiging, en niet uit een rechtsongelijkheid die inherent is aan de bestreden bepaling.

De tegen artikel 1, punt 6, onder c), van verordening 2020/1054 opgeworpen onwettigheidsgronden, die het Hof in hun geheel afwijst, betroffen schending van het evenredigheidsbeginsel, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, de bepalingen van het VWEU betreffende de vrijheid van dienstverrichting en artikel 91, lid 2, en artikel 94 VWEU.

Het met deze bepaling nagestreefde doel is erin gelegen om de arbeidsvoorwaarden en de verkeersveiligheid voor bestuurders in de Unie te verbeteren²⁴⁶, door ervoor te zorgen dat zij over een kwalitatief hoogwaardig verblijf beschikken om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijd te nemen, met name met het oog op de bescherming van bestuurders die internationaal langeafstandsvervoer verrichten en die lange tijd ver van huis zijn. Aldus beoogt die bepaling een oplossing te bieden voor het gebrek aan duidelijke regels inzake wekelijkse rusttijden en, meer in bijzonder, de verschillen in behandeling weg te werken die voorheen, vanwege de verschillende uitleggingen en toepassingen van artikel 8, lid 8, van verordening nr. 561/2006²⁴⁷ door de bevoegde nationale autoriteiten, konden voortvloeien uit de toepassing van uiteenlopende nationale sanctieregelingen in de lidstaten. De Uniewetgever heeft namelijk de door het Hof in het arrest *Vaditrans*²⁴⁸ gegeven uitlegging aan dat artikel 8, lid 8, gecodificeerd om door middel van een meer eenduidige harmonisatieregeling te zorgen voor een uniforme toepassing van het verbod van normale of compenserende wekelijkse rusttijd in het voertuig.

Dit verbod, dat uitsluitend geldt voor normale of compenserende wekelijkse rusttijden en niet voor andere soorten rusttijden, eerbiedigt zowel het evenredigheidsbeginsel als het beginsel van non-discriminatie, of het nu om discriminatie tussen bestuurders, ondernemingen of lidstaten gaat. Bovendien verplicht het genoemde verbod bestuurders niet om hun normale of compenserende wekelijkse rusttijden stelselmatig buiten hun woonplaats te nemen door hun voertuig op veilige en

²⁴⁶ Zie onder meer de overwegingen 1, 2, 6, 8, 13 en 36 van verordening 2020/1054.

²⁴⁷ Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB 2006, L 102, blz. 1).

²⁴⁸ Arrest van 20 december 2017, *Vaditrans* (C-102/16, [EU:C:2017:1012](#)).

beveiligde parkeerterreinen te parkeren, noch om die rusttijden te nemen in een aan een parkeerterrein grenzende accommodatie.

De tegen artikel 2, punt 2, van verordening 2020/1054 opgeworpen onwettigheidsgronden, die het Hof eveneens in hun geheel afwijst, betroffen schending van het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen alsook schending van artikel 151, tweede alinea, VWEU.

Het Hof is van oordeel dat het enkele feit dat een vóór de inwerkingtreding van verordening 2020/1054 toepasselijke wetgevingshandeling voorzag in een andere datum voor de installatie van slimme tachografen dan die welke uiteindelijk bij voornoemde verordening is vastgesteld, niet volstaat om aan te tonen dat er sprake is van schending van de rechtszekerheid of van het gewettigd vertrouwen. Dat is nog minder het geval voor een wetgevingshandeling die, zoals in casu, betrekking heeft op de invoering van apparatuur die kan worden beïnvloed door de snelle ontwikkeling van nieuwe technologieën en die bijgevolg een voortdurende aanpassing kan vereisen om gelijke tred met die ontwikkeling te houden.

De beroepen strekten wat betreft verordening 2020/1055 tot nietigverklaring van met name de volgende bepalingen:

- artikel 1, punt 3, van deze verordening, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd met betrekking tot het vereiste dat de voor internationaal vervoer gebruikte voertuigen om de acht weken terugkeren naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van de betrokken vervoersonderneming;
- artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, waarin is bepaald dat vervoerders binnen vier dagen na het einde van een cabotage in een lidstaat van ontvangst, met hetzelfde voertuig geen cabotage mogen uitvoeren in diezelfde lidstaat.

Ten eerste verklaart het Hof artikel 1, punt 3, van deze verordening, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, gelet op de ertegen opgeworpen onwettigheidsgronden nietig wegens schending van het evenredigheidsbeginsel, op grond dat de Uniewetgever niet toereikend heeft aangetoond dat hij de evenredigheid van de in genoemde bepaling vastgestelde terugkeerverplichting van voertuigen had onderzocht.

Dienaangaande stelt het Hof vast dat deze wetgever inderdaad niet verplicht is om in alle omstandigheden over een effectbeoordeling te beschikken en dat hij niet aan een dergelijke beoordeling is gebonden. Dit neemt evenwel niet weg dat hij zijn keuze moet baseren op objectieve criteria en moet onderzoeken of de met de gekozen maatregel nagestreefde doelstellingen rechtvaardigen dat bepaalde marktdeelnemers – zelfs aanzienlijke – negatieve economische gevolgen ondervinden. Hieruit volgt dat wanneer tegen de betrokken handeling beroep in rechte is ingesteld, genoemde wetgever op zijn minst in staat moet zijn om de basisgegevens die in aanmerking hadden moeten worden genomen om de betwiste maatregelen van die handeling te schragen en die bepalend waren voor de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid, over te leggen alsook duidelijk en ondubbelzinnig uiteen te zetten.

Het Hof is evenwel van oordeel dat, hoewel de terugkeerverplichting van voertuigen niet aan een effectbeoordeling is onderworpen, het aanvoeren van de gegevens die zijn opgenomen in de effectbeoordeling – deel vestiging, voor zover daarin de betrokken markt en de specifieke moeilijkheden ervan zijn beschreven of de gevolgen van andere verplichtingen dan de terugkeerverplichting van voertuigen aan bod komen, niet hetzelfde is als het overleggen en het duidelijk en ondubbelzinnig uiteenzetten van de basisgegevens op de grondslag waarvan artikel 1, punt 3, van verordening 2020/1055, voor zover daarbij aan artikel 5 van verordening nr. 1071/2009 een lid 1, onder b), wordt toegevoegd, is vastgesteld en die bepalend waren voor de daadwerkelijke uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van deze wetgever. Hetzelfde geldt voor de andere

basisgegevens die het Europees Parlement en de Raad voor het Hof hebben aangevoerd, aangezien zij geen betrekking hebben op de terugkeerverplichting van voertuigen of uiterst summier zijn gepresenteerd. Dit geldt evenzo voor het louter aanvoeren van informatie die de verzoekende lidstaten zouden hebben verstrekt en waarover de Uniewetgever toegang toe had kunnen hebben.

Ten tweede betroffen de – in hun geheel door het Hof afgewezen – onwettigheidsgronden die waren opgeworpen tegen artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055, schending van het evenredigheidsbeginsel, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, de regels van het Unierecht inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid, de werking van de interne markt, de vrijheid van dienstverrichting, het vrij verkeer van goederen alsook de regels van het Unierecht en van de internationale verbintenissen van de Unie inzake milieubescherming.

Wat betreft de grief inzake schending van het evenredigheidsbeginsel merkt het Hof met name op dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd, waarin vervoerders na het einde van een cabotage in een lidstaat van ontvangst geen cabotage in diezelfde lidstaat mogen uitvoeren, is bedoeld om de onverwachte gevolgen aan te pakken die onder vigore van verordening nr. 1072/2009²⁴⁹ zijn ontstaan door de opkomst van systematische cabotage alsook om de oorspronkelijk door de Uniewetgever nagestreefde doelstelling te bereiken door, in lijn met het door hem vastgestelde niveau van liberalisering teneinde bij te dragen aan de goede werking van de interne vervoersmarkt, ervoor te zorgen dat cabotageactiviteiten tijdelijk van aard blijven.

Het Hof benadrukt overigens dat de inachtneming van de wachttijd na het einde van een cabotage in een lidstaat van ontvangst niet inhoudt dat de betrokken vervoersonderneming alle vervoersactiviteiten moet staken. Het is dus onjuist te stellen dat het voertuig gedurende die tijd stilstaat en in diezelfde lidstaat van ontvangst niet kan worden gebruikt voor het verrichten van ander vervoer dan cabotage of dat de vervoersonderneming verplicht is om het – bovendien lege – voertuig gedurende diezelfde tijd te laten terugkeren naar haar exploitatievestiging.

Wat betreft de grief inzake schending van de regels van het Unierecht en van de internationale verbintenissen van de Unie inzake milieubescherming merkt het Hof met name op dat de in artikel 2, punt 4, onder a), van verordening 2020/1055 vastgestelde wachttijd geen significante nadelige milieueffecten met zich zal brengen, omdat er, ten eerste, geen verplichting is om het lege voertuig gedurende die wachttijd naar de exploitatievestiging van de vervoersonderneming te laten terugkeren en er, ten tweede, geen milieueffecten optreden bij een eventuele stilstand van het voertuig gedurende die tijd.

De beroepen strekten wat betreft richtlijn 2020/1057 in wezen tot nietigverklaring van de bepalingen van artikel 1 van deze richtlijn, voor zover daarin een onderscheid wordt ingevoerd tussen verschillende soorten wegvervoersactiviteiten en sommige van die vervoersactiviteiten worden vrijgesteld van de toepassing van de in richtlijn 96/71²⁵⁰ neergelegde regels inzake de detachering van werknemers.

In richtlijn 2020/1057 zijn in wezen specifieke regels vastgesteld voor de detachering van bestuurders in de wegvervoersector, die ter vergemakkelijking van de handhaving ervan een onderscheid maken tussen de verschillende soorten vervoer, afhankelijk van de mate van verbondenheid van de bestuurder en de verleende dienst met het grondgebied van de lidstaat van ontvangst.

²⁴⁹ Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg (PB 2009, L 300, blz. 72).

²⁵⁰ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PB 1997, L 18, blz. 1).

Met name artikel 1 van richtlijn 2020/1057 bepaalt in dit verband dat wanneer een bestuurder bilaterale vervoersactiviteiten verricht, die bestaan in het verrichten van vervoer van de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming naar het grondgebied van een andere lidstaat of van een derde land of, omgekeerd, van een andere lidstaat of een derde land naar de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming, of doorvoeractiviteiten verricht waarbij de bestuurder door het grondgebied van een lidstaat heen rijdt zonder dat er vracht wordt geladen of gelost, hij niet wordt geacht gedetacheerd te zijn in de zin van richtlijn 96/71.

Wanneer een bestuurder daarentegen vervoersactiviteiten tussen derde landen verricht, dat wil zeggen vervoer van een andere lidstaat dan de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming, of van een derde land naar het grondgebied van een andere, wederom van de lidstaat van vestiging verschillende lidstaat, of naar het grondgebied van een derde land, of cabotagevervoer verricht, dat gedefinieerd wordt als het verlenen van diensten door vervoerders binnen een lidstaat waar deze niet zijn gevestigd, moet deze bestuurder worden geacht gedetacheerd te zijn in de zin van richtlijn 96/71.

In het geval van gecombineerd vervoer, dat wil zeggen vervoersactiviteiten in het goederenvervoer tussen lidstaten waarbij de vrachtwagen of een ander met de vrachtwagen verbonden vervoermiddel voor goederen gebruikmaakt van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject, wordt de bestuurder niet geacht gedetacheerd te zijn wanneer hij het begin of eindtraject van gecombineerd vervoer doet, indien het wegtraject op zich bestaat uit bilaterale vervoersactiviteiten.

De tegen de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 opgeworpen –en in hun geheel door het Hof afgewezen onwettigheidsgronden waren ontleend aan schending van artikel 1, lid 3, onder a), van richtlijn 96/71, de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie, het evenredigheidsbeginsel, de regels van het Unierecht inzake het gemeenschappelijk vervoerbeleid, het vrij verkeer van goederen, de vrijheid van dienstverrichting en de regels van het Unierecht inzake milieubescherming.

Wat met name de gestelde schending van de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie betreft, merkt het Hof op dat de Uniewetgever met de vaststelling van sectorspecifieke regels inzake de detachering van werknemers, die in de gehele Unie moeten gelden ter waarborging van de goede werking van de interne markt, een evenwicht heeft willen creëren²⁵¹ tussen betere sociale en arbeidsvoorwaarden voor bestuurders enerzijds, en het bewerkstelligen van de vrijheid om wegvervoersdiensten te verlenen op basis van eerlijke concurrentie tussen vervoersondernemingen anderzijds. Tegen die achtergrond beoogt de aanpak waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende soorten vervoer met het oog op de handhaving van de regels inzake detachering, geenszins om de gelijkheid tussen lidstaten aan te tasten, maar juist om de verschillen in behandeling weg te werken die voorheen konden voortvloeien uit de tussen de lidstaten vastgestelde verschillen in uitlegging, toepassing en handhaving van de vóór de inwerkingtreding van genoemde richtlijn geldende bepalingen, welke verschillen zware administratieve lasten voor bestuurders en vervoersondernemingen met zich brachten.

In het licht van die aanpak verwerpt het Hof, ter beoordeling van de vraag of inderdaad sprake is van de gestelde discriminatie tussen vervoersondernemingen en daarbij in dienst zijnde bestuurders naargelang zij vervoer tussen derde landen dan wel bilateraal vervoer verrichten, de premisse volgens welke, om te bepalen welke regels inzake detachering van toepassing zijn, uitsluitend naar de aard van het werk van bestuurders moet worden beoordeeld of hun respectieve situaties vergelijkbaar zijn, terwijl, gelet op de doelstelling die met de bestreden bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 wordt nagestreefd, voor deze beoordeling de verbondenheid van de betrokken bestuurder en de verrichte dienst met de lidstaat van vestiging of de lidstaat van ontvangst relevant is.

²⁵¹ Zoals blijkt uit de overwegingen 3, 7 en 9 van richtlijn 2020/1057.

Ook de premisse dat gecombineerd vervoer, in zijn geheel beschouwd en in het licht van de met de bepalingen van artikel 1 van richtlijn 2020/1057 nagestreefde doelstelling, vergelijkbaar is met bilateraal vervoer, is volgens het Hof onjuist. Deze richtlijn beoogt immers specifieke regels vast te stellen die enkel gelden voor de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. Door gecombineerd vervoer, waarbij dezelfde bestuurder het voertuig en zijn lading begeleidt, niet gelijk te stellen met bilateraal vervoer heeft de Uniewetgever de beginselen van gelijke behandeling en non-discriminatie dus niet geschonden.

XIII. Mededinging

1. Mededingingsregelingen (artikel 101 VWEU)

Arrest van 27 juni 2024, Commissie/Servier e.a. (C-176/19, [EU:C:2024:549](#))

„Hogere voorziening – Mededinging – Farmaceutische producten – Markt van perindopril – Artikel 101 VWEU – Mededingingsregelingen – Marktverdeling – Potentiële mededinging – Mededingingsbeperking naar strekking – Strategie om de markttoetreding van generieke versies van perindopril uit te stellen – Schikkingsovereenkomst op het gebied van octrooigeschillen – Octrooilicentieovereenkomst – Overdracht- en licentieovereenkomst voor technologie – Artikel 102 VWEU – Relevante markt – Misbruik van een machtspositie”

Arrest van 27 juni 2024, Commissie/KRKA (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#))

„Hogere voorziening – Mededinging – Farmaceutische producten – Markt van perindopril – Artikel 101 VWEU – Mededingingsregelingen – Marktverdeling – Potentiële mededinging – Mededingingsbeperking naar strekking – Strategie om de markttoetreding van generieke versies van perindopril uit te stellen – Schikkingsovereenkomst op het gebied van octrooigeschillen – Octrooilicentieovereenkomst – Overdracht- en licentieovereenkomst voor technologie”

Het Hof wijst de hogere voorzieningen toe die de Europese Commissie heeft ingesteld tegen twee arresten van het Gerecht²⁵² houdende de gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit waarbij de Commissie het bestaan van mededingingsregelingen en misbruik van een machtspositie op de markt van het farmaceutische product perindopril heeft vastgesteld en geldboeten heeft opgelegd aan de betrokken geneesmiddelenfabrikanten²⁵³. Aldus verduidelijkt het Hof de scheidslijn tussen enerzijds de rechtmatige pogingen van geneesmiddelenfabrikanten om daadwerkelijke octrooigeschillen in de farmaceutische sector te schikken, en anderzijds overeenkomsten waarmee de markt van een farmaceutisch product op onrechtmatige wijze wordt verdeeld onder het mom van een schikking op het gebied van octrooigeschillen.

Het farmaceutische concern Servier, waarvan de moedermaatschappij Servier SAS in Frankrijk is gevestigd (hierna afzonderlijk of samen: „Servier”), heeft perindopril ontwikkeld. Het gaat daarbij om een geneesmiddel dat deel uitmaakt van de klasse Angiotensine Converting Enzyme (ACE)-remmers, voor indicaties in de cardiovasculaire geneeskunde wordt gebruikt en hoofdzakelijk is bestemd voor de behandeling van hypertensie en hartfalen. Het octrooi betreffende de molecule van perindopril, dat in 1981 bij het Europees Octrooibureau (EOB) is aangevraagd, is in de loop van de jaren 2000 verstreken.

Het werkzame farmaceutische bestanddeel van perindopril is een zout, namelijk erbumine. In 1988 heeft Servier bij het EOB meerdere werkwijzeoctrooien voor dit werkzame bestanddeel ingediend, die op 16 september 2008 afliepen.

Servier heeft in 2001 bij het EOB een nieuw octrooi voor perindopril en de werkwijze voor de vervaardiging ervan aangevraagd. Het werd in 2004 verleend (hierna: „947-octrooi”). Servier heeft

²⁵² Arresten van 12 december 2018, **Servier e.a./Commissie** (T-691/14, [EU:T:2018:922](#)) en **Krka/Commissie** (T-684/14, [EU:T:2018:918](#)) (hierna samen: „bestreden arresten”).

²⁵³ Besluit C(2014) 4955 final van de Commissie van 9 juli 2014 inzake een procedure op grond van de artikelen 101 en 102 [VWEU] [zaak AT.39612 - Perindopril (Servier)] (hierna: „litigieus besluit”).

bovendien in verschillende lidstaten nationale octrooien verkregen die overeenstemden met het 947-octrooi voordat deze lidstaten partij waren bij het Verdrag inzake de verlening van Europese octrooien.

Vanaf 2003 zijn er meerdere geschillen gerezen tussen Servier en fabrikanten van generieke geneesmiddelen die voorbereidingen troffen om een generieke versie van perindopril op de markt te brengen. In deze context hebben tien fabrikanten van generieke geneesmiddelen bij het EOB oppositie ingesteld tegen het 947-octrooi en heeft de technische kamer van beroep van het EOB het litigieuze octrooi in mei 2009 herroepen. Meerdere fabrikanten van generieke geneesmiddelen hebben de geldigheid van het 947-octrooi ook voor bepaalde nationale rechterlijke instanties betwist. Servier heeft op haar beurt tegen de betrokken fabrikanten van generieke geneesmiddelen, waaronder de Sloveense vennootschap KRKA, tovarna zdravil, d.d. (hierna: „Krka”), vorderingen wegens inbreuk ingesteld en verzoeken om voorlopige maatregelen ingediend.

Om die geschillen te beëindigen heeft Servier tussen 2005 en 2007 met meerdere fabrikanten van generieke geneesmiddelen schikkingsovereenkomsten gesloten. Zo heeft Servier met Krka een schikkingsovereenkomst gesloten voor het 947-octrooi en de gelijkwaardige nationale octrooien, een licentieovereenkomst en een overdracht- en licentieovereenkomst (hierna: „Krka-overeenkomsten”). Deze overeenkomsten hadden betrekking op alle staten die ten tijde van de feiten lid van de Europese Unie waren en tevens op alle niet-Unieleden die de belangrijkste markten van Krka vormden.

Volgens de Commissie hebben Servier en Krka deze overeenkomsten gesloten met het onrechtmatige doel om het grondgebied van de hierdoor bestreken landen in twee invloedssferen te verdelen, waartoe voor ieder van hen de eigen belangrijkste markten behoorden en waarbinnen zij hun activiteiten konden verrichten, waarbij Servier de zekerheid had dat zij geen concurrentie van Krka zou ondervinden die de uit die overeenkomsten voortvloeiende grenzen overschreed en Krka de zekerheid had dat zij geen risico liep dat Servier wegens inbreuk een vordering tegen haar zou instellen.

Bij besluit van 9 juli 2014²⁵⁴ heeft de Commissie vastgesteld dat de door Servier met Krka en de andere fabrikanten van generieke geneesmiddelen gesloten overeenkomsten door artikel 101 VWEU verboden mededingingsbeperkingen vormden. Zij heeft voorts vastgesteld dat Servier inbreuk had gemaakt op artikel 102 VWEU door een uitsluitingsstrategie uit te werken en te implementeren die zich uitstreekte tot de markt van perindopril en de markt van de technologie voor de werkzame stof van dit geneesmiddel in Frankrijk, Nederland, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

Aldus heeft de Commissie Servier geldboeten van in totaal 289 727 200 EUR opgelegd wegens inbreuken op artikel 101 VWEU, waarvan 37 661 800 EUR wegens haar deelname aan de Krka-overeenkomsten, en een geldboete van 41 270 000 EUR wegens inbreuk op artikel 102 VWEU. Aan Krka is een geldboete van tien miljoen EUR opgelegd wegens schending van artikel 101 VWEU.

Het Gerecht, waarbij Servier en Krka beroepen instelden, heeft vastgesteld dat de Commissie het recht op meerdere punten onjuist heeft toegepast door de Krka-overeenkomsten aan te merken als een inbreuk op artikel 101, lid 1, VWEU zonder te hebben aangetoond dat er sprake was van een mededingingsbeperking naar strekking of gevolg. Ten aanzien van de aan Servier verweten inbreuk op artikel 102 VWEU heeft het Gerecht geoordeeld dat bij de door de Commissie in aanmerking genomen afbakening van de perindoprilmarkt beoordelingsfouten waren gemaakt waardoor haar vaststellingen met betrekking tot de machtspositie van Servier op de relevante markt ongeldig waren.

²⁵⁴ Zie voetnoot 2.

Bijgevolg heeft het Gerecht bij twee arresten van 12 december 2018²⁵⁵ het litigieuze besluit nietig verklaard voor zover daarin een inbreuk op artikel 101 VWEU in verband met de Krka-overeenkomsten en een inbreuk op artikel 102 VWEU werden vastgesteld en aan Servier en Krka wegens die inbreuken geldboeten werden opgelegd.

De Commissie heeft tegen deze arresten van het Gerecht twee hogere voorzieningen ingesteld bij het Hof.

Beoordeling door het Hof

1. Inbreuk op artikel 101 VWEU

a) Het bestaan van potentiële mededinging tussen Servier en Krka

Het Hof onderzoekt in de eerste plaats de grieven van de Commissie inzake onjuiste uitlegging en toepassing van het begrip potentiële mededinging door het Gerecht.

Om te beginnen merkt het Hof op dat voor het onderzoek met betrekking tot artikel 101, lid 1, VWEU van collusiepraktijken in de vorm van horizontale samenwerkingsovereenkomsten tussen ondernemingen, zoals de Krka-overeenkomsten, als eerste stap moet worden bepaald of deze praktijken kunnen worden aangemerkt als een beperking van de mededinging door ondernemingen die met elkaar concurreren, al was het maar potentieel. Indien dat het geval is, moet als tweede stap worden nagegaan of deze praktijken, gelet op de economische kenmerken ervan, onder de kwalificatie mededingingsbeperking naar strekking vallen. Wanneer niet is aangetoond dat die praktijken een mededingingsbeperkende strekking hebben, moeten de gevolgen ervan worden onderzocht.

Na deze precisering verklaart het Hof dat de grieven inzake onjuiste uitlegging en toepassing van het begrip „potentiële mededinging” ter zake dienend zijn, aangezien het Gerecht verschillende overwegingen van het litigieuze besluit betreffende de kwestie van de potentiële mededinging tussen Krka en Servier en bepaalde in dat verband door Servier aangevoerde grieven had onderzocht.

Ten gronde stelt het Hof vast dat het Gerecht met zijn oordeel dat er ten tijde van de sluiting van de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka onderling overeenstemmende aanwijzingen bestonden waaruit Servier en Krka konden opmaken dat het 947-octrooi geldig was, uit die aanwijzingen heeft afgeleid dat mededinging tussen die ondernemingen op de nationale markten binnen de Unie inmiddels was uitgesloten en dat er dus geen potentiële concurrentie tussen hen meer bestond.

Om tot een dergelijke conclusie over het ontbreken van potentiële mededinging te komen, had het Gerecht moeten nagaan of de Commissie had nagelaten aan te tonen dat Krka ten tijde van de sluiting van de Krka-overeenkomsten, gelet op de toereikende voorbereidingsmaatregelen en het ontbreken van onoverkomelijke hindernissen voor toetreding tot de relevante markt, reële en concrete mogelijkheden had om tot de relevante markt toe te treden en de concurrentie met Servier aan te gaan.

In plaats van hieromtrent tot de benodigde toetsing over te gaan, heeft het Gerecht echter enkel vastgesteld dat Servier en Krka ervan overtuigd waren dat het 947-octrooi geldig was en dat het gedrag van Krka, dat concurrentiedruk op Servier bleef uitoefenen, kon worden verklaard door haar streven om haar positie te versterken tijdens de eventuele onderhandelingen om tot een schikkingsovereenkomst met daarbij een licentieovereenkomst te komen. Aldus heeft het Gerecht de juridische relevantie van de op de betrokken markten vastgestelde octrooisituatie en de bedoelingen

²⁵⁵ Zie voetnoot 1.

van de partijen miskend. Voorts heeft het Gerecht niet gemotiveerd waarom het impliciet heeft vastgesteld dat Servier en Krka geen potentiële concurrenten meer waren, ondanks de elementen van het litigieuze besluit die ertoe strekten het tegendeel aan te tonen.

Bovendien benadrukt het Hof dat het Gerecht bij zijn onderzoek van de context waarin de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka zijn gesloten, niet alleen de duidelijke en precieze bewoordingen van een beslissing van een Britse rechter betreffende een door Krka ingestelde reconventionele vordering tot nietigverklaring van het 947-octrooi onjuist heeft opgevat, maar ook de betekenis en de strekking van het litigieuze besluit onjuist heeft opgevat ten aanzien van de gevolgen van een beslissing van de oppositieafdeling van het EOB waarbij de geldigheid van dat octrooi was erkend.

Het Hof aanvaardt dus de grieven van de Commissie inzake onjuiste uitlegging en toepassing van het begrip potentiële mededinging door het Gerecht.

b) Kwalificatie van de Krka-overeenkomsten als mededingingsbeperkingen naar strekking

In de tweede plaats stelt het Hof vast dat het Gerecht op meerde punten blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat er geen sprake was van een mededingingsbeperking naar strekking.

In de arresten waartegen hogere voorziening is ingesteld, heeft het Gerecht over het geval dat zich een werkelijk octrooigeschil voordoet, geoordeeld dat een schikkingsovereenkomst betreffende dat geschil die mededingingsbeperkende bedingen bevat, gekoppeld aan een licentieovereenkomst betreffende dat octrooi, slechts als mededingingsbeperking naar strekking kan worden aangemerkt indien de Commissie kan aantonen dat die licentieovereenkomst een transactie vormt die niet tegen normale marktvoorwaarden is overeengekomen en aldus een betaling in omgekeerde richting verhuult.

Volgens het Hof gaat deze redenering echter voorbij aan de aard zelf van de betrokken overeenkomsten, die niet bestaan in een eenvoudige schikkingsovereenkomst op het gebied van een octrooigeschil tegen een betaling in omgekeerde richting, maar in een overeenkomst tot verdeling van de markten in twee zones, waarvan er één bovendien niet binnen de reikwijdte van de inbreuk op artikel 101 VWEU valt.

Deze onjuiste rechtsopvatting heeft het Gerecht ertoe gebracht de kwalificatie van de aan Servier en Krka toegerekende inbreukmakende gedraging als mededingingsbeperking naar strekking te toetsen door de vorm en de juridische kenmerken van de overeenkomsten ter uitvoering van die praktijk te analyseren, terwijl het aan het Gerecht stond om te beoordelen in hoeverre deze overeenkomsten economisch schadelijk waren en daartoe een gedetailleerde analyse te verrichten van de kenmerken van die overeenkomsten, alsmede van de doelstellingen en de economische en juridische context ervan.

Het Gerecht heeft bovendien, door te oordelen dat wegens het feit dat in de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka geen deel van de markt aan Krka werd voorbehouden, niet kon worden geconcludeerd dat er sprake was van een marktverdeling, ook blijkt gegeven van een onjuiste uitlegging van artikel 101, lid 1, onder c), VWEU, aangezien het in die bepaling neergelegde verbod op overeenkomsten tot verdeling van de markten niet beperkt is tot overeenkomsten waarmee een „waterdichte” verdeling tussen de markten tot stand komt.

Voorts heeft het Gerecht blijkt gegeven van een andere onjuiste rechtsopvatting door in zijn redenering betreffende het ontbreken van een mededingingsbeperking naar strekking overwegingen op te nemen over de vermeende hypothetische aard van de potentiële gevolgen van de betrokken overeenkomsten, terwijl de gevolgen voor de mededinging van gedragingen die als mededingingsbeperkingen naar strekking zijn gekwalificeerd, niet hoeven te worden onderzocht laat

staan aangetoond, ook niet in het kader van een eventueel onderzoek naar de vraag of het betrokken gedrag dermate schadelijk is dat het als zodanig kan worden aangemerkt.

Het Gerecht heeft nogmaals blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de Commissie in essentie te verwijten niet te hebben aangetoond dat Servier en Krka de bedoeling hadden om onderling de mededinging te beperken, ook al was een dergelijk bewijs niet vereist om het bestaan van een beperking van de mededinging naar strekking aan te tonen.

Bovendien heeft het Gerecht het beginsel van de vrije bewijslevering geschonden door te oordelen dat er, wat de inaanmerkingneming van fragmentarische en schaarse elementen betreft om het bestaan van een inbreuk aan te tonen, rechtens een onderscheid bestaat tussen situaties waarin de Commissie zoals in casu over de inhoud van mededingingsverstoringende overeenkomsten beschikt en situaties waarin zij niet over die inhoud beschikt. Vervolgens heeft het Gerecht blijk gegeven van een aanvullende onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat door de op basis van fragmenten uit e-mails of andere documenten gemaakte gevolgtrekkingen waarmee de bedoelingen van de partijen moeten worden bewezen, niet zomaar een conclusie in twijfel kon worden getrokken die zou berusten op de inhoud zelf van de betrokken overeenkomsten.

Ten slotte herinnert het Hof eraan dat de mogelijkheid dat een octrooilicentie op bepaalde geografische markten mededingingsbevorderende gevolgen kan hebben, volstrekt irrelevant is voor de beoordeling of zij moet worden aangemerkt als mededingingsbeperking naar strekking in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU. Door rekening te houden met de positieve gevolgen van de licentieovereenkomst met Krka op de belangrijkste markten van Krka, heeft het Gerecht artikel 101, lid 1, VWEU dus onjuist uitgelegd en toegepast, temeer daar de belangrijkste markten van Krka niet binnen de geografische werkingssfeer van de inbreuk op artikel 101 VWEU vallen.

Gelet op de bovengenoemde fouten komt het Hof tot de slotsom dat de redenering van het Gerecht dat de Krka-overeenkomsten geen mededingingsbeperkende strekking hebben, in haar geheel onrechtmatig is.

c) Kwalificatie van de Krka-overeenkomsten als mededingingsbeperking naar gevolg

In de derde plaats beoordeelt het Hof de bevinding van het Gerecht dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de Krka-overeenkomsten tot gevolg hadden dat de mededinging werd beperkt, aangezien de Commissie er niet in was geslaagd te bewijzen dat Krka zonder de litigieuze overeenkomsten waarschijnlijk tot de belangrijkste markten van Servier zou zijn togetreden.

In dit verband herinnert het Hof eraan dat voor de beoordeling of een overeenkomst mededingingsverstoringende gevolgen heeft, de door deze overeenkomst ontstane mededingingssituatie moet worden vergeleken met de situatie zoals die zonder die overeenkomst zou bestaan. Bij deze zogenoemde „contrafeitelijke” methode moet rekening worden gehouden met het concrete kader van deze overeenkomst. Het contrafeitelijke scenario, waarbij ervan wordt uitgegaan dat de betrokken overeenkomst niet zou bestaan, moet derhalve realistisch en geloofwaardig zijn.

In het licht van deze precisering oordeelt het Hof dat het Gerecht in drie cruciale opzichten de kenmerken van de contrafeitelijke methode voor de toepassing van artikel 101 VWEU heeft miskend.

Ten eerste heeft het Gerecht geoordeeld dat de beoordeling van de mededingingsverstoringende gevolgen van de schikkingsovereenkomst met Krka berustte op een hypothetische benadering en een onvolledig onderzoek van die gevolgen, aangezien de Commissie het feitelijke verloop van de gebeurtenissen in de periode na die overeenkomst niet in het contrafeitelijke scenario had opgenomen. Deze redenering van het Gerecht gaat echter voorbij aan het feit dat het contrafeitelijke scenario, dat per definitie hypothetisch is, in die zin dat het niet tot stand is gekomen, niet kan berusten op gegevens die dateren van na de sluiting van die overeenkomst.

Ten tweede heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste opvatting door te oordelen dat de rechtspraak volgens welke een overeenkomst tussen ondernemingen op grond van de potentiële gevolgen ervan als mededingingsbeperking naar gevolg kan worden aangemerkt, niet langer van toepassing is wanneer die overeenkomst ten uitvoer is gelegd, omdat de werkelijke gevolgen van die overeenkomst voor de mededinging kunnen worden waargenomen. Wanneer een overeenkomst er zoals in casu niet toe leidt dat het aantal reeds op een markt aanwezige concurrerende ondernemingen wijzigt of hun gedrag verandert, maar juist hetzelfde blijft, volstaat een eenvoudige vergelijking van de vóór en ná de uitvoering van die overeenkomst op die markt geconstateerde situaties niet om vast te kunnen stellen dat er geen sprake is van mededingingsverstoringe gevolgen, aangezien het mededingingsverstoringe gevolg ermee verband houdt dat het zeker is dat wegens deze overeenkomst een bron van mededinging wordt uitgeschakeld die bij de sluiting van die overeenkomst potentieel blijft.

Ten derde volgt uit de rechtspraak dat het niet aan de Commissie staat om bij de vaststelling van het contrafeitelijke scenario ter beoordeling van een schikkingsovereenkomst op het gebied van een octrooigeschil tussen een fabrikant van oorspronkelijke geneesmiddelen en een fabrikant van generieke geneesmiddelen, een definitieve vaststelling te doen met betrekking tot de kans dat deze laatste fabrikant in het octrooigeschil in het gelijk zou worden gesteld, of met betrekking tot de waarschijnlijkheid dat een minder beperkende overeenkomst zou worden gesloten. Hieruit volgt dat het Gerecht artikel 101, lid 1, VWEU onjuist heeft uitgelegd en toegepast door te oordelen dat de Commissie niet had aangetoond dat Krka zonder de schikkingsovereenkomst waarschijnlijk tot de betrokken markten zou zijn toegetreden en dat het waarschijnlijk of zelfs aannemelijk zou zijn geweest dat de voortzetting van de contentieuze procedures waarin de geldigheid van het 947-octrooi werd betwist tot een snellere of meer volledige ongeldigverklaring van dat octrooi zou hebben geleid.

Het Hof komt tot de slotsom dat als gevolg van de aldus vastgestelde onjuiste rechtsopvattingen, de redenering van het Gerecht houdende afwijzing van de kwalificatie van de Krka-overeenkomsten als mededingingsbeperking naar gevolg in haar geheel onrechtmatig is.

2. Inbreuk op artikel 102 VWEU

In de vierde plaats verwerpt het Hof de conclusie van het Gerecht dat de Commissie bij de afbakening van de relevante productmarkt voor haar onderzoek naar het bestaan van misbruik van een machtspositie door Servier, fouten had gemaakt die dat onderzoek konden aantasten. In dit verband had het Gerecht de Commissie met name verweten dat zij de relevante markt ten onrechte had beperkt tot perindopril, met uitsluiting van andere geneesmiddelen die behoorden tot de klasse van Angiotensine Converting Enzyme (ACE)-remmers (hierna: „ACE-geneesmiddelen”).

Dienaangaande herinnert het Hof eraan dat voor de bepaling van de relevante markt, die voorafgaat aan de beoordeling van een eventuele machtspositie in de zin van artikel 102 VWEU, ten eerste de productmarkt en ten tweede de geografische dimensie daarvan moet worden afgebakend.

Bovendien blijkt uit de rechtspraak dat het begrip relevante markt een voldoende mate van uitwisselbaarheid vereist tussen de producten of diensten die er deel van uitmaken. Wat meer in het bijzonder het onderzoek van de economische substitueerbaarheid van geneesmiddelen betreft, deze moet worden beoordeeld in het licht van verschuivingen op het vlak van de verkoop van geneesmiddelen met dezelfde therapeutische indicatie die zich tussen deze geneesmiddelen voordoen als de relatieve prijzen ervan wijzigen. De vaststelling dat er geen sprake is van een dergelijke substitueerbaarheid wijst op het bestaan van een afzonderlijke markt, wat ook de reden daarvoor is.

De Commissie was in het licht van de door Servier niet betwiste vaststelling dat de vraag naar perindopril relatief onelastisch was ten opzichte van de sterke daling van de prijzen van andere ACE-geneesmiddelen op de betrokken markten tot de slotsom gekomen dat perindopril en de andere ACE-geneesmiddelen niet onderling uitwisselbaar waren, waarna het Gerecht blijk heeft gegeven van

een onjuiste rechtsopvatting door de Commissie te verwijten de relevante markt te hebben beperkt tot uitsluitend perindopril.

Omdat het Gerecht vervolgens had geoordeeld dat de vaststelling van de Commissie dat Servier een machtspositie innam op de markt van de technologie voor de werkzame stof van perindopril, was gebaseerd op de onjuiste afbakening van de relevante markt, stelt het Hof vast dat die beoordelingen van het Gerecht op een onjuiste premisse berusten en dientengevolge tevens onrechtmatig zijn.

Aangezien de middelen van de Commissie betreffende de bovengenoemde fouten zijn aanvaard, vernietigt het Hof de bestreden arresten gedeeltelijk.

3. Door Servier en Krka ingestelde beroepen tot nietigverklaring

In de vijfde plaats is het Hof van oordeel dat de zaak in staat van wijzen is met betrekking tot de middelen die Servier en Krka voor het Gerecht hebben aangevoerd ter betwisting van de kwalificatie in het litigieuze besluit van de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka als mededingingsbeperking naar strekking en van de kwalificatie van de schikkingsovereenkomst en de overdracht- en licentieovereenkomst met Krka als mededingingsbeperking naar gevolg.

Wat de kwalificatie van de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka als mededingingsbeperking naar strekking betreft, gaat het Hof in een eerste stap na of de Commissie die overeenkomsten op goede gronden heeft kunnen aanmerken als een beperking van de potentiële mededinging van Krka ten opzichte van Servier. Daartoe onderzoekt zij of er voor Krka ten tijde van de sluiting van die overeenkomsten reële en concrete mogelijkheden bestonden om zich op de perindoprilmarkt te begeven en de mededinging met Servier aan te gaan.

In dit verband benadrukt het Hof dat het bestaan van een octrooi dat de werkwijze voor de vervaardiging van een tot het publieke domein behorende werkzame stof beschermt, als zodanig niet kan worden beschouwd als een onoverkomelijke belemmering voor de markttoetreding van generieke geneesmiddelen op basis van deze werkzame stof. Hieruit volgt dat het bestaan van een dergelijk octrooi er niet aan in de weg staat dat een fabrikant van generieke geneesmiddelen wordt aangemerkt als een potentiële concurrent van de fabrikant van het betrokken oorspronkelijke geneesmiddel wanneer die eerste fabrikant daadwerkelijk het vaste voornemen heeft om en zelf in staat is om tot de markt toe te treden en zich door zijn stappen bereid heeft getoond om de geldigheid van dat octrooi te betwisten en het risico op zich te nemen dat hij bij toetreding tot de markt geconfronteerd wordt met een door de houder van dit octrooi ingeleide inbreukprocedure.

Wat het vaste voornemen van Krka betreft om ondanks de juridische nederlagen die zij in 2006 in de octrooigeschillen tussen haar en Servier had geleden, zich ervoor te blijven inspannen om haar perindopril in de handel te brengen, merkt het Hof op dat uit de door de Commissie in het litigieuze besluit aangehaalde bewijzen blijkt dat Krka haar inspanningen om tot de belangrijkste markten van Servier toe te treden, niet had opgegeven.

Voorts volstaat het feit dat Krka met Servier heeft onderhandeld om de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka te sluiten, evenmin om aan te tonen dat Krka niet meer het vaste voornemen had om met Servier te concurreren.

Gelet op het voorgaande komt het Hof tot de slotsom dat Krka ten tijde van de sluiting van de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka een potentiële concurrent van Servier was.

In een tweede stap toetst het Hof of de Commissie ten onrechte heeft vastgesteld dat de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka tot doel hadden de perindoprilmarkten te verdelen.

In dit verband benadrukt het Hof dat het feit dat schikkingsovereenkomsten op het gebied van een octrooigeschil, evenals met dergelijke overeenkomsten verband houdende licentieovereenkomsten, kunnen worden gesloten met een doel dat legitiem kan zijn, niet betekent dat deze overeenkomsten daardoor aan de toepassing van artikel 101 VWEU worden onttrokken indien blijkt dat zij ertoe strekken de mededinging te beperken. In casu blijkt bovendien duidelijk uit de bewoordingen van de schikkings- en licentieovereenkomsten met Krka en de omstandigheden rond de sluiting ervan, dat zij economisch gezien met elkaar verbonden zijn en niet afzonderlijk kunnen worden onderzocht.

Het gecombineerde effect van de licentieovereenkomst met Krka, waarbij Servier afzag van verzet tegen Krka als het een generieke versie van perindopril op de belangrijkste markten van Krka in de handel zou brengen, en van de schikkingsovereenkomst, waarbij Krka de verplichting op zich nam op de belangrijkste markten van Servier geen inbreuk te maken, komt uit economisch oogpunt neer op een quid pro quo dat Servier en Krka in staat stelt om op hun respectieve belangrijkste markten een gunstiger positie te handhaven. Een dergelijk geheel van overeenkomsten impliceert in beginsel een verdeling van die markten en dus doet zich dan een mededingingsbeperking naar strekking voor die niet kan worden gerelativeerd, noch gecompenseerd door eventuele positieve of mededingingsbevorderende gevolgen op welke markt dan ook.

Gelet op deze elementen is het Hof van oordeel dat de in het litigieuze besluit aangevoerde bewijzen aantonen dat er sprake is van de praktijk van Servier en Krka om met de schikkings- en de licentieovereenkomsten met Krka de perindoprilmarkt onderling te verdelen, en dat deze bewijzen volstaan om de kwalificatie van die praktijk als mededingingsbeperking naar strekking te rechtvaardigen.

Wat de kwalificatie van de schikkingsovereenkomst en de overdracht- en licentieovereenkomst met Krka als mededingingsbeperking naar gevolg betreft, herinnert het Hof eraan dat het aan de Commissie stond om de uit die overeenkomsten voortvloeiende mededingingssituatie te vergelijken met de mededingingssituatie die voortvloeit uit een realistisch en geloofwaardig contrafeitelijke scenario. De betrokken beperking van de mededinging had in casu betrekking op het uitschakelen van de bron van de potentiële mededinging van Krka ten opzichte van Servier, zodat de analyse van het contrafeitelijke scenario in wezen overeenkwam met de analyse van de vraag of er sprake was van deze potentiële mededinging.

In het licht van deze verduidelijkingen, oordeelt het Hof dat de Commissie zich op goede gronden op het standpunt kon stellen dat Krka een van de meest onmiddellijke bedreigingen voor Servier vormde, omdat zij over reële en concrete mogelijkheden beschikte om tot de markten in Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk toe te treden. Zonder de Krka-overeenkomsten zou deze mogelijkheid voor Krka om met haar perindopril tot de markt toe te treden, niet zijn uitgeschakeld. Bijgevolg heeft de Commissie aangetoond dat de uitschakeling van deze potentiële mededingingsbron door de uitvoering van die overeenkomsten, tot een merkbare beperking van de mededinging heeft geleid. Dit gevolg, dat hypothetisch noch potentieel, maar reëel is, kan de kwalificatie in het litigieuze besluit als mededingingsbeperking naar gevolg rechtvaardigen.

Na aldus uitspraak te hebben gedaan over bepaalde middelen die Servier en Krka voor het Gerecht hebben aangevoerd, stelt het Hof vast dat de zaak echter niet in haar geheel in staat van wijzen is. Bijgevolg verwijst het Hof de zaak terug naar het Gerecht voor een uitspraak over het vraagstuk betreffende de kwalificatie van de overdracht- en licentieovereenkomst met Krka als mededingingsbeperking naar strekking alsmede, in zaak Commissie/Servier e.a. (C-176/19 P), over de overige middelen betreffende schending van artikel 102 VWEU, en de subsidiaire middelen ter betwisting van het bedrag van de geldboete.

„Prejudiciële verwijzing – Interne markt – Mededinging – Regeling die is ingesteld en uitgevoerd door een internationale sportvereniging met de steun van haar leden – Professioneel voetbal – Privaatrechtelijke entiteiten met regelgevende, toezichthoudende en sanctiebevoegdheden – Regels betreffende de status en transfer van spelers – Regels betreffende tussen clubs en spelers gesloten contracten – Voortijdige verbreking van een contract door de speler – Aan de speler opgelegde schadevergoeding – Hoofdelijke aansprakelijkheid van de nieuwe club – Sancties – Verbod op afgifte van het internationaal transfercertificaat van de speler en op diens inschrijving zolang er een geding aanhangig is over de voortijdige verbreking van het contract – Verbod op inschrijving van andere spelers – Artikel 45 VWEU – Belemmering van het vrije verkeer van werknemers – Rechtvaardiging – Artikel 101 VWEU – Besluit van een ondernemingsvereniging dat ertoe strekt of ten gevolge heeft dat de mededinging wordt verhinderd of beperkt – Arbeidsmarkt – Aanwerving van spelers door de clubs – Markt van clubvoetbalcompetities – Deelname van clubs en spelers aan sportcompetities – Mededingingsbeperking naar strekking – Vrijstelling”

Naar aanleiding van een prejudiciële vraag van de cour d'appel de Mons (hof van beroep Bergen, België) heeft het Hof zich andermaal uitgesproken over de toepassing van het economisch recht van de Unie op door een internationale sportfederatie ingestelde regels.²⁵⁶ In het onderhavige arrest gaat het nader in op de wijze waarop de artikelen van het VWEU waarin het beginsel van het vrij verkeer van werknemers en het verbod op mededingingsregelingen²⁵⁷ zijn verankerd, toepassing vinden op de door een internationale sportfederatie vastgestelde regels betreffende de status en transfers van spelers.

De Fédération Internationale de Football Association (hierna: „FIFA”) is een vereniging naar Zwitsers recht die met name tot doel heeft om regels en voorschriften voor het voetbal en aanverwante aangelegenheden op mondiaal niveau vast te stellen. Haar ledenbestand wordt gevormd door nationale voetbalbonden die er, onder meer, op moeten toezien dat alle door de FIFA uitgevaardigde regels door hun eigen leden of aangeslotenen worden nageleefd.

In maart 2014 heeft de FIFA de „Regulations on the Status and Transfer of Players” (regels betreffende de status en transfer van spelers; hierna: „RSTP”) vastgesteld. In de RSTP is onder meer bepaald dat wanneer een nieuwe profvoetbalclub een speler aantrekt nadat die zijn contract zonder gerechtvaardigde reden heeft verbroken, hoofdelijk aansprakelijk is voor de betaling van de schadevergoeding die deze speler aan zijn oude club verschuldigd kan zijn, waarbij het bedrag van die schadevergoeding wordt bepaald aan de hand van verschillende in de RSTP opgesomde criteria.²⁵⁸ De RSTP bepalen tevens dat de nieuwe club wordt vermoed de speler te hebben aangezet tot verbreking van zijn contract met de oude club, waardoor aan deze nieuwe club in sommige gevallen een sportsanctie wordt opgelegd in de vorm van een verbod, voor een bepaalde periode, om nieuwe spelers in te schrijven.²⁵⁹ Tot slot mag de nationale voetbalbond waarbij de oude club is aangesloten, op grond van de RSTP geen internationaal transfercertificaat (hierna: „ITC”) aan de speler afgeven

²⁵⁶ Zie arresten van 21 december 2023, *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), 21 december 2023, *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), en 21 december 2023, *International Skating Union/Commissie* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)).

²⁵⁷ Respectievelijk artikel 45 en artikel 101 VWEU.

²⁵⁸ Zie artikel 17, punten 1 en 2, RSTP.

²⁵⁹ Zie artikel 17, punt 4, RSTP.

wanneer er tussen deze oude club en deze speler een geschil is gerezen over de voortijdige verbreking van het contract zonder wederzijds goedvinden.²⁶⁰

BZ is een voormalig profvoetballer met woonplaats te Parijs (Frankrijk). In augustus 2013 heeft hij een vierjarig contract getekend met een Russische profvoetbalclub. Het jaar daarop heeft deze club dit contract beëindigd wegens vermeend onrechtmatig gedrag van BZ en de kamer voor geschillenbeslechting van de FIFA verzocht om BZ te veroordelen tot betaling van een schadevergoeding van 20 miljoen EUR wegens „verbreking van het contract zonder gerechtvaardigde reden” in de zin van de RSTP.

In mei 2015 heeft de kamer voor geschillenbeslechting van de FIFA de vordering van genoemde club deels toegewezen en BZ veroordeeld om daaraan een schadevergoeding van 10,5 miljoen EUR te betalen. Bovendien heeft die kamer beslist dat de RSTP, voor zover daarin is bepaald dat elke nieuwe club die de speler in dienst neemt, hoofdelijk aansprakelijk is voor betaling van een dergelijke schadevergoeding, in de toekomst niet ten aanzien van BZ zouden worden toegepast. In mei 2016 heeft het Hof van Arbitrage voor de Sport deze beslissing in hoger beroep bevestigd.

In december 2015 heeft BZ bij de tribunal de commerce du Hainaut, division de Charleroi (rechtbank van koophandel Henegouwen, afdeling Charleroi, België) een vordering ingesteld strekkende tot veroordeling van de FIFA en de VZW Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) tot betaling van een vergoeding van 6 miljoen EUR voor de schade die hij stelt te hebben geleden doordat hij in 2015 vanwege de door de RSTP opgelegde vereisten niet in dienst kon worden genomen door de Belgische club Sporting du Pays de Charleroi SA. In januari 2017 heeft deze rechterlijke instantie deze vordering in beginsel gegrond verklaard en de FIFA en de KBVB veroordeeld tot betaling van een voorlopig bedrag.

De verwijzende rechter, bij wie de FIFA hoger beroep heeft ingesteld, wenst van het Hof te vernemen of de betrokken regels, gelet op de specifieke kenmerken van sport, die met name verband houden met het goede verloop van sportcompetities, moeten worden geacht het vrije verkeer van werknemers en de mededinging te belemmeren.

Beoordeling door het Hof

Het Hof merkt vooraf op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regels een directe uitwerking hebben op de arbeidsvoorwaarden van de spelers en bijgevolg op hun economische activiteit. Bovendien moeten de betrokken regels, aangezien de samenstelling van de ploegen een van de essentiële parameters van de competities vormt, ook worden geacht een directe uitwerking te hebben op de voorwaarden voor de uitoefening van de economische activiteit waartoe die competities aanleiding geven en op de mededinging tussen de clubs die deze activiteit uitoefenen. Bijgevolg vallen de betrokken regels binnen de werkingssfeer van de artikelen 45 en 101 VWEU, waaraan het Hof, gelet op het verschil in werkingssfeer van deze beide bepalingen, achtereenvolgens uitlegging geeft.

Wat in de eerste plaats artikel 45 VWEU betreft, komt het Hof tot de slotsom dat er sprake is van een belemmering van het vrije verkeer van werknemers. In dit verband merkt het op dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regels spelers kunnen benadelen die hun economische activiteit wensen uit te oefenen in dienst van een nieuwe club die gevestigd is op het grondgebied van een andere lidstaat dan die van hun huidige woon- of arbeidsplaats, door hun contract met hun oude club eenzijdig te verbreken om een reden waarvan deze club aanvoert of zou kunnen aanvoeren dat die niet gerechtvaardigd is. Het bestaan en het samenspel van deze regels leiden er namelijk toe dat

²⁶⁰ Aangezien het internationaal transfercertificaat noodzakelijk is voor de inschrijving van de speler bij de nieuwe club, kan deze speler bijgevolg niet namens die club deelnemen aan voetbalcompetities. Zie artikel 9, lid 1, RSTP en artikel 8.2, lid 7, van bijlage 3 daarbij.

clubs die dergelijke spelers wensen aan te trekken, aanzienlijke juridische risico's, onvoorzienbare en mogelijk zeer grote financiële risico's alsook grote risico's op sportgebied moeten dragen die, in hun geheel genomen, hen er meer dan waarschijnlijk van zullen weerhouden om die spelers in dienst te nemen.

Met betrekking tot het bestaan van een eventuele rechtvaardigingsgrond preciseert het Hof dat de doelstelling om het regelmatige verloop van sportcompetities te verzekeren een legitiem doel van algemeen belang is dat door een sportvereniging kan worden nagestreefd. Deze doelstelling is in het geval van voetbal overigens van bijzonder belang in het licht van de essentiële rol die tijdens competities aan de sportieve verdienste wordt toebedeeld. Voorts merkt het Hof op dat, in de wetenschap dat de samenstelling van de ploegen een van de essentiële parameters vormt van deze competities, het behoud van een zekere mate van stabiliteit in het spelersbestand van de clubs, en dus ook van een zekere mate van continuïteit in de daarmee verband houdende contracten, kan worden beschouwd als een van de middelen die kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van die doelstelling.

Niettemin is het Hof van oordeel dat, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, de verschillende in het hoofdgeding aan de orde zijnde regels van de RSTP verder lijken te gaan dan noodzakelijk is om die doelstelling te bereiken, temeer daar die regels voor het merendeel naast elkaar en deels voor een aanzienlijke periode toepassing vinden op spelers, van wie de carrière betrekkelijk kort is. Dit geldt met name voor de criteria voor de berekening van de verschuldigde schadevergoeding in geval van eenzijdige verbreking van het contract door de speler „zonder gerechtvaardigde reden”. Dergelijke criteria voor schadevergoeding lijken immers veeleer bedoeld om de financiële belangen van de clubs te beschermen in de specifieke economische context van transfers van spelers, en niet zozeer om het gestelde goede verloop van sportcompetities te verzekeren. Dit lijkt ook het geval te zijn voor de regel die in beginsel – en dus zonder overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel rekening te houden met de omstandigheden van het concrete geval, en inzonderheid met het daadwerkelijke gedrag van de nieuwe club die deze speler in dienst neemt – bepaalt dat deze club hoofdelijk aansprakelijk is voor de betaling van de schadevergoeding die de nieuw gecontracteerde speler aan zijn oude club verschuldigd is in geval van eenzijdige verbreking van het contract zonder gerechtvaardigde reden. Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid om vrijwel automatisch een sportsanctie op te leggen aan de nieuwe club op grond van het op haar rustende vermoeden van verantwoordelijkheid voor deze contractverbreking, alsook voor het algemene verbod op afgifte van een ITC zolang er een geschil over die contractverbreking bestaat, waarbij bovendien geen rekening wordt gehouden met de omstandigheden waarin genoemde contractverbreking zich heeft voorgedaan.

Derhalve verklaart het Hof voor recht dat artikel 45 VWEU zich verzet tegen regels als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, tenzij wordt aangetoond dat deze regels, zoals die op het grondgebied van de Unie worden uitgelegd en toegepast, niet verder gaan dan noodzakelijk is ter bereiking van de nagestreefde doelstelling, namelijk de regelmatigheid van clubvoetbalcompetities te verzekeren door het behoud van een zekere mate van stabiliteit in het spelersbestand van profvoetbalclubs.

In de tweede plaats brengt het Hof in herinnering dat, om te kunnen vaststellen dat een besluit van een ondernemersvereniging onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU valt, dient te worden aangetoond ofwel dat een dergelijk besluit ertoe strekt dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst, ofwel dat dit besluit zulks ten gevolge heeft. Wat het bestaan van een mededingingsversturende „strekking” betreft, ten aanzien waarvan het Hof benadrukt dat dit begrip uitsluitend verwijst naar bepaalde soorten coördinatie tussen ondernemingen, die in voldoende mate schadelijk blijken te zijn voor de mededinging, merkt het op dat de heimelijke afspraken tussen ondernemingen bijvoorbeeld kunnen bestaan in het beperken of controleren van hetgeen in bepaalde sectoren of op bepaalde markten het essentiële mededingingsaspect vormt, namelijk het contracteren van getalenteerde werknemers, zoals reeds opgeleide spelers in de sector van het profvoetbal.

Ten eerste blijkt in casu uit de gezamenlijke lezing van de betrokken regels van de RSTP dat deze regels de mededinging in materieel opzicht op algemene en drastische wijze kunnen beperken, welke mededinging zonder die regels onbelemmerd zou kunnen plaatsvinden tussen elke in een lidstaat gevestigde profvoetbalclub en elke andere in een andere lidstaat gevestigde profvoetbalclub met betrekking tot het aantrekken van spelers die reeds door een bepaalde club in dienst zijn genomen. Ten tweede strekt deze beperking van de tussen clubs spelende grensoverschrijdende mededinging in de vorm van het eenzijdig aantrekken van reeds onder contract staande spelers, zich uit tot het gehele grondgebied van de Unie en is zij permanent van aard, aangezien zij de volledige looptijd bestrijkt van elk contract dat een speler achtereenvolgens met een club en vervolgens, in geval van een transfer, na onderhandelingen, naar een andere club, met laatstgenoemde club kan sluiten.

Het is inderdaad zo dat een vereniging als de FIFA, aangezien de clubvoetbalcompetities in de Unie zo verlopen dat de deelnemende ploegen in verschillende fasen tegen elkaar aantreden en elkaar uitschakelen, en zij bijgevolg in hoofdzaak berusten op de sportieve verdienste, alle redenen kan hebben om te willen zorgen voor een zekere stabiliteit in de samenstelling van de spelersbestanden die als „visvijver” fungeren voor de ploegen die door de clubs in de loop van een bepaald seizoen of jaar worden opgesteld. Evenwel kunnen de specifieke kenmerken van het voetbal en de daadwerkelijke voorwaarden voor het functioneren van de markt die bestaat in de organisatie en het in de markt zetten van clubvoetbalcompetities, niet rechtvaardigen dat clubs op het gehele grondgebied van de Unie op algehele, drastische en permanente wijze worden beperkt in de mogelijkheid, of zelfs worden verhinderd, om grensoverschrijdend te concurreren door het eenzijdig aantrekken van spelers die reeds onder contract staan bij een in een andere lidstaat gevestigde club of van wie het contract met een dergelijke club zonder gerechtvaardigde redenen zou zijn verbroken. Per saldo komen dergelijke regels, ook al dienen zij beweerdelijk ter voorkoming van het „afsnopen” van spelers door clubs met meer financiële middelen, neer op een algeheel, absoluut en permanent verbod op het eenzijdig aantrekken van spelers die reeds onder contract staan, dat bij besluit van een ondernemersvereniging is opgelegd aan alle daartoe behorende ondernemingen (de profvoetbalclubs) en dat alle werknemers (de spelers) daarvan treft. Als zodanig vormen die regels een duidelijke beperking van de mededinging die deze clubs zonder die regels onderling zouden kunnen aangaan.

Bijgevolg zijn de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regels naar hun aard zeer schadelijk voor de mededinging die profvoetbalclubs onderling zouden kunnen aangaan. In die omstandigheden moeten deze regels worden geacht ertoe te strekken deze mededinging te beperken of zelfs te verhinderen, en wel op het gehele grondgebied van de Unie. Derhalve hoeven de gevolgen ervan niet te worden onderzocht.

Na te hebben gepreciseerd onder welke voorwaarden een mededingingsverstorende gedraging in aanmerking kan komen voor de vrijstelling van artikel 101, lid 3, VWEU, geeft het Hof tot slot aan dat de verwijzende rechter, teneinde na te gaan of in casu is voldaan aan de voorwaarde dat de betrokken gedraging onmisbaar of noodzakelijk is, rekening moet houden met de omstandigheid dat de betrokken regels van de RSTP worden gekenmerkt door een samenspel van elementen waarvan er een aanzienlijk aantal discretionair of onevenredig van aard is. Voorts moet hij rekening houden met de omstandigheid dat deze regels voorzien in een algehele, drastische en permanente beperking van de grensoverschrijdende mededinging die profvoetbalclubs onderling zouden kunnen aangaan door het eenzijdig aantrekken van talentvolle spelers. Elk van deze beide omstandigheden staat, op zich beschouwd, namelijk op het eerste gezicht in de weg aan de conclusie dat die regels onmisbaar of noodzakelijk zijn om efficiëntieverbeteringen te kunnen behalen, gesteld dat deze zijn aangetoond.

Derhalve verklaart het Hof voor recht dat de voornoemde regels van de RSTP een besluit van een ondernemersvereniging vormen dat op grond van artikel 101 VWEU verboden is en dat niet in aanmerking kan komen voor een vrijstelling krachtens dat artikel, tenzij met overtuigende argumenten en bewijzen wordt aangetoond dat alle vereiste voorwaarden daarvoor zijn vervuld.

2. Misbruik van een machtspositie (artikel 102 VWEU)²⁶¹

Arrest van 18 april 2024 (Grote kamer), Heureka Group (Online prijsvergelijkers) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 102 VWEU – Doeltreffendheidsbeginsel – Schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht – Richtlijn 2014/104/EU – Te late omzetting van de richtlijn – Toepassing in de tijd – Artikel 10 – Verjaringstermijn – Nadere regels van de dies a quo – Beëindiging van de inbreuk – Kennis van de informatie die noodzakelijk is om een schadevordering te kunnen instellen – Bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie van de samenvatting van het besluit van de Europese Commissie waarbij een inbreuk op de mededingingsregels wordt vastgesteld – Bindende kracht van een besluit van de Commissie dat nog niet definitief is – Schorsing of stuiting van de verjaringstermijn tijdens het onderzoek van de Commissie of tot op de datum waarop haar besluit definitief wordt”

Naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing spreekt de Grote kamer van het Hof zich uit over de vereisten die gelden voor nationale verjaringsregelingen die van toepassing zijn op schadevorderingen die bij nationale rechterlijke instanties worden ingesteld wegens inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie. Deze preciseringen worden gegeven in de context van een schadevordering die een Tsjechische onderneming tegen Google LLC heeft ingesteld wegens misbruik van een machtspositie dat Google LLC en haar moedermaatschappij, Alphabet Inc., in de Tsjechische Republiek hebben gepleegd.

Bij besluit van 27 juni 2017²⁶² heeft de Europese Commissie vastgesteld dat Google sinds februari 2013 inbreuk maakte op artikel 102 VWEU door misbruik te maken van haar machtspositie op 13 nationale markten voor algemene zoekopdrachten, waaronder de Tsjechische, door het verkeer van haar algemene resultatenpagina's naar concurrerende productvergelijkers te doen dalen en dit verkeer naar haar eigen productvergelijker te doen stijgen. Een samenvatting van dit besluit is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van 12 januari 2018²⁶³.

Google en Alphabet hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Gerecht. Dit beroep is voor het grootste deel verworpen²⁶⁴. Aangezien de hogere voorziening tegen het arrest van het Gerecht ten tijde van de onderhavige prejudiciële verwijzing nog aanhangig was bij het Hof, was het besluit van de Commissie echter nog niet definitief.²⁶⁵

In juni 2020 heeft Heureka Group a.s. (hierna: „Heureka”), een Tsjechische vennootschap die actief is op de markt voor prijsvergelijkingsdiensten, bij de Městský soud v Praze (rechter voor de stad Praag, Tsjechië) een beroep tot schadevergoeding tegen Google ingesteld voor de schade die zij stelde te

²⁶¹ In dit deel moet ook worden gewezen op de volgende arresten: arrest van 27 juni 2024, **Commissie/Servier e.a.** (C-176/19, [EU:C:2024:549](#)), en arrest van 27 juni 2024, **Commissie/KRKA** (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#)), besproken in deel XIII.1 „Mededingingsregelingen”.

²⁶² Besluit C(2017) 4444 final van de Commissie inzake een procedure op grond van artikel 102 [VWEU] en artikel 54 van de EER-Overeenkomst [zaak AT.39740 – Google Search (Shopping)].

²⁶³ PB 2018, C 9, blz. 11.

²⁶⁴ Arrest van 10 november 2021, **Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)).

²⁶⁵ Die hogere voorziening is nadien door het Hof afgewezen bij het arrest van 10 september 2024, **Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping)** (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#)), zodat het besluit van de Commissie thans definitief is.

hebben geleden door de in het besluit van de Commissie vastgestelde inbreuk op artikel 102 VWEU die in Tsjechië had plaatsgevonden van februari 2013 tot en met 27 juni 2017. Volgens Heureka hadden de mededingingsbeperkende gedragingen van Google tot gevolg dat haar prijsvergelijkingsportaal Heureka.cz minder werd geraadpleegd.

Google heeft als verweer aangevoerd dat het recht op schadevergoeding van Heureka minstens gedeeltelijk was verjaard.

In dit verband preciseert de rechter voor de stad Praag dat de op het beroep van Heureka toepasselijke nationale regels voorzien in een driejarige verjaringstermijn die autonoom en afzonderlijk voor elke gedeeltelijke schade die het gevolg is van een inbreuk op de mededingingsregels begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de benadeelde kennis heeft gekregen of kan worden geacht kennis te hebben genomen van het feit dat hij gedeeltelijke schade heeft geleden en van de identiteit van de persoon die de schade moet vergoeden. Opdat deze termijn begint te lopen is evenwel niet vereist dat de benadeelde kennis heeft gekregen van het feit dat de betrokken gedraging een inbreuk op de mededingingsregels vormt of dat deze inbreuk is beëindigd. Bovendien bepalen de toepasselijke nationale regels niet dat die termijn moet worden geschorst of gestuit tijdens het onderzoek van de Commissie naar die inbreuk. Die termijn kan evenmin worden geschorst tot minstens een jaar nadat het besluit van de Commissie waarbij die inbreuk wordt vastgesteld, definitief is geworden.

Volgens de rechter voor de stad Praag betekent dit in casu dat elke algemene, op de website van Google verrichte zoekopdracht die heeft geleid tot een gunstiger plaats en weergave van resultaten voor Googles prijsvergelijkingsdienst, een nieuwe, afzonderlijke verjaringstermijn heeft doen ingaan.

Die rechter merkt bovendien op dat, aangezien richtlijn 2014/104²⁶⁶ te laat in Tsjechisch recht is omgezet, de aan Google verweten inbreuk is beëindigd na het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn – 27 december 2016 – maar kennelijk vóór de datum van inwerkingtreding van de wetgeving houdende omzetting van de richtlijn op 1 september 2017.

In het licht van het voorgaande heeft de rechter voor de stad Praag het Hof verschillende prejudiciële vragen gesteld om in essentie te vernemen of artikel 10 van richtlijn 2014/104 en/of artikel 102 VWEU en het doeltreffendheidsbeginsel zich verzetten tegen een nationale verjaringsregeling als die in het hoofdgeding voor schadevorderingen wegens voortdurende inbreuken op de mededingingsregels van de Unie.

Beoordeling door het Hof

Ter beantwoording van de prejudiciële vragen onderzoekt het Hof om te beginnen de toepasselijkheid in de tijd van artikel 10 van richtlijn 2014/104, dat de minimumduur bepaalt van de verjaringstermijn voor schadevorderingen wegens inbreuken op het mededingingsrecht alsook het vroegste tijdstip waarop deze kan ingaan en de omstandigheden waarin deze moet worden geschorst of gestuit.

In dit verband herinnert het Hof eraan dat artikel 10 van richtlijn 2014/104 een materiële bepaling is, zodat de lidstaten er overeenkomstig artikel 22, lid 1, van deze richtlijn voor moeten zorgen dat geen terugwerkende kracht wordt gegeven aan de bepalingen houdende omzetting van dit artikel. Vanaf het verstrijken van de termijn voor omzetting van deze richtlijn, te weten 27 december 2016, moet het nationale recht evenwel richtlijnconform worden uitgelegd.

²⁶⁶ Richtlijn 2014/104/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie (PB 2014, L 349, blz. 1).

Om in deze context te bepalen of artikel 10 van richtlijn 2014/104 *ratione temporis* van toepassing is, gaat het Hof in casu na of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde juridische situatie vóór 27 december 2016 vaststond dan wel of deze daarna effect is blijven sorteren.

Daartoe moet worden onderzocht of de in het nationale recht voorgeschreven verjaringstermijn voor de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie op 27 december 2016 was verstreken. In dit verband moet evenwel rekening worden gehouden met het feit dat de toepasselijke nationale verjaringsregels zelfs vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2014/104 de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid moesten respecteren en de volle werking van artikel 102 VWEU niet teniet konden doen.

De volle werking van artikel 102 VWEU en in het bijzonder het nuttige effect van het daarin neergelegde verbod vereisen dat de nationale verjaringstermijnen voor schadevorderingen wegens inbreuken op dit artikel niet beginnen te lopen voordat de inbreuk is beëindigd en de benadeelde persoon kennis heeft genomen of redelijkerwijs kan worden geacht kennis te hebben genomen van de informatie die onontbeerlijk is om zijn schadevordering in te stellen.

Wat de eerste voorwaarde betreft, namelijk de beëindiging van de inbreuk, is het Hof namelijk van oordeel dat geschillen over inbreuken op het mededingingsrecht in beginsel worden gekenmerkt door een informatieasymmetrie ten nadele van degene die schade heeft geleden, en dat het voor die persoon vaak bijzonder moeilijk is om het bestaan en de omvang van een dergelijke inbreuk alsmede de daaruit voortvloeiende schade vóór het einde ervan aan te tonen, met als gevolg dat het vereiste dat de verjaringstermijn niet begint te lopen voordat de betrokken inbreuk is beëindigd noodzakelijk is om de benadeelde in staat te stellen daadwerkelijk zijn uit artikel 102 VWEU voortvloeiend recht om volledige vergoeding te vorderen, uit te oefenen. Bovendien is het over het algemeen moeilijk voor de benadeelde om het bewijs te leveren dat inbreuk op dit artikel is gemaakt wanneer de Commissie of een nationale autoriteit nog geen besluit heeft genomen waarin die inbreuk wordt vastgesteld, zodat een verjaringsregeling die tot gevolg zou kunnen hebben dat deze verjaringstermijn verstrijkt ruim voordat een dergelijk besluit wordt vastgesteld, de uitoefening van zijn recht om volledige vergoeding te vorderen uiterst moeilijk zou maken.

Wat de tweede voorwaarde betreft, namelijk dat de benadeelde kennis moet hebben gekregen van de informatie die noodzakelijk is om zijn schadevordering te kunnen instellen, brengt het Hof in herinnering dat het bij die informatie gaat om het bestaan van een inbreuk op het mededingingsrecht, het bestaan van schade en het oorzakelijke verband tussen die schade en deze inbreuk, alsmede de identiteit van de pleger van de inbreuk.

Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om in casu te bepalen op welke datum Heureka van deze informatie kennis heeft gekregen, acht het Hof het niettemin nuttig erop te wijzen dat dit tijdstip van kennisneming in beginsel samenvalt met de datum van bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van de samenvatting van het besluit van de Commissie waarbij de inbreuk is vastgesteld, ongeacht of dit besluit al definitief is geworden.

Het Hof preciseert bovendien dat artikel 102 VWEU en het doeltreffendheidsbeginsel vereisen dat de verjaringstermijn wordt geschorst of gestuit tijdens een door de Commissie ingesteld onderzoek. Dit artikel en dit beginsel vereisen daarentegen niet dat de verjaringstermijn wordt geschorst zolang het besluit van de Commissie nog niet definitief is. Een benadeelde kan zich immers ter onderbouwing van zijn schadevordering baseren op de vaststellingen in een Commissiebesluit dat nog niet definitief is, aangezien een dergelijk besluit bindende kracht heeft zolang het niet nietig is verklaard.

Gelet op het voorgaande oordeelt het Hof dat een nationale verjaringsregeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarbij de driejarige verjaringstermijn voor elke gedeeltelijke schade die

het gevolg is van een inbreuk op artikel 102 VWEU autonoom en afzonderlijk begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de benadeelde kennis heeft gekregen of redelijkerwijs kan worden geacht kennis te hebben genomen van het feit dat hij gedeeltelijke schade heeft geleden en van de identiteit van de persoon die de schade moet vergoeden, zonder dat de inbreuk moet zijn beëindigd of dat hij kennis moet hebben van het feit dat de betrokken gedraging een inbreuk op de mededingingsregels vormt, en waarbij die termijn niet kan worden geschorst of gestuit tijdens het onderzoek van de Commissie naar die inbreuk, onverenigbaar is met artikel 102 VWEU en het doeltreffendheidsbeginsel aangezien zij de uitoefening van het recht om vergoeding te vorderen van de schade die wegens de inbreuk is geleden, in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

Bijgevolg moet, los van de elementen van deze verjaringsregeling die onverenigbaar zijn met artikel 102 VWEU en het doeltreffendheidsbeginsel, worden onderzocht of op de datum waarop de termijn voor omzetting van richtlijn 2014/104 is verstreken – te weten 27 december 2016 – de verjaringstermijn was verstreken die was neergelegd in de nationale wetgeving die tot op dat moment van toepassing was op de situatie in het hoofdgeding.

In dit verband blijkt uit het besluit van de Commissie waarbij Googles misbruik van een machtspositie is vastgesteld dat deze inbreuk nog niet was beëindigd op de datum van vaststelling van dat besluit, te weten 27 juni 2017. Hieruit volgt dat bij het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2014/104 de verjaringstermijn niet alleen nog niet was verstreken, maar zelfs nog niet was ingegaan.

Aangezien de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie niet vaststond vóór het verstrijken van de termijn voor omzetting van richtlijn 2014/104, is artikel 10 ervan ratione temporis van toepassing. Het Hof constateert dat uit de duidelijke bewoordingen van artikel 10, leden 2 en 4, van richtlijn 2014/104 blijkt dat de nationale verjaringsregeling in het hoofdgeding ook met deze bepaling onverenigbaar is. Het merkt met name op dat artikel 10, lid 4, van richtlijn 2014/104 voortaan vereist dat de schorsing van de verjaringstermijn ten gevolge van een handeling van een mededingingsautoriteit tot onderzoek of vervolging van de inbreuk op het mededingingsrecht waarop de schadevordering betrekking heeft, eindigt ten vroegste één jaar na de vaststelling van een definitieve inbreukbeslissing of nadat de procedure op andere wijze is beëindigd. Deze bepaling gaat daarmee dus verder dan de vereisten die voortvloeien uit artikel 102 VWEU en het doeltreffendheidsbeginsel.

Tot slot brengt het Hof in herinnering dat ofschoon een niet-omgezette richtlijn niet rechtstreeks kan worden ingeroepen in een geding tussen particulieren, de nationale rechter die van dat geding kennisneemt gehouden is om vanaf het verstrijken van de termijn voor omzetting van die richtlijn het nationale recht conform die richtlijn uit te leggen, zonder evenwel over te gaan tot een uitlegging contra legem van het nationale recht.

Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping) (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#))

„Hogere voorziening – Mededinging – Misbruik van een machtspositie – Markten voor algemene en gespecialiseerde zoekopdrachten naar producten op het internet – Besluit tot vaststelling van een inbreuk op artikel 102 VWEU en artikel 54 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) – Misbruik door hefboomwerking – Op verdienste gebaseerde mededinging of mededingingsbeperkende praktijk – Bevoorrechte weergave door de onderneming met een machtspositie van de resultaten van haar eigen gespecialiseerde zoekdienst – Potentiële mededingingsbeperkende gevolgen – Causaal verband tussen misbruik en gevolgen – Bewijslast – Contrafeitelijk scenario – Mogelijkheid van uitsluiting – Criterium van de even efficiënte concurrent”

Het Hof (Grote kamer) wijst de hogere voorziening af die Google LLC en haar moedermaatschappij Alphabet Inc. hebben ingesteld tegen het arrest van het Gerecht waarbij de geldboete is bevestigd die de Europese Commissie hun heeft opgelegd wegens misbruik van een machtspositie op verschillende nationale markten voor internetzoekopdrachten. Bij die gelegenheid verduidelijkt het Hof zijn rechtspraak inzake misbruik van een machtspositie dat bestaat in de weigering van toegang tot een essentiële faciliteit, alsmede de criteria aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of het gedrag van een onderneming met een machtspositie afwijkt van mededinging op basis van verdienste.

Bij besluit van 27 juni 2017²⁶⁷ heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat Google misbruik had gemaakt van haar machtspositie op dertien nationale markten voor algemene internetzoekopdrachten in de Europese Economische Ruimte (EER).

Het gedrag dat volgens de Commissie aan de bron van het misbruik lag bestond er in wezen in dat Google haar productvergelijker op de door haar zoekmachine geselecteerde algemene resultatenpagina's prominent en aantrekkelijk weergaf in speciale „boxes” zonder er haar aanpassingsalgoritmen op toe te passen, terwijl concurrerende productvergelijkers op die pagina's alleen konden verschijnen in de vorm van algemene zoekresultaten en nooit in een verrijkt formaat, en zij door die aanpassingsalgoritmen gedoemd waren om in de rangschikking van de generieke resultaten naar een lagere plaats te worden verdrongen. Op die manier had Google het verkeer van haar algemene resultatenpagina's naar de concurrerende productvergelijkers afgeremd en dat verkeer naar haar eigen productvergelijker bevorderd.

Volgens de Commissie hadden die praktijken potentiële mededingingsbeperkende gevolgen voor zowel de nationale markten voor gespecialiseerde zoekopdrachten voor productvergelijking als de nationale markten voor algemene zoekopdrachten op het internet.

Aangezien de Commissie aldus tot de slotsom was gekomen dat het in artikel 102 VWEU en artikel 54 van de EER-Overeenkomst neergelegde verbod van misbruik van een machtspositie in de dertien onderzochte landen was geschonden, heeft zij Google een geldboete opgelegd van 2 424 495 000 EUR, waarvan 523 518 000 EUR hoofdelijk was verschuldigd met Alphabet.

Het Gerecht heeft het beroep van Google en Alphabet tegen dat besluit op de voornaamste punten verworpen en daarbij de analyse van de Commissie met betrekking tot de gespecialiseerde zoekmarkt voor productvergelijking gevalideerd.²⁶⁸ Voorts heeft het in het kader van de uitoefening van zijn volle rechtsmacht de door de Commissie opgelegde geldboete onverkort gehandhaafd.

Google en Alphabet hebben bij het Hof een hogere voorziening ingesteld die primair strekt tot vernietiging van dat arrest en tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie.

Beoordeling door het Hof

Ter ondersteuning van hun hogere voorziening hebben rekwirantes met name aangevoerd dat het Gerecht een onjuist rechtscriterium heeft gehanteerd om te beoordelen of Google haar machtspositie had misbruikt, doordat het heeft geweigerd de voorwaarden inzake misbruik van een machtspositie in de vorm van weigering van toegang tot een essentiële faciliteit, zoals die door het Hof bij het arrest *Bronner*²⁶⁹ zijn geformuleerd, op de onderhavige zaak toe te passen.

²⁶⁷ Besluit C(2017) 4444 final van de Commissie inzake een procedure op grond van artikel 102 VWEU en artikel 54 van de EER-Overeenkomst [zaak AT.39740 – Google Search (Shopping)] (hierna: „litigieus besluit”).

²⁶⁸ Arrest van 10 november 2021, **Google en Alphabet/Commissie (Google Shopping)** (T-612/17, [EU:T:2021:763](#); hierna: „bestreden arrest”).

²⁶⁹ Arrest van 26 november 1998, **Bronner** (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

In dat verband wijst het Hof erop dat artikel 102 VWEU gedragingen van ondernemingen met een machtspositie bestraft die mededinging op basis van verdienste beperken en individuele ondernemingen en consumenten aldus direct kunnen benadelen dan wel deze mededinging verhinderen of vervalsen en hen aldus indirect kunnen benadelen. Daartoe behoren gedragingen die op een markt waar de mededinging toch al is verzwakt, juist omdat er een of meer ondernemingen met een machtspositie op actief zijn, de instandhouding of de ontwikkeling van de mededinging verhinderen met andere middelen dan bij mededinging op basis van verdienste gebruikelijk is.

Dienaangaande heeft het Hof bij het arrest Bronner geoordeeld dat de weigering door een onderneming met een machtspositie om toegang te verlenen tot infrastructuur die zij ten behoeve van haar eigen activiteiten heeft ontwikkeld en waarvan zij eigenaar is, misbruik van haar machtspositie kan opleveren wanneer die weigering elke mededinging op de betrokken markt door degene die om toegang heeft verzocht kan uitsluiten en zij niet objectief kan worden gerechtvaardigd, en de infrastructuur op zich bovendien onontbeerlijk is voor de uitoefening van diens activiteit in die zin dat er geen reëel of potentieel alternatief voor deze infrastructuur bestaat. Het Hof wijst er in dat verband op dat die voorwaarden in het arrest Bronner werden gerechtvaardigd door de specifieke omstandigheden van die zaak, waarin er alleen sprake was van een weigering door een onderneming met een machtspositie om een concurrent toegang te verlenen tot infrastructuur die zij ten behoeve van haar eigen werkzaamheid had ontwikkeld, en niet van andere gedragingen. De vaststelling dat een onderneming met een machtspositie misbruik heeft gemaakt van haar positie door te weigeren met een concurrent een overeenkomst te sluiten, heeft immers uiteindelijk tot gevolg dat die onderneming gedwongen wordt met die concurrent een overeenkomst te sluiten. Een dergelijke verplichting vormt evenwel een ernstige inbreuk op de contractvrijheid en het recht op eigendom van de onderneming met een machtspositie, die in beginsel vrij blijft om te weigeren overeenkomsten te sluiten en om de door haar opgebouwde infrastructuur voor eigen doeleinden te gebruiken.

De onderhavige zaak onderscheidt zich echter van de zaak Bronner doordat Google haar concurrenten uit eigen wil toegang verleent tot haar infrastructuur, te weten haar algemene zoekdienst en de algemene resultatenpagina's. Bijgevolg kan de vaststelling dat Google misbruik heeft gemaakt van haar machtspositie omdat zij onbillijke voorwaarden voor de toegang tot die infrastructuur hanteert, niet leiden tot maatregelen die haar contractvrijheid en haar eigendomsrecht in dezelfde mate inperken als de maatregelen die in de zaak Bronner aan de orde waren.

In het licht van die precisering wijst het Hof erop dat de in het arrest Bronner uiteengezette voorwaarden niet van toepassing zijn wanneer een onderneming met een machtspositie, zoals Google, toegang verleent tot haar infrastructuur, maar daar onbillijke voorwaarden aan verbindt.

Het Gerecht heeft dan ook terecht geoordeeld dat de Commissie het recht juist heeft toegepast door niet te toetsen of de aan Google verweten praktijken voldeden aan de voorwaarden van het arrest Bronner met het oog op de kwalificatie ervan in het licht van artikel 102 VWEU.

Vervolgens wijst het Hof het middel af dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het litigieuze besluit te bevestigen terwijl daarin geen gedragingen waren vastgesteld die afweken van mededinging op basis van verdienste.

Rekwirantes verwijten het Gerecht met name te hebben bevestigd dat drie specifieke omstandigheden die door de Commissie in het litigieuze besluit werden aangevoerd, relevant waren om te beoordelen of Google concurreerde op basis van verdienste. Het ging daarbij, ten eerste, om het belang van het door de algemene zoekmachine van Google gegenereerde verkeer voor productvergelijkers, ten tweede, om het gebruikersgedrag bij het zoeken op internet en, ten derde, om het feit dat het verlegde verkeer vanuit de algemene resultatenpagina's van Google een groot deel van het verkeer naar concurrerende productvergelijkers uitmaakte en niet daadwerkelijk kon worden vervangen door andere bronnen.

Om te beginnen verwerpt het Hof het middel van niet-ontvankelijkheid waarmee wordt aangevoerd dat dit argument voor het eerst is ingeroepen in hogere voorziening, op grond van de overweging dat het gaat om een nadere uitwerking van een middel dat door rekwirantes in eerste aanleg is aangevoerd en dat het bovendien uit het bestreden arrest zelf is geput.

Wat de grond van de zaak betreft, herinnert het Hof eraan dat artikel 102 VWEU geen sanctie verbindt aan het bestaan zelf van een machtspositie, maar enkel aan het misbruik ervan. Die bepaling heeft immers niet tot doel te beletten dat een machtspositie tot stand komt, noch ervoor te zorgen dat minder efficiënte ondernemingen op de markt actief blijven. Integendeel, mededinging op basis van verdienste kan er per definitie toe leiden dat dergelijke ondernemingen van de markt verdwijnen of daar een marginale plaats op krijgen.

Om vast te stellen dat er sprake is van „misbruik van een machtspositie” in de zin van artikel 102 VWEU, moet normaliter worden aangetoond dat de betrokken gedraging, doordat andere middelen worden ingezet dan gebruikelijk is bij mededinging op basis van verdienste, daadwerkelijk of potentieel tot gevolg heeft dat de mededinging op de betrokken markt of markten wordt beperkt, waarbij het zowel kan gaan om de markten waarop de machtspositie wordt ingenomen als om verwante of naburige markten.

Daartoe moeten naargelang van het concrete geval mogelijkerwijs verschillende analyseschema's worden gebruikt. Er moet evenwel steeds rekening worden gehouden met alle relevante feitelijke omstandigheden, ongeacht of deze betrekking hebben op die gedraging zelf, op de betrokken markt of markten dan wel op de werking van de mededinging daarop. In dat opzicht kan „misbruik van een machtspositie” niet alleen voortvloeien uit gedragingen die tot uitsluiting kunnen leiden, maar ook uit gedragingen die daadwerkelijk of potentieel tot gevolg hebben, of zelfs ertoe strekken, dat potentiële concurrenten, doordat gebruik wordt gemaakt van afschermingsmaatregelen of van andere middelen dan gebruikelijk is bij mededinging op basis van verdienste, worden belet de markt te betreden.

Hieruit volgt dat de relevante feitelijke omstandigheden om te beoordelen of een onderneming met een machtspositie die positie misbruikt niet alleen betrekking hebben op de gedraging zelf, maar ook op de betrokken markt of markten of op de werking van de mededinging daarop. Omstandigheden betreffende de context waarin de gedraging van die onderneming plaatsvindt, zoals de kenmerken van de betrokken sector, moeten dus als relevant worden beschouwd om vast te stellen of er sprake is van misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 102 VWEU.

In het licht van die preciseringen merkt het Hof op dat de drie specifieke omstandigheden die in het litigieuze besluit werden aangevoerd, aspecten vormden van de context waarin de algemene zoekmachine van Google en de productvergelijkingsdiensten functioneerden en waarin de betrokken gedraging heeft plaatsgevonden. Aan de hand van die omstandigheden konden de praktijken van Google in de context van de twee betrokken markten en van de werking van de mededinging op die markten worden geplaatst, zodat zij relevant waren om uit te maken of die praktijken strookten met mededinging op basis van verdienste.

Het Hof verwerpt ook de stelling van rekwirantes dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door vast te stellen dat Google zich op haar algemene zoekpagina's schuldig had gemaakt aan discriminatie tussen haar eigen productvergelijker en concurrerende productvergelijkers, zonder aan te tonen dat dit verschil in behandeling willekeurig was.

Dienaangaande wijst het Hof erop dat niet in het algemeen kan worden aangenomen dat een onderneming met een machtspositie die haar producten of diensten gunstiger behandelt dan die van haar concurrenten, los van de omstandigheden van het concrete geval, concurreert op een andere wijze dan op basis van verdienste. In casu heeft het Gerecht evenwel vastgesteld dat het gedrag van Google, gelet op de kenmerken van de upstreammarkt en de bovengenoemde specifieke omstandigheden, discriminerend was en niet strookte met mededinging op basis van verdienste.

Voorts zet het Hof uiteen dat het Gerecht de bewijslast niet heeft omgekeerd en evenmin heeft uitgesloten dat een contrafeitelijke analyse haar nut kon bewijzen door enerzijds vast te stellen dat de Commissie niet verplicht was om voor de beoordeling van het causale verband tussen de gelaakte praktijken en de daadwerkelijke of potentiële gevolgen ervan een dergelijke analyse uit te voeren en anderzijds op te merken dat Google een contrafeitelijke analyse kon aanvoeren om de conclusies van de Commissie ter zake te betwisten. Aldus heeft het Gerecht enkel terecht vastgesteld dat de Commissie zich op een reeks bewijzen mag baseren zonder dat zij stelselmatig gebruik hoeft te maken van één enkel instrument om het causale verband tussen de onderzochte praktijken en de mededingingsbeperkende gevolgen ervan op de markt aan te tonen.

Ten slotte oordeelt het Hof dat het Gerecht geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie bij de analyse van de mededingingsbeperkende gevolgen van de aan Google verweten praktijken niet verplicht was om na te gaan of die praktijken van dien aard waren dat even efficiënte concurrenten als Google werden uitgesloten.

Ofschoon artikel 102 VWEU niet tot doel heeft ervoor te zorgen dat minder efficiënte concurrenten dan de onderneming met een machtspositie op de markt aanwezig blijven, volgt daaruit immers niet dat voor de vaststelling van een inbreuk in de zin van die bepaling moet worden aangetoond dat het betrokken gedrag een even efficiënte concurrent kan uitsluiten.

In casu heeft het Gerecht erop gewezen, zonder dat die vaststelling door rekwirantes is weerlegd, dat de Commissie wegens de specifieke omstandigheden van de betrokken markt geen objectieve en betrouwbare resultaten had kunnen verkrijgen met betrekking tot de efficiëntie van de concurrenten van Google. Bijgevolg kon het Gerecht op goede gronden oordelen dat het criterium van de even efficiënte concurrent voor de toepassing van artikel 102 VWEU geen dwingend karakter heeft, en dat dit criterium in de omstandigheden van het onderhavige geval niet relevant zou zijn geweest.

Aangezien geen van de middelen van de hogere voorziening is toegewezen, wijst het Hof de hogere voorziening in haar geheel af.

3. Concentraties

Arrest van 3 september 2024 (Grote kamer), Illumina en Grail/Commissie (C-611/22 P en C-625/22 P, [EU:C:2024:677](#))

„Hogere voorziening – Mededinging – Concentraties – Markt van de farmaceutische industrie – Systemen voor genetische sequencing – Verwerving door Illumina Inc. van de uitsluitende zeggenschap over Grail LLC – Verordening (EG) nr. 139/2004 – Artikel 22 – Verwijzingsverzoek van een nationale mededingingsautoriteit die volgens de nationale wetgeving niet bevoegd is om de concentratie te onderzoeken – Besluit van de Europese Commissie om deze concentratie te onderzoeken – Besluiten van de Commissie tot inwilliging van de verzoeken van andere mededingingsautoriteiten om zich bij het verwijzingsverzoek aan te sluiten – Bevoegdheid van de Commissie – Rechtszekerheid”

Met de vernietiging van het arrest Illumina/Commissie²⁷⁰ van het Gerecht verduidelijkt het Hof (Grote kamer) de omvang van de bevoegdheden bij de controle op concentratieprojecten die door de concentratieverordening²⁷¹ zijn toegekend aan de Europese Commissie. Zo merkt het Hof op dat de

²⁷⁰ Arrest van 13 juli 2022, *Illumina/Commissie* (T-227/21, [EU:T:2022:447](#)).

²⁷¹ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB 2004, L 24) (hierna: „concentratieverordening”).

Commissie niet bevoegd is om, op de grondslag van artikel 22 van deze verordening, aan te moedigen dan wel te aanvaarden dat voorgenomen concentraties zonder Europese dimensie naar haar worden verwezen door nationale mededingingsautoriteiten wanneer deze autoriteiten niet bevoegd zijn om deze projecten krachtens hun eigen nationale wetgeving te onderzoeken, in het bijzonder wanneer de voorgenomen concentratie onder de in die wetgeving bepaalde bevoegdheidsdrempels blijft.

Op 20 september 2020 heeft de Amerikaanse vennootschap Illumina Inc, die op sequencing- en array-technieken gebaseerde oplossingen voor genetische en genoomanalyse biedt, een fusieovereenkomst en -plan ondertekend met het oog op de verwerving van de uitsluitende zeggenschap over Grail LLC, een vennootschap die eveneens in de Verenigde Staten is gevestigd. Op 21 september 2020 hebben Illumina en Grail een persbericht gepubliceerd waarin deze concentratie werd aangekondigd.

Daar de relevante omzetsdrempels niet werden overschreden, had de aangekondigde concentratie geen Europese dimensie in de zin van artikel 1 van de concentratieverordening, en is zij daarom niet bij de Commissie aangemeld. Zij is evenmin aangemeld in de lidstaten van de Unie of in andere staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-Overeenkomst”), aangezien zij niet binnen de werkingssfeer van hun nationale regeling voor concentratiecontrole viel.

Toch is de Commissie, nadat zij op 7 december 2020 een klacht over de concentratie tussen Illumina en Grail had ontvangen, tot de voorlopige slotsom gekomen dat deze concentratie leek te voldoen aan de voorwaarden om krachtens artikel 22 van de concentratieverordening te kunnen worden verwezen door een nationale mededingingsautoriteit. Zij heeft dan ook, ingevolge artikel 22, lid 5, van deze verordening, een brief aan de lidstaten en de andere staten die partij zijn bij de EER-Overeenkomst gestuurd om hen van een en ander op de hoogte te brengen en hen uit te nodigen bij haar een verwijzingsverzoek in de zin van artikel 22, lid 1, van de concentratieverordening in te dienen, zodat zij deze concentratie kon onderzoeken.

Volgens deze bepaling kunnen „[é]én of meer lidstaten [...] de Commissie verzoeken een concentratie [...], die geen [Europese] dimensie heeft in de zin van artikel 1 maar die de handel tussen de lidstaten beïnvloedt en in significante mate gevolgen dreigt te hebben voor de mededinging op het grondgebied van de lidstaat of de lidstaten van welke het verzoek uitgaat, te onderzoeken [...]”.

Op 9 maart 2021 heeft de Franse nationale mededingingsautoriteit krachtens deze bepaling een verwijzingsverzoek bij de Commissie ingediend. De IJslandse, de Noorse, de Belgische, de Nederlandse en de Griekse nationale mededingingsautoriteiten hebben later, elk voor zover het hun aangaat, verzocht om zich bij dit verzoek aan te sluiten.

Na Illumina en Grail in kennis te hebben gesteld van het verwijzingsverzoek van de Franse nationale mededingingsautoriteit (hierna: „kennisgevingsbrief”), heeft de Commissie dit verzoek en de respectieve verzoeken om zich hierbij aan te sluiten, ingewilligd (hierna: „litigieuze besluiten”).

Illumina, ondersteund door Grail, heeft een beroep tot nietigverklaring van deze besluiten en van de kennisgevingsbrief ingesteld, dat bij arrest van 13 juli 2022²⁷² door het Gerecht is verworpen.

In de twee door Illumina respectievelijk Grail ingestelde hogere voorzieningen vernietigt het Hof dat arrest van het Gerecht, doet de zaak zelf af en verklaart daarbij de litigieuze besluiten nietig.

²⁷² Zie voetnoot 1.

Beoordeling door het Hof

In het arrest waartegen hogere voorziening is ingesteld, heeft het Gerecht in wezen geoordeeld dat uit de letterlijke, de historische, de contextuele en de teleologische uitlegging van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening naar voren kwam dat de Commissie, zoals zij in de litigieuze besluiten heeft geoordeeld, de verwijzing van een concentratie krachtens dat artikel kon aanvaarden in een situatie waarin de lidstaat die om deze verwijzing verzoekt, krachtens zijn nationale regeling voor concentratiecontrole niet bevoegd is om die concentratie te onderzoeken. Dit is typisch het geval wanneer de voorgenomen concentratie niet de drempels bereikt die in de nationale wettelijke regeling zijn vastgesteld om de nationale autoriteit in staat te stellen daarop toezicht uit te oefenen.

Aangezien Illumina en Grail deze beoordeling hebben betwist, onderzoekt het Hof of de uitlegging waartoe het Gerecht is gekomen juist is.

Verband tussen de verschillende uitleggingsmethoden die door het Gerecht zijn gebruikt

Voor de uitlegging van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening is het Gerecht uitgegaan van de vaststelling dat, zonder een definitieve conclusie mogelijk te maken, de letterlijke uitlegging van deze bepaling erop wijst dat een lidstaat het recht heeft om elke concentratie die voldoet aan de daarin vermelde cumulatieve voorwaarden naar de Commissie te verwijzen, ongeacht of er een nationale regeling voor concentratiecontrole bestaat of de draagwijdte ervan. Vervolgens heeft het Gerecht die bepaling historisch, contextueel en teleologisch uitgelegd.

Op dit punt stelt het Hof vast dat er bij deze benadering van het Gerecht, waarbij verschillende uitleggingsmethoden worden gecombineerd, geen fout is gemaakt.

Ofschoon uit vaste rechtspraak volgt dat een uitlegging van een bepaling van Unierecht er niet toe mag leiden dat aan de duidelijke en precieze bewoordingen van die bepaling elk nuttig effect wordt ontnomen, wordt de Unierechter namelijk desondanks niet de mogelijkheid ontnomen om in bepaalde situaties gebruik te maken van de uitleggingsmethoden die hij geschikt acht om de juiste draagwijdte van een ogenschijnlijk duidelijke bepaling van Unierecht te verhelderen.

In de omstandigheden van het onderhavige geval, waarin tal van gegevens ter kennis van het Gerecht blijken te zijn gebracht om de draagwijdte van de beweerdelijk duidelijke bewoordingen van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening te verhelderen, heeft het Gerecht terecht geoordeeld dat het zich niet mocht beperken tot een opzichzelfstaande lezing van de zowel beknopte als algemene bewoordingen van deze bepaling en niet mocht afzien van een – door de ontstaansgeschiedenis van die bepaling verduidelijkte – contextuele en teleologische uitlegging.

Historische uitlegging

Ter betwisting van de historische uitlegging van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening door het Gerecht heeft Grail met name verwezen naar documenten die zijn opgesteld in het kader van de voorbereidende werkzaamheden voor de vaststelling van de verordeningen nr. 4064/89²⁷³ en nr. 1310/97²⁷⁴ alsook van de concentratieverordening, waarover voor het Gerecht geen discussie heeft plaatsgevonden.

²⁷³ Verordening (EEG) nr. 4064/89 van de Raad van 21 december 1989 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB 1989, L 395, blz. 1).

²⁷⁴ Verordening (EG) nr. 1310/97 van de Raad van 30 juni 1997 houdende wijziging van verordening nr. 4064/89 (PB 1997, L 180, blz. 1).

Volgens de Commissie zijn die gegevens niet ontvankelijk. Het Hof merkt hierover op dat wanneer, zoals in de onderhavige zaken, de uitlegging van een bepaling van afgeleid recht ter discussie wordt gesteld, de Unierechter zich, of dit nu ambtshalve is of op grond van gegevens die hem rechtsgeldig ter beoordeling zijn voorgelegd, moet kunnen buigen over de documenten die zijn opgesteld in het kader van de voorbereidende werkzaamheden die tot vaststelling van die bepaling hebben geleid. De ontstaansgeschiedenis van een bepaling van Unierecht kan immers aanwijzingen geven over de bedoeling van de Uniewetgever.

Ten gronde stelt het Hof vast dat, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, op basis van de historische uitlegging niet kan worden geconcludeerd dat artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening de Commissie de bevoegdheid verleent om een concentratie zonder Europese dimensie in de zin van artikel 1 van deze verordening te onderzoeken ongeacht de draagwijdte van de regeling van de lidstaat die een verwijzingsverzoek op het gebied van concentratiecontrole heeft ingediend.

In dit verband is het Hof van oordeel dat de argumenten die het Gerecht heeft uiteengezet over de ontstaansgeschiedenis van artikel 22 van de concentratieverordening niet aantonen dat de Uniewetgever de lidstaten die over een nationale regeling voor concentratiecontrole beschikken de bevoegdheid wilde geven om transacties die niet onder die regeling vallen, naar de Commissie te verwijzen.

Ook de historische documenten betreffende de vaststelling van verordening nr. 4064/89 en de concentratieverordening tonen niet aan dat de Uniewetgever gebruik heeft willen maken van de in respectievelijk artikel 22, lid 3, van verordening nr. 4064/89 en artikel 22 van de concentratieverordening bedoelde verwijzingsmechanismen om de vermeende leemten te dichten die voortvloeien uit de rigiditeit van de kwantitatieve drempels die in artikel 1 van elk van deze verordeningen zijn vastgesteld om te bepalen welke concentraties een Europese dimensie hebben.

Contextuele uitlegging

Met betrekking tot de contextuele uitlegging van artikel 22 van de concentratieverordening stelt het Hof vast dat de door het Gerecht onderzochte contextuele elementen evenmin overtuigend zijn om te bepalen of de Commissie bevoegd was om de litigieuze besluiten vast te stellen.

Bovendien merkt het Hof op dat het Gerecht is voorbijgegaan aan andere, contextuele elementen die de in het bestreden arrest gegeven uitlegging kunnen weerleggen, in verband met:

- ten eerste, de voorwaarden voor toepassing van het verwijzingsmechanisme van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening,
- ten tweede, de verschillen tussen dit verwijzingsmechanisme en een ander verwijzingsmechanisme van artikel 4, lid 5, van die verordening, en
- ten derde, de vereenvoudigde procedure waarin deze verordening voorziet voor de herziening van de drempels en de criteria die de werkingssfeer ervan bepalen.

In het licht van deze overwegingen komt het Hof tot de slotsom dat het Gerecht dus ten onrechte heeft geoordeeld dat uit de contextuele uitlegging van artikel 22 van de concentratieverordening voortvloeit dat een verzoek op grond van deze bepaling kan worden ingediend ongeacht het bestaan of de draagwijdte van een nationale regeling voor concentratiecontrole ex ante.

Teleologische uitlegging

Het Hof is bovendien van oordeel dat het Gerecht ten onrechte tot de slotsom is gekomen dat de teleologische uitlegging van artikel 22 van de concentratieverordening bevestigt dat dit artikel een

correctiemechanisme vormt dat een doeltreffende controle beoogt van alle concentraties die significante gevolgen hebben voor de mededingingsstructuur in de Unie, ongeacht het bestaan of de draagwijdte van een nationale regeling voor concentratiecontrole ex ante.

Op dit punt benadrukt het Hof met name dat met het verwijzingsmechanisme van artikel 22 van deze verordening slechts twee hoofddoelstellingen worden nagestreefd. De eerste doelstelling is om het mogelijk te maken de concentraties te controleren die de mededinging op lokaal niveau kunnen vervalsen, wanneer de betrokken lidstaat niet beschikt over een nationale regeling voor concentratiecontrole. De tweede doelstelling is om het éénloketbeginsel uit te breiden, zodat het mogelijk wordt om een in meerdere lidstaten aangemelde of aan te melden concentratie door de Commissie te laten onderzoeken teneinde meerdere aanmeldingen op nationaal niveau te voorkomen en zo de rechtszekerheid voor de ondernemingen te vergroten.

Daarentegen is niet komen vast te staan dat dit mechanisme was bedoeld om leemten in het controlesysteem op te vullen die inherent zijn aan een regeling die hoofdzakelijk is gebaseerd op omzetrempels en die per definitie niet alle potentieel problematische concentraties kan omvatten.

De uitlegging van het Gerecht dat artikel 22 van de concentratieverordening een doeltreffende controle beoogt van alle concentraties die significante gevolgen hebben voor de mededingingsstructuur in de Unie, kan bovendien het evenwicht tussen de verschillende doelstellingen van deze verordening verstoren. Deze uitlegging doet in het bijzonder afbreuk aan de doeltreffendheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid die aan de partijen bij een concentratie moeten worden gewaarborgd.

Bovendien blijkt dat de door het Gerecht gegeven ruime uitlegging van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening, die mogelijkwerijs leidt tot een uitbreiding van het toepassingsgebied van deze verordening en van de controlebevoegdheid van de Commissie op concentraties, botst met het uit artikel 13, lid 2, VEU voortvloeiende beginsel van institutioneel evenwicht, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en dat gebiedt dat elke instelling bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen eerbiedigt.

In dit verband benadrukt het Hof dat de concentratieverordening een vereenvoudigde procedure biedt voor de herziening van de drempels die het toepassingsgebied van deze verordening afbakenen. Mochten de op de omzet gebaseerde bevoegdheidsdrempels die in deze verordening zijn vastgesteld onvoldoende doeltreffend zijn voor de toetsing van bepaalde transacties die mogelijk een significante invloed op de mededinging hebben, dan is het dus uitsluitend aan de Uniewetgever om deze drempels te herzien of te voorzien in een vrijwaringsmechanisme dat de Commissie in staat stelt een dergelijke transactie te controleren.

Verder staat het de lidstaten vrij om, wanneer naar hun mening de sfeer van transacties die een voorafgaand onderzoek in het licht van de concentratiewetgeving verdienen moet worden uitgebreid, de op omzet gebaseerde bevoegdheidsdrempel die zij in hun nationale wetgeving hebben vastgesteld, te verlagen.

Vernietiging van het arrest waartegen hogere voorziening is ingesteld en nietigverklaring van de litigieuze besluiten

Gelet op het voorgaande komt het Hof tot de slotsom dat het Gerecht bij de uitlegging van artikel 22, lid 1, eerste alinea, van de concentratieverordening heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de lidstaten onder de daarin genoemde voorwaarden een verzoek op grond van deze bepaling konden indienen, ongeacht de draagwijdte van hun nationale regeling voor concentratiecontrole ex ante. Het Gerecht heeft dus ten onrechte geoordeeld dat de Commissie met de litigieuze besluiten het verwijzingsverzoek van de Franse nationale mededingingsautoriteit en de door andere nationale mededingingsautoriteiten op grond van artikel 22 van die verordening ingediende verzoeken om voeging terecht had ingewilligd.

Dientengevolge vernietigt het Hof het arrest van het Gerecht. Het doet de zaak zelf af en verklaart daarbij de litigieuze besluiten nietig.

4. Staatssteun

Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), Commissie/Ierland e.a. (C-465/20 P, [EU:C:2024:724](#))

„Hogere voorziening – Staatssteun – Artikel 107, lid 1, VWEU – Advance tax rulings van een lidstaat – Selectieve fiscale voordelen – Toerekening van winsten die zijn gerealiseerd met licenties voor intellectuele eigendom aan vestigingen van niet-ingezetene vennootschappen – Zakelijkheidsbeginsel”

Het Hof (Grote kamer) vernietigt het arrest *Ierland e.a./Commissie* van het Gerecht²⁷⁵ waarbij het besluit van de Europese Commissie betreffende staatssteun die Ierland ten gunste van Apple ten uitvoer heeft gelegd²⁷⁶ nietig is verklaard, doet vervolgens zelf uitspraak over de nog te beslechten aspecten van het geding, en oordeelt – gelet op de analyse in het litigieuze besluit en de vaststellingen van het Gerecht die onbetwist zijn gebleven – dat de Commissie op goede gronden tot de slotsom is gekomen dat het voordeel dat aan twee Ierse vennootschappen van de Apple-groep is toegekend door twee advance tax rulings van de Ierse belastingdienst met betrekking tot de vaststelling van de belastinggrondslag van de Ierse vestigingen van de betrokken vennootschappen, selectief was. Dienaangaande plaatst het Hof zijn analyse in het kader van de recentelijk geconsolideerde beginselen²⁷⁷ uit de rechtspraak betreffende de bepaling en de analyse van het referentiekader waaraan de selectiviteit van belastingmaatregelen overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU moet worden getoetst. Het herinnert eraan dat de correcte afbakening van het relevante referentiekader en, bij uitbreiding, de juiste uitlegging van de bepalingen van nationaal recht waaruit dit referentiekader bestaat, een rechtsvraag is die binnen de grenzen van het voorwerp van de hogere voorziening door het Hof moet worden getoetst.

Binnen de Apple-groep heeft Apple Inc., gevestigd te Cupertino (Verenigde Staten), via haar 100 %-dochteronderneming Apple Operations International zeggenschap over verschillende vennootschappen naar Iers recht. Apple Operations International heeft de volledige zeggenschap over haar dochteronderneming Apple Operations Europe (AOE), die op haar beurt de volledige zeggenschap heeft over haar dochteronderneming Apple Sales International (ASI). Zowel ASI als AOE is een naar Iers recht opgerichte vennootschap, maar is geen fiscaal ingezetene van Ierland. Zij hebben elk een Ierse vestiging, zonder afzonderlijke rechtspersoonlijkheid.²⁷⁸

²⁷⁵ Arrest van 15 juli 2020, *Ierland e.a./Commissie* (T-778/16 en T-892/16, [EU:T:2020:338](#)).

²⁷⁶ Besluit (EU) 2017/1283 van de Commissie van 30 augustus 2016 betreffende steunmaatregel SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) die Ierland ten gunste van Apple ten uitvoer heeft gelegd (PB 2017, L 187, blz. 1; hierna: „litigieuze besluit”).

²⁷⁷ Zie met name arrest van 5 december 2023, *Luxemburg e.a./Commissie* (C-451/21 P en C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#)).

²⁷⁸ De Ierse vestiging van ASI is onder meer verantwoordelijk voor de inkoop-, verkoop- en distributieactiviteiten die verband houden met de verkoop van Apple-producten aan verbonden ondernemingen en derde klanten in de regio Europa, het Midden-Oosten, India en Afrika en in de regio Azië-Stille Oceaan. De Ierse vestiging van AOE is verantwoordelijk voor de vervaardiging en de assemblage in Ierland van een specialistisch assortiment computerproducten, waaronder iMac-desktops, MacBook-laptops en andere computeraccessoires, die zij aan verbonden ondernemingen in Europa, het Midden-Oosten, India en Afrika levert.

ASI en AOE hadden met Apple Inc. een overeenkomst inzake kostendeling gesloten, die met name voorzag in de toekenning van royaltyvrije licenties ten gunste van deze vennootschappen om hen in staat te stellen de intellectuele-eigendomsrechten van de Apple-groep te gebruiken. Dit gebruik bestond met name in de vervaardiging en de verkoop van de betrokken producten, overal behalve op het Amerikaanse continent.

Volgens de bepalingen van het Ierse recht inzake de vennootschapsbelasting die in de betrokken periode van kracht waren (hierna: „referentiebepalingen”), moesten niet-ingezeten vennootschappen belasting betalen over hun inkomsten uit handel die direct of indirect voortvloeien uit hun in Ierland actieve vestiging. In 1990 ontving de Ierse belastingdienst verzoeken van de voorgangers van ASI en AOE om de vaststelling van hun belastbare winst te verduidelijken. In die context heeft de Ierse belastingdienst in 1991 een eerste advance tax ruling afgegeven, die later is herzien op verzoek van ASI en AOE, en een tweede ruling in 2007 (hierna samen: „betwiste tax rulings”).

Na een in 2014 ingeleide formele onderzoeksprocedure heeft de Commissie het litigieuze besluit vastgesteld met betrekking tot de betwiste tax rulings. In dat besluit was de Commissie in het bijzonder van mening dat de betwiste tax rulings ASI en AOE een voordeel hadden verleend, voor zover die rulings hun belastinggrondslag voor de berekening van de Ierse vennootschapsbelasting hadden verlaagd. Om het bestaan van een selectief voordeel in deze zaak aan te tonen, heeft de Commissie onderzocht of er sprake was van een selectief voordeel vanwege het feit dat was afgeweken van het referentiestelsel. Op basis van een primaire, een subsidiaire en een alternatieve redenering was de Commissie in wezen van mening dat de betwiste tax rulings ertoe hadden geleid dat ASI en AOE gedurende de periode dat de rulings van kracht waren – te weten tussen 1991 en 2014 – minder belasting verschuldigd waren geweest in Ierland, en dat zij door deze belastingverlaging een voordeel hadden genoten ten opzichte van andere ondernemingen die zich in een vergelijkbare situatie bevonden. De Commissie heeft primair meer in het bijzonder aangevoerd dat het feit dat de Ierse belastingdienst in de betwiste tax rulings was uitgegaan van de aanname dat de door ASI en AOE gehouden intellectuele-eigendomslicenties (hierna: „IE”) van de Apple-groep buiten Ierland moesten worden toegerekend, ertoe heeft geleid dat de jaarlijkse belastbare winst van ASI en AOE in Ierland afweek van een betrouwbare benadering van een marktuitskomst die voldoet aan het zakelijkheidsbeginsel.

In zijn uitspraak op de beroepen tot nietigverklaring van het litigieuze besluit, die respectievelijk door Ierland en ASI en AOE waren ingesteld, heeft het Gerecht, dat van oordeel was dat de Commissie niet rechtens genoegzaam had aangetoond dat er sprake was van een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, het litigieuze besluit in zijn geheel nietig verklaard.

Het Gerecht heeft er in zijn arrest om te beginnen aan herinnerd dat de Commissie, om in het kader van het toezicht op staatssteun na te gaan of de betwiste tax rulings dergelijke steun vormden, diende aan te tonen dat die fiscale rulings een selectief voordeel hadden verschaft.

In dit verband heeft het Gerecht de primaire redenering van de Commissie betreffende het bestaan van een voordeel afgewezen om twee redenen die verband houden met, ten eerste, de beoordelingen door de Commissie van de normale belastingheffing op grond van het hier toepasselijke Ierse belastingrecht, en ten tweede, de beoordelingen door de Commissie betreffende de activiteiten binnen de Apple-groep.

Het Gerecht heeft bovendien de subsidiaire en de alternatieve redenering ter zake afgewezen en heeft het litigieuze besluit in zijn geheel nietig verklaard, zonder de andere door Ierland en ASI en AOE aangevoerde middelen en grieven te onderzoeken.

Ter ondersteuning van haar hogere voorziening voert de Commissie twee middelen aan, die respectievelijk zijn gericht tegen de overwegingen van het bestreden arrest betreffende de beoordeling van de primaire redenering en de overwegingen betreffende de beoordeling van de subsidiaire redenering.

Beoordeling door het Hof

Vooraf herinnert het Hof eraan dat de Commissie, om een nationale belastingmaatregel als „selectief” te kunnen kwalificeren voor de toepassing van artikel 107, lid 1, VWEU, eerst moet vaststellen wat het referentiestelsel is – dat wil zeggen wat de „normale” belastingregeling in de betrokken lidstaat is – en vervolgens aantonen dat de betreffende belastingmaatregel afwijkt van dit referentiestelsel doordat daarmee een verschil in behandeling wordt ingevoerd tussen marktdeelnemers die zich uit het oogpunt van de met dit referentiestelsel nagestreefde doelstelling in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie bevinden.

Het Hof verklaart dat de vaststelling van het referentiekader van groot belang is bij belastingmaatregelen, daar het bestaan van een economisch voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU slechts ten opzichte van een „normale” belasting kan worden vastgesteld.

Op dit punt stelt het Hof bovendien vast dat het de betrokken lidstaat is die, buiten de gebieden waarop het belastingrecht van de Unie is geharmoniseerd, door de uitoefening van zijn exclusieve bevoegdheden op het gebied van rechtstreekse belastingheffing, de wezenlijke kenmerken vaststelt van de belasting, die in beginsel het referentiestelsel of de „normale” belastingregeling bepalen. Dit geldt met name voor de vaststelling van de belastinggrondslag, het belastbare feit en de eventuele vrijstellingen van deze belasting. Hieruit volgt dat alleen het in de betrokken lidstaat toepasselijke nationale recht in aanmerking moet worden genomen bij de vaststelling van dat referentiestelsel. Deze conclusie doet echter niet af aan de mogelijkheid om vast te stellen dat het referentiekader zelf, zoals dat voortvloeit uit het nationale recht, onverenigbaar is met het Unierecht inzake staatssteun, aangezien het litigieuze belastingstelsel is opgezet volgens kennelijk discriminerende parameters die bedoeld zijn om dat recht te omzeilen.

Het is tegen de achtergrond van deze beginselen dat het Hof de hogere voorziening onderzoekt.

Dienaangaande geeft het Hof meteen aan dat de primaire redenering van de Commissie berust op de aanname dat de bevoegde Ierse autoriteiten voor een juiste toerekening van de winst overeenkomstig de benadering van de afzonderlijke entiteit en het zakelijkheidsbeginsel, zoals deze in de toepasselijke bepalingen van nationaal recht zijn neergelegd²⁷⁹, dienden te controleren of de winst uit het gebruik van de IE-licenties van de Apple-groep die door ASI en AOE werden gehouden, niet geheel of gedeeltelijk aan hun Ierse vestigingen moest worden toegerekend. Volgens de Commissie heeft het niet uitvoeren van de door voornoemde bepaling vereiste controles geleid tot een verlaging van de belastingdruk voor deze vennootschappen, waardoor zij een selectief voordeel hebben verkregen.

Na deze precisering oordeelt het Hof dat de Commissie de beoordeling door het Gerecht van het aan het Ierse recht ontleende referentiekader op ontvankelijke wijze kon aanvechten. Met name de vraag of het Gerecht het referentiestelsel naar Iers recht correct heeft afgebakend en, bij uitbreiding, de nationale bepalingen die dit stelsel vormen correct heeft uitgelegd, is een rechtsvraag die door het Hof kan worden getoetst in het stadium van de hogere voorziening. De argumenten van de Commissie die ertoe strekken de keuze van het referentiekader of de betekenis ervan in de eerste fase van de analyse van het bestaan van een selectief voordeel ter discussie te stellen, zijn zodoende ontvankelijk aangezien deze analyse voortvloeit uit een juridische kwalificatie van het nationale recht op basis van een Unierechtelijke bepaling. In deze zaak geldt dit zowel voor de grief van de Commissie dat het Gerecht het besluit onjuist heeft uitgelegd door te oordelen dat de Commissie zich in haar primaire redenering had beperkt tot een benadering „bij uitsluiting”, als voor de grief dat het Gerecht zich heeft gebaseerd op de door Apple Inc. uitgeoefende functies.

²⁷⁹ Met name section 25 van de Taxes Consolidation Act de 1997 (geconsolideerd belastingwetboek van 1997; hierna: „TCA 97”).

Het Hof onderzoekt daarom in de eerste plaats de grief dat het Gerecht het litigieuze besluit onjuist heeft uitgelegd door te oordelen dat de primaire redenering van de Commissie uitsluitend was gebaseerd op het gebrek aan werknemers en fysieke aanwezigheid bij de hoofdkantoren van ASI en AOE, en dus op een benadering „bij uitsluiting”.

In zoverre stelt het Hof om te beginnen vast dat deze redenering van de Commissie berust op de aanname dat er, ten eerste, voor de toepassing van de referentie bepalingen vooraf een methode voor winsttoerekening moet worden vastgesteld, die niet in deze bepalingen is gedefinieerd, en dat, ten tweede, deze methode een uitkomst moet opleveren die voldoet aan het zakelijkheidsbeginsel. Die aanname is niet in twijfel getrokken door het Gerecht, dat daaraan heeft toegevoegd dat de zogenoemde „normale” belasting wordt bepaald door de nationale belastingregels en dat het bestaan van een voordeel ten opzichte van die regels moet worden aangetoond, alvorens evenwel te preciseren dat, indien die nationale regels voorschrijven dat de vestigingen van niet-ingezetenen vennootschappen, wat betreft de winst die uit de commerciële activiteiten van die vestigingen in Ierland voortvloeit, onder dezelfde voorwaarden worden belast als ingezetene ondernemingen, de Commissie op grond van artikel 107, lid 1, VWEU mag controleren of de hoogte van de aan de vestigingen toegerekende winst die door de nationale autoriteiten is aanvaard om de belastbare winst van die niet-ingezetenen vennootschappen te bepalen, overeenkomt met de winst die zou zijn gerealiseerd met de uitoefening van die commerciële activiteiten onder marktvoorwaarden.

Volgens het Hof volgt hieruit dat de toepassing van het zakelijkheidsbeginsel in dit geval is gebaseerd op de belastingregels van het Ierse recht inzake de vennootschapsbelasting en dus op het referentiestelsel dat door de Commissie is vastgesteld en door het Gerecht is bevestigd. Het Gerecht heeft in deze zaak uitdrukkelijk erkend dat, anders dan Ierland betoogt, de toepassing van de referentie bepalingen, zoals beschreven door deze lidstaat, in wezen overeenstemt met de functionele en feitelijke analyse in de eerste stap van de Authorised OECD Approach voor de winsttoerekening aan een vaste inrichting. Op grond van die vaststellingen heeft het Gerecht met name geoordeeld dat de Commissie geen fout had gemaakt door het zakelijkheidsbeginsel te gebruiken om na te gaan of het door de betwiste tax rulings onderschreven niveau van de winst die door de Ierse belastingdienst in het kader van de toepassing van de referentie bepalingen aan de vestigingen van ASI en AOE was toegerekend uit hoofde van hun commerciële activiteiten in Ierland, overeenkwam met het winstniveau dat zou zijn gerealiseerd met de uitoefening van die commerciële activiteiten onder marktvoorwaarden, en door zich voor die toepassing in wezen te baseren op de Authorised OECD Approach, rekening houdend met de toerekening van activa, functies en risico's tussen die vestigingen en de andere onderdelen van die ondernemingen. Deze vaststellingen moeten als definitief worden beschouwd, aangezien zij door de andere partijen in het kader van deze hogere voorziening niet rechtsgeldig zijn betwist.

Uit de stappen in de redenering in het litigieuze besluit blijkt dus dat de Commissie om te beginnen van mening was dat, teneinde overeenkomstig de relevante bepalingen van nationaal recht te verzekeren dat de belastbare winsten van ASI en AOE worden vastgesteld in lijn met het zakelijkheidsbeginsel, het noodzakelijk was de functies te vergelijken die door de hoofdkantoren en de Ierse vestigingen werden vervuld met betrekking tot de IE-licenties. Vervolgens heeft de Commissie op grond van dit criterium afzonderlijk onderzocht welke rol elk van deze hoofdkantoren en vestigingen met betrekking tot deze licenties vervulden. Aan het einde van dit onderzoek heeft zij vastgesteld dat de hoofdkantoren geen functies met betrekking tot de IE-licenties uitoefenden, en dat de Ierse vestigingen een actieve rol hadden omdat zij een aantal functies en risico's met betrekking tot het beheer en het gebruik van die licenties op zich namen. Overigens is de vaststelling dat de hoofdkantoren geen „actieve of cruciale” functies uitoefenden gebaseerd op het feit dat Apple Inc. geen bewijs van het tegendeel heeft geleverd, in combinatie met de bevinding dat die hoofdkantoren in feite ook geen capaciteit hadden om dat te doen. De primaire redenering van de Commissie berust dus niet alleen op het feit dat de hoofdkantoren geen functies uitoefenen met betrekking tot de IE-licenties, maar ook op een analyse van de functies die de vestigingen daadwerkelijk met betrekking tot die licenties verrichten.

De Commissie heeft haar bevinding dat de IE-licenties en de daaruit voortvloeiende winsten aan die vestigingen moesten worden toegerekend, niet gebaseerd op de vaststelling dat de hoofdkantoren geen werknemers en geen fysieke aanwezigheid buiten de Ierse vestigingen hadden. Zij is tot deze bevinding gekomen door twee afzonderlijke vaststellingen, te weten, ten eerste, dat de hoofdkantoren geen actieve of cruciale functies en geen risico's op zich hadden genomen en, ten tweede, dat de vestigingen juist veel cruciale functies en risico's op zich hadden genomen, met elkaar in verband te brengen overeenkomstig het juridische criterium dat in het litigieuze besluit is vermeld.

Gelet hierop komt het Hof tot de slotsom dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting waar het heeft geoordeeld dat de primaire redenering van de Commissie beperkt bleef tot een benadering „bij uitsluiting”, wat een onjuiste uitlegging van het litigieuze besluit vormt.

Wat in de tweede plaats de in de hogere voorziening betwiste rechtsoverwegingen betreft waarop het Gerecht zich heeft gebaseerd voor zijn oordeel dat de Ierse vestigingen van ASI en AOE geen zeggenschap hadden over de IE-licenties van de Apple-groep en niet zo winstgevend waren als de Commissie beweerde, oordeelt het Hof om te beginnen dat de Commissie op goede gronden kan stellen dat het Gerecht een procedurefout heeft gemaakt door bij zijn analyse rekening te houden met bewijzen die niet tijdens de administratieve procedure waren overgelegd en dus niet-ontvankelijk moesten worden verklaard. Wat voorts de naar Iers recht vereiste methode voor de toerekening van de belastbare winst betreft, merkt het Hof op dat het criterium voor de vaststelling van de winst van een niet-ingezeten vennootschap, dat volgens het Gerecht van toepassing is op grond van section 25 TCA 97, vereist dat rekening wordt gehouden met de toerekening van de activa, functies en risico's tussen de Ierse vestigingen en de andere onderdelen van de betrokken vennootschappen, zonder dat de rol van afzonderlijke entiteiten, zoals hier Apple Inc., in aanmerking hoeft te worden genomen. In dit verband stelt het Hof vast dat het Gerecht zich in de bekritiseerde rechtsoverwegingen uitdrukkelijk of impliciet heeft gebaseerd op de functies die Apple Inc. met betrekking tot de IE van de Apple-groep heeft vervuld, ter onderbouwing van zijn vaststelling dat de analyse van de Commissie onjuist was. Bijgevolg oordeelt het Hof dat de Commissie terecht aanvoert dat het Gerecht tot de bevinding is gekomen dat er onvoldoende bewijs was om de winsten uit de exploitatie van de IE-licenties aan de vestigingen van ASI en AOE toe te rekenen, door de functies van die vestigingen met betrekking tot die licenties ten onrechte te vergelijken met de functies die Apple Inc. heeft vervuld met betrekking tot de IE van de Apple-groep, in plaats van met de functies die de hoofdkantoren met betrekking tot de IE-licenties hebben vervuld.

In de derde plaats onderzoekt het Hof de conclusie dat uit de overeenkomsten en de activiteiten van ASI en AOE buiten Ierland bleek dat deze ondernemingen in staat waren om de IE van de Apple-groep te ontwikkelen en te beheren alsook buiten Ierland winst te genereren, en dat deze winsten derhalve in Ierland niet belastbaar waren. Het Hof is in dit verband van mening dat de beoordeling van de bewijskracht van een stuk van het dossier weliswaar in beginsel tot de uitsluitende bevoegdheid van het Gerecht behoort, maar dat het anderzijds de taak van het Gerecht is om een grief inzake onjuiste vaststelling van de bewijslast te onderzoeken. In dit geval heeft het Gerecht de Commissie een te zware bewijslast opgelegd door te oordelen dat het aan de Commissie stond om het bestaan aan te tonen van belangrijke commerciële besluiten die niet in de notulen van de raden van bestuur van de betrokken ondernemingen waren vermeld.

Gelet op een en ander vernietigt het Hof het arrest waartegen hogere voorziening is ingesteld, voor zover daarin de grieven tegen de primaire redenering betreffende het bestaan van een selectief voordeel worden toegewezen en het litigieuze besluit bijgevolg nietig wordt verklaard.

Omdat het Hof van oordeel is dat de zaak in staat van wijzen is, onderzoekt het vervolgens zelf de beroepen tot nietigverklaring van het litigieuze besluit die door zowel Ierland als ASI en AOE waren ingesteld.

In dit verband oordeelt het Hof om te beginnen dat alle middelen die zijn gericht tegen de beoordelingen van de Commissie inzake haar primaire redenering en die betrekking hebben op, ten

eerste, de afbakening van het referentiestelsel en, ten tweede, de normale belastingheffing op grond van de hier toepasselijke Ierse belastingwetgeving, moeten worden afgewezen omdat het Gerecht de ter zake aangevoerde grieven van de hand heeft gewezen op basis van rechtsoverwegingen die in het stadium van de hogere voorziening onbetwist zijn gebleven. Die rechtsoverwegingen hebben, nu er geen incidentele hogere voorziening is ingesteld, gezag van gewijsde.

Verder is het Hof, in tegenstelling tot het Gerecht, van oordeel dat de Commissie er wel degelijk in is geslaagd om te bewijzen dat de winst uit de exploitatie van de IE-licenties van de Apple-groep, gelet op de activiteiten en functies die daadwerkelijk door de Ierse vestigingen van ASI en AOE worden uitgeoefend, enerzijds, en het ontbreken van onderling overeenstemmende bewijzen waaruit het bestaan blijkt van strategische besluiten die door de hoofdkantoren van die ondernemingen buiten Ierland worden genomen en uitgevoerd, anderzijds, aan die Ierse vestigingen hadden moeten worden toegerekend om de belastbare jaarwinst van ASI en AOE in Ierland vast te stellen. Bovendien heeft de Commissie afdoend aangetoond dat de betrokken fiscale rulings ertoe leiden dat ASI en AOE fiscaal gunstiger worden behandeld dan in Ierland gevestigde en belaste ondernemingen die waarschijnlijk niet in aanmerking komen voor dergelijke rulings van de belastingdienst, met name niet-geïntegreerde onafhankelijke ondernemingen, geïntegreerde vennootschappen van een groep die transacties verrichten met derden of geïntegreerde vennootschappen van een groep die transacties verrichten met verbonden vennootschappen waarbij de prijs van die transacties op zakelijke grondslag wordt vastgesteld, ook al bevinden die ondernemingen zich in een vergelijkbare feitelijke en juridische situatie wat betreft het doel van het referentiestelsel, namelijk het belasten van de in Ierland behaalde winst. Tot slot heeft de Commissie in het litigieuze besluit op goede gronden vastgesteld dat het verschil in fiscale behandeling van de winst van ASI en AOE als gevolg van de betwiste fiscale rulings niet werd gerechtvaardigd door de aard of de opzet van het Ierse belastingstelsel. Gelet hierop moeten de grieven van verzoekers in eerste aanleg met betrekking tot het onderzoek van de selectiviteit van die tax rulings in het litigieuze besluit worden afgewezen.

Overigens heeft de Commissie geen fout begaan door vast te stellen dat Ierland afstand had gedaan van belastinginkomsten van ASI en AOE, voor zover in de betwiste tax rulings methoden voor winsttoerekening waren goedgekeurd die voor deze vennootschappen leidden tot een resultaat dat niet zou zijn aanvaard door afzonderlijke en zelfstandige ondernemingen die onder normale marktvoorwaarden handelen. Die rulings verminderen immers de belastbare winst van ASI en AOE voor de toepassing van de referentiebepalingen en dus de vennootschapsbelasting die zij in Ierland moeten betalen in vergelijking met andere in die lidstaat belaste ondernemingen waarvan de belastbare winst een afspiegeling is van prijzen die onder zakelijke voorwaarden op de markt tot stand zijn gekomen. Met andere woorden, die maatregelen verlichten de lasten die in beginsel op het budget van een onderneming drukken, zodat ze inderdaad resulteren in een voordeel „dat met staatsmiddelen is bekostigd”.

Ten slotte verwerpt het Hof de middelen inzake met name schending van het recht om te worden gehoord in het kader van de procedure die tot de vaststelling van het litigieuze besluit heeft geleid, schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het vertrouwensbeginsel, en het feit dat de Commissie haar bevoegdheden heeft overschreden en zich in de bevoegdheden van de lidstaten heeft gemengd in strijd met het beginsel van fiscale autonomie van de lidstaten.

In het licht van het voorgaande verwerpt het Hof de door Ierland en ASI en AOE ingestelde beroepen tot nietigverklaring in hun geheel.

5. Terugbetaling van een geldboete

Arrest van 11 juni 2024 (Grote kamer), Commissie/Deutsche Telekom (C-221/22 P, [EU:C:2024:488](#))

„Hogere voorziening – Mededinging – Artikelen 266 en 340 VWEU – Arrest waarbij een door de Europese Commissie opgelegde geldboete wordt verlaagd – Terugbetaling door de Commissie van het onterecht geïnde bedrag – Verplichting tot betaling van rente – Kwalificatie – Forfaitaire vergoeding voor het gemis van het genot van het onverschuldigd betaalde bedrag van de geldboete – Toepasselijk rentepercentage”

Het Hof (Grote kamer) wijst de hogere voorziening af die de Europese Commissie heeft ingesteld tegen een arrest van het Gerecht waarbij zij is veroordeeld tot betaling van een vergoeding van 1 750 522 EUR aan Deutsche Telekom AG voor de schade die voortvloeit uit haar weigering om rente te betalen over het bedrag dat aan deze onderneming moet worden terugbetaald doordat de hoogte van een door die onderneming voorlopig betaalde geldboete is verlaagd.

Bij besluit van 15 oktober 2014²⁸⁰ had de Commissie een geldboete van 31 070 000 EUR opgelegd aan Deutsche Telekom omdat deze onderneming misbruik had gemaakt van haar machtspositie op de Slowaakse markt voor breedbandtelecommunicatiediensten.

Deutsche Telekom had beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld, maar had de geldboete op 16 januari 2015 voorlopig wel betaald. Bij arrest van 13 december 2018²⁸¹ heeft het Gerecht dat beroep gedeeltelijk toegewezen en het bedrag van de geldboete verlaagd met 12 039 019 EUR. Op 19 februari 2019 heeft de Commissie dit bedrag aan Deutsche Telekom terugbetaald.

Bij brief van 28 juni 2019 heeft de Commissie evenwel geweigerd om Deutsche Telekom rente te betalen over de periode tussen de datum van betaling van de geldboete en de datum van terugbetaling van het als onverschuldigd aangemerkte deel van de geldboete (hierna: „betrokken periode”).

Het Gerecht heeft naar aanleiding van een door Deutsche Telekom ingesteld beroep met name geoordeeld²⁸² dat de weigering van de Commissie om rente te betalen een voldoende gekwalificeerde schending oplevert van artikel 266, eerste alinea, VWEU²⁸³, die de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Europese Unie kan doen intreden. Daar er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen die schending en de schade die is geleden doordat er geen vertragingsrente over het onterecht geïnde bedrag van de geldboete is betaald voor de betrokken periode, heeft het Gerecht Deutsche Telekom een schadevergoeding toegekend van 1 750 522 EUR. Het heeft dit bedrag berekend door naar analogie het rentepercentage toe te passen waarin is voorzien bij artikel 83, lid 2, onder b), van

²⁸⁰ Besluit C(2014) 7465 final van de Commissie van 15 oktober 2014 inzake een procedure op grond van artikel 102 VWEU en artikel 54 van de EER-Overeenkomst (zaak AT.39523 – Slovak Telekom), zoals gerectificeerd bij haar achtereenvolgende besluiten C(2014) 10119 final van 16 december 2014 en C(2015) 2484 final van 17 april 2015.

²⁸¹ Arrest van 13 december 2018, **Deutsche Telekom/Commissie** (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

²⁸² Arrest van 19 januari 2022, **Deutsche Telekom/Commissie** (T-610/19, [EU:T:2022:15](#), hierna: „bestreden arrest”).

²⁸³ Deze bepaling verplicht de instellingen waarvan een handeling nietig is verklaard bij een arrest van een rechterlijke instantie van de Unie om alle maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van dat arrest.

gedelegeerde verordening nr. 1268/2012²⁸⁴, namelijk het herfinancieringsrentepercentage van de ECB dat gold in januari 2015, vermeerderd met 3,5 procentpunten.

De Commissie heeft daarop hogere voorziening ingesteld bij het Hof.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen verwerpt het Hof de exceptie van niet-ontvankelijkheid van Deutsche Telekom waarmee wordt aangevoerd dat de hogere voorziening in feite niet tegen het bestreden arrest is gericht, maar tegen het arrest Printeos van het Hof²⁸⁵, waarop het Gerecht zich in zijn arrest heeft gebaseerd.

Het Hof wijst erop dat de Commissie, net zoals elke andere partij bij een hogere voorziening, de mogelijkheid moet behouden om rechtsbeginselen die het Gerecht heeft toegepast in het arrest waarvan de vernietiging wordt gevorderd, ter discussie te stellen, ook al zijn deze beginselen tot stand gekomen in arresten waartegen geen hogere voorziening (meer) kan worden ingesteld.

In casu heeft de Commissie zelf aangevoerd dat haar hogere voorziening ertoe strekt het Hof te verzoeken om de in het arrest Printeos ontwikkelde rechtspraak, zoals die door het Gerecht is toegepast in het bestreden arrest, te heroverwegen. Aangezien het betoog van de Commissie ook voldoende nauwkeurig de punten van het bestreden arrest weergeeft waarop kritiek wordt geuit, alsmede de redenen waarom dit arrest volgens haar op meerdere punten blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting, verklaart het Hof de hogere voorziening ontvankelijk.

Ten gronde wijst het Hof in de eerste plaats het middel van de Commissie af dat het Gerecht bij de uitlegging van artikel 266 VWEU blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

Het Hof wijst erop dat uit artikel 266, eerste alinea, VWEU blijkt dat de instelling waarvan de handeling nietig is verklaard, de maatregelen moet nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest waarbij die handeling ex tunc nietig is verklaard. Dat omvat onder meer de betaling van de op grond van die handeling onterecht geïnde bedragen en de betaling van rente. In deze context vormt de betaling van rente een maatregel ter uitvoering van het nietigverklaringsarrest doordat zij is bedoeld als een forfaitaire vergoeding voor het gemis van het genot van een schuldvordering en erop is gericht de schuldenaar ertoe aan te zetten om dat arrest zo snel mogelijk uit te voeren.

Meer in het algemeen moeten in strijd met het Unierecht geïnde bedragen, of dit nu door een nationale autoriteit of een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie is gebeurd, worden terugbetaald en moet de terugbetaling worden vermeerderd met rente voor de gehele periode vanaf de betaling van die bedragen tot de datum van terugbetaling. Dit vormt de uitdrukking van een algemeen beginsel van teruggave van hetgeen onverschuldigd is betaald.

Hieruit volgt dat het Gerecht geen blijf heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Commissie artikel 266, eerste alinea, VWEU heeft geschonden door te weigeren om aan Deutsche Telekom voor de betrokken periode rente te betalen over het onterecht geïnde bedrag van de geldboete.

Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het feit dat het Gerecht de door de Commissie in casu verschuldigde rente meermaals heeft gekwalificeerd als „vertragsrente” of „achterstandsrente”,

²⁸⁴ Gedelegeerde verordening (EU) nr. 1268/2012 van de Commissie van 29 oktober 2012 houdende uitvoeringsvoorschriften voor verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (PB 2012, L 362, blz. 1).

²⁸⁵ Arrest van 20 januari 2021, *Commissie/Printeos* (C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#)).

welke begrippen verwijzen naar de omstandigheid dat een schuldenaar te laat betaalt en daarvoor moet worden bestraft. Het is namelijk zo dat het Gerecht, hoe betwistbaar deze kwalificatie ook mag zijn gelet op het doel van de in geding zijnde rente, in overeenstemming met de hierboven vermelde beginselen heeft geoordeeld dat de Commissie verplicht was om naast de terugbetaling van het onterecht geïnde bedrag ook rente te betalen teneinde Deutsche Telekom forfaitair te vergoeden voor het gemis van het genot van dat bedrag.

Verder heeft het Gerecht ook geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de argumenten van de Commissie inzake artikel 90, lid 4, onder a), van gedelegeerde verordening nr. 1268/2012 – op grond waarvan de Commissie de onterecht geïnde bedragen en de „overeenkomstige rente” aan de betrokken derde terugbetaalt – af te wijzen. Deze mogelijke verplichting om de daadwerkelijk gerealiseerde rente te betalen doet namelijk geen afbreuk aan de verplichting die krachtens artikel 266, eerste alinea, VWEU in elk geval op de Commissie rust om de betrokken onderneming forfaitair te vergoeden voor het gemis van genot ten gevolge van de overdracht aan deze instelling van het onverschuldigd betaalde bedrag van de geldboete, ook niet wanneer de belegging van het bedrag van de door die onderneming voorlopig betaalde geldboete geen rendement heeft opgeleverd.

Het Hof onderschrijft ook de analyse van het Gerecht dat de op de Commissie rustende verplichting om rente te betalen vanaf de datum van de voorlopige inning van de geldboete geen afbreuk doet aan de afschrikkende werking van geldboeten, die in overeenstemming moet worden gebracht met het vereiste van een effectieve rechterlijke bescherming. Hoe dan ook kan de afschrikkende werking van geldboeten niet worden ingeroepen waar het gaat om geldboeten die door een rechterlijke instantie van de Unie nietig zijn verklaard of zijn verlaagd, aangezien de Commissie zich niet kan beroepen op een onrechtmatig verklaarde handeling om afschrikking te bewerkstelligen.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof het middel van de Commissie dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat aan Deutsche Telekom naar analogie met artikel 83, lid 2, onder b), van gedelegeerde verordening nr. 1268/2012 een rente verschuldigd is die gelijk is aan het herfinancieringsrentepercentage van de ECB, vermeerderd met 3,5 procentpunten.

Dienaangaande wijst het Hof erop dat uit zijn rechtspraak volgt dat de Commissie voor de vaststelling van de rente die moet worden betaald aan een onderneming die een door deze instelling opgelegde geldboete heeft betaald, na de nietigverklaring of verlaging van die geldboete artikel 83 van de ten tijde van de feiten geldende gedelegeerde verordening nr. 1268/2012 moet toepassen, dat in verschillende rentepercentages voorzag voor schuldvorderingen die bij het verstrijken van de termijn niet waren voldaan.

Het Hof merkt op dat het klopt dat het in artikel 83, lid 2, onder b), van gedelegeerde verordening nr. 1268/2012 genoemde rentepercentage, dat het Gerecht in casu naar analogie heeft toegepast, niet regelt welke rente moet worden gehanteerd waar het gaat om een forfaitaire vergoeding zoals die welke aan de orde is in de onderhavige zaak, maar betrekking heeft op het – hier niet aan de orde zijnde – geval dat een schuldenaar te laat betaalt. Dat is juist de reden waarom het Gerecht deze bepaling naar analogie heeft toegepast. Door naar analogie het herfinancieringsrentepercentage van de ECB, vermeerderd met 3,5 procentpunten, te hanteren – dat gelet op het doel van de in geding zijnde rente niet onredelijk of disproportioneel is –, heeft het Gerecht geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitoefening van de bevoegdheden die het heeft op het gebied van procedures tot vaststelling van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie.

Het Hof verwerpt bovendien het subsidiaire betoog van de Commissie dat het percentage van 1,55 % waarin artikel 83, lid 4, van gedelegeerde verordening nr. 1268/2012 voorziet wanneer er een financiële zekerheid is gesteld, naar analogie moet worden toegepast.

Dienaangaande wijst het Hof erop dat een onderneming die beroep heeft ingesteld tegen het besluit van de Commissie om haar een geldboete op te leggen, maar deze geldboete voorlopig wel heeft betaald, zich niet in dezelfde situatie bevindt als een onderneming die een bankgarantie stelt in afwachting van de uitputting van de rechtsmiddelen. Aangezien die laatste onderneming het bedrag van de opgelegde geldboete niet heeft overgemaakt, kan de Commissie immers niet worden verplicht om haar een onterecht geïnd bedrag terug te betalen. Het enige eventuele financiële nadeel voor de betrokken onderneming is een uitvloeisel van haar eigen beslissing om een bankgarantie te stellen.

Ten slotte benadrukt het Hof dat, indien de Commissie van mening zou zijn dat de huidige wettelijke bepalingen onvoldoende rekening houden met een situatie als die welke ten grondslag ligt aan de onderhavige zaak, het aan haar of, in voorkomend geval, aan de Uniewetgever zou staan om deze leemte op te vullen. Wel moet, gelet op het feit dat de verplichting van de Commissie om rente te betalen over de terugbetaling van een geldboete die door een rechterlijke instantie van de Unie geheel of gedeeltelijk nietig is verklaard, voortvloeit uit artikel 266, eerste alinea, VWEU, elke nieuwe methode of procedure voor de berekening van die rente in overeenstemming zijn met de door de rente nagestreefde doelstellingen. Het op die rente toepasselijke percentage kan derhalve niet worden beperkt tot het compenseren van de waardevermindering, maar moet ook strekken tot dekking van de forfaitaire vergoeding voor het tijdelijke gemis van het genot van de middelen die overeenkomen met het door de Commissie onterecht geïnde bedrag.

Om deze redenen is het Hof van oordeel dat het tweede middel van de Commissie faalt en wijst het bijgevolg de hogere voorziening in haar geheel af.

XIV. Onderlinge aanpassing van de wetgevingen

1. Gemeenschapsmodellen

Arrest van 27 februari 2024 (Grote kamer), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#))

„Hogere voorziening – Intellectuele eigendom – Gemeenschapsmodellen – Verdrag tot samenwerking inzake octrooien (PCT) – Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom – Verdrag van Parijs tot bescherming van de industriële eigendom – Artikel 4 – Verordening (EG) nr. 6/2002 – Artikel 41 – Aanvraag tot inschrijving van een model – Recht van voorrang – Aanspraak op voorrang gebaseerd op een krachtens het PCT ingediende internationale aanvraag – Termijn – Uitlegging in overeenstemming met artikel 4 van dat verdrag – Grenzen”

Het Hof (Grote kamer) wijst de hogere voorziening van het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO) tegen het arrest van het Gerecht in de zaak The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Gymnastiek- en sportapparatuur en -uitrusting)²⁸⁶ toe, verduidelijkt hierbij de afbakening tussen de rechtstreekse werking van internationale overeenkomsten en de uitlegging van handelingen van afgeleid recht in overeenstemming met deze overeenkomsten en spreekt zich uit over de grenzen van een dergelijke conforme uitlegging.

Op 24 oktober 2018 heeft verzoekster in eerste aanleg, The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR, bij het EUIPO een aanvraag tot inschrijving van twaalf gemeenschapsmodellen ingediend en daarbij aanspraak gemaakt op een recht van voorrang op grond van een internationale octrooiaanvraag die op 26 oktober 2017 krachtens het Verdrag tot samenwerking inzake octrooien (PCT)²⁸⁷ was ingediend.

Het EUIPO heeft de inschrijvingsaanvraag aanvaard maar het recht van voorrang geweigerd, aangezien de datum van indiening van de eerdere internationale aanvraag meer dan zes maanden vóór de datum van indiening van de inschrijvingsaanvraag lag. Artikel 41, lid 1, van verordening nr. 6/2002²⁸⁸ bepaalt immers dat wie op regelmatige wijze een eerdere aanvraag om inschrijving van een model of gebruiksmodel heeft ingediend, voor de indiening van een latere gemeenschapsmodelaanvraag een recht van voorrang geniet gedurende een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de datum van indiening van de eerste aanvraag. Het EUIPO was van mening dat een recht van voorrang op grond van artikel 41, lid 1, van verordening nr. 6/2002 weliswaar in beginsel kan worden gebaseerd op een krachtens het PCT ingediende internationale aanvraag, aangezien de ruime definitie van het begrip „octrooi” in artikel 2 PCT ook gebruiksmodellen bestrijkt in de zin van voormeld artikel 41, lid 1, maar dat voor de aanspraak op een dergelijk recht van voorrang ook een termijn van zes maanden geldt, die in casu niet was geëerbiedigd.

Bij arrest van 14 april 2021 heeft het Gerecht de beslissing van het EUIPO vernietigd. Het heeft geoordeeld dat artikel 41, lid 1, van verordening nr. 6/2002 een lacune bevatte, aangezien daarin niet de termijn werd vastgesteld waarbinnen aanspraak kon worden gemaakt op voorrang van een „internationale octrooiaanvraag” in het kader van een latere modelaanvraag. Het Gerecht heeft geoordeeld dat die bepaling tot doel had deze verordening in overeenstemming te brengen met de

²⁸⁶ Arrest van 14 april 2021, *The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Gymnastiek- en sportapparatuur en -uitrusting)* (T-579/19, [EU:T:2021:186](#)).

²⁸⁷ Het PCT is gesloten te Washington op 19 juni 1970 en laatstelijk gewijzigd op 3 oktober 2001 (*United Nations Treaty Series*, deel 1160, nr. 18336, blz. 231).

²⁸⁸ Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad van 12 december 2001 betreffende gemeenschapsmodellen (PB 2002, L 3, blz. 1).

verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 van het Verdrag van Parijs²⁸⁹, welk artikel bijgevolg moest worden toegepast om die lacune op te vullen. Het Gerecht heeft in essentie geoordeeld dat op grond van dat artikel 4 de aard van het oudere recht bepalend was voor de duur van een dergelijke voorrangstermijn, zodat deze twaalf maanden bedroeg. Het is bijgevolg tot de slotsom gekomen dat het EUIPO blijk had gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de termijn voor het invoeren van de voorrang in kwestie zes maanden bedroeg.

Op 23 juni 2021 heeft het EUIPO hogere voorziening ingesteld tegen dit arrest en ter ondersteuning daarvan één middel aangevoerd, te weten schending van artikel 41, lid 1, van verordening nr. 6/2002. Met dat middel verwijft het EUIPO het Gerecht in wezen dat het artikel 4 van het Verdrag van Parijs rechtstreeks heeft toegepast en daarbij de duidelijke en uitputtende bepaling van artikel 41, lid 1, van verordening nr. 6/2002 buiten toepassing heeft gelaten en heeft vervangen door een onjuiste uitlegging van voormeld artikel 4.

Bij akte, neergelegd op dezelfde datum, heeft het EUIPO verzocht om zijn hogere voorziening toe te laten overeenkomstig artikel 58 bis, derde alinea, van het Statuut. Bij beschikking van 10 december 2021²⁹⁰ heeft het Hof de hogere voorziening toegelaten.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de gevolgen van het Verdrag van Parijs in de rechtsorde van de Unie betreft, herinnert het Hof er om te beginnen aan dat dit verdrag weliswaar niet door de Unie is gesloten, maar dat de regels die zijn neergelegd in bepaalde artikelen ervan, waaronder artikel 4, zijn opgenomen in de TRIPs-overeenkomst²⁹¹, die door de Unie zelf is gesloten. Deze regels moeten dus worden geacht dezelfde gevolgen teweeg te brengen als de TRIPs-overeenkomst.

Vervolgens preciseert het Hof dat de bepalingen van de TRIPs-overeenkomst, gelet op de aard en opzet ervan, geen rechtstreekse werking hebben. Bovendien valt artikel 4 van het Verdrag van Parijs evenmin onder de twee uitzonderlijke situaties waarin particulieren zich voor de Unierechter rechtstreeks op de bepalingen van de WTO-overeenkomsten kunnen beroepen. Ten eerste verwijft artikel 41 van verordening nr. 6/2002 immers niet uitdrukkelijk naar dat artikel 4. Ten tweede wordt met dat artikel 41 niet beoogd in de rechtsorde van de Unie uitvoering te geven aan een bijzondere verplichting uit de WTO-overeenkomsten. Integendeel, deze verordening geeft uitdrukking aan de wil van de Uniewetgever om voor een van de onder het Verdrag van Parijs vallende industriële-eigendomsrechten te kiezen voor een benadering die eigen is aan de rechtsorde van de Unie, door op het grondgebied ervan een specifiek stelsel van unitaire en ondeelbare bescherming van gemeenschapsmodellen vast te stellen, waarvan het in artikel 41 bedoelde recht van voorrang integrerend deel uitmaakt.

Het Hof leidt hieruit af dat de regels van artikel 4 van het Verdrag van Parijs geen rechtstreekse werking hebben en bijgevolg voor particulieren geen rechten in het leven roepen waarop zij zich krachtens het Unierecht rechtstreeks kunnen beroepen. Bijgevolg wordt het recht van voorrang voor

²⁸⁹ Verdrag van Parijs tot bescherming van de industriële eigendom, op 20 maart 1883 te Parijs ondertekend, op 14 juli 1967 te Stockholm laatstelijk herzien en op 28 september 1979 gewijzigd (*United Nations Treaty Series*, deel 828, nr. 11851, blz. 305).

²⁹⁰ Beschikking van 10 december 2021, *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

²⁹¹ De Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom (hierna: „TRIPs-overeenkomst”) is opgenomen als bijlage 1 C bij de Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die is ondertekend te Marrakesh op 15 april 1994 en goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1).

de indiening van een aanvraag voor een gemeenschapsmodel beheerst door artikel 41 van verordening nr. 6/2002, zonder dat de marktdeelnemers zich rechtstreeks op voormeld artikel 4 kunnen beroepen.

Ten slotte benadrukt het Hof niettemin dat, aangezien de TRIPs-overeenkomst de Unie bindt en dus voorrang heeft op de handelingen van afgeleid Unierecht, deze handelingen voor zover mogelijk in overeenstemming met de bepalingen van die overeenkomst moeten worden uitgelegd. Hieruit volgt dat verordening nr. 6/2002 zo veel mogelijk moet worden uitgelegd in overeenstemming met de regels in de artikelen van het Verdrag van Parijs die in de TRIPs-overeenkomst zijn opgenomen, waaronder met name artikel 4 van dat verdrag.

In de tweede plaats stelt het Hof vast dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting doordat het de grenzen van een conforme uitlegging van artikel 41, lid 1, van verordening nr. 6/2002 kennelijk heeft overschreden en in werkelijkheid is overgegaan tot een rechtstreekse toepassing van artikel 4 van het Verdrag van Parijs, zoals het door deze rechterlijke instantie is uitgelegd, ten koste van de duidelijke bewoordingen van dat artikel 41, lid 1, en in strijd met het uitputtende karakter ervan.

Uit de duidelijke bewoordingen en het uitputtende karakter van voormeld artikel 41, lid 1, volgt immers ondubbelzinnig dat, ten eerste, een krachtens het PCT ingediende internationale aanvraag overeenkomstig die bepaling slechts de grondslag kan vormen voor een recht van voorrang, voor zover de internationale aanvraag in kwestie betrekking heeft op een gebruiksmodel en, ten tweede, de termijn om op basis van een dergelijke aanvraag aanspraak te maken op dit recht van voorrang zes maanden bedraagt, zoals uitdrukkelijk is vastgesteld in die bepaling.

Wat in de derde plaats de uitlegging betreft die het Gerecht heeft gegeven aan artikel 4 van het Verdrag van Parijs, volgens welke op grond van deze bepaling aanspraak kan worden gemaakt op de voorrang van een eerdere „internationale octrooiaanvraag” bij het indienen van een latere aanvraag voor een model binnen een termijn van twaalf maanden, stelt het Hof vast dat ook deze uitlegging blijkt geeft van een onjuiste rechtsopvatting.

Uit een gezamenlijke lezing van de afdelingen A, C en E van artikel 4 van het Verdrag van Parijs volgt immers dat op grond van dat artikel geen dergelijke aanspraak op voorrang kan worden gemaakt. A fortiori bevat dat artikel dus geen regels inzake de daartoe aan de aanvrager gestelde termijn. Bijgevolg kan alleen een krachtens het PCT ingediende internationale aanvraag die betrekking heeft op een gebruiksmodel leiden tot een recht van voorrang voor een aanvraag om een tekening of model krachtens dat artikel 4, en wel binnen de in afdeling E, lid 1, ervan bedoelde termijn van zes maanden.

Gelet op een en ander aanvaardt het Hof het enige middel in hogere voorziening en gaat het over tot vernietiging van het arrest van het Gerecht. Verder doet het Hof uitspraak op het beroep in eerste aanleg en verwierpt het dat beroep.

2. Geneesmiddelen voor menselijk gebruik

Arrest van 14 maart 2024, D & A Pharma/Commissie (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#))

„Hogere voorziening – Geneesmiddelen voor menselijk gebruik – Vergunning voor het in de handel brengen – Onafhankelijkheid van de deskundigen die door het comité voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (CHMP) van het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) worden geraadpleegd – Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op behoorlijk bestuur – Vereiste van objectieve onpartijdigheid – Criteria om vast te stellen dat er geen belangenconflicten zijn – Beleidsdocument van het EMA inzake concurrerende belangen – Activiteiten als hoofdonderzoeker of adviseur voor de farmaceutische industrie – Rivaliserende producten – Bezwaarprocedure – Verordening (EG) nr. 726/2004 – Artikelen 56, 62 en 63 – Richtsnoeren van het EMA – Raadpleging van een wetenschappelijke adviesgroep (WAG) of van een ad-hocdeskundigengroep”

Het Hof verklaart de hogere voorziening die Debrégeas et associés Pharma SAS (D & A Pharma) (hierna: „D & A Pharma”) heeft ingesteld tegen het arrest van het Gerecht in de zaak D & A Pharma/Commissie en EMA (hierna: „bestreden arrest”)²⁹² gegrond. Daarbij verduidelijkt het de draagwijdte van de beginselen die het Europees Geneesmiddelenbureau (EMA) in acht moet nemen in het kader van zijn procedure voor de beoordeling van geneesmiddelen.

Rekwirante heeft overeenkomstig verordening nr. 507/2006²⁹³ een voorwaardelijke vergunning voor het in de handel brengen (hierna: „VHB”) aangevraagd voor het geneesmiddel Hopveus. Het Comité voor geneesmiddelen voor menselijk gebruik (hierna: „CHMP”) heeft een ongunstig advies over deze aanvraag uitgebracht. Nadat tegen dit advies bezwaar was ingediend krachtens verordening nr. 726/2004²⁹⁴, heeft het CHMP een ad-hocdeskundigengroep bijeengeroepen, waaraan onder meer een deskundige heeft deelgenomen die tegelijk de hoofdonderzoeker voor het geneesmiddel AD 04 was. Nadat die deskundigengroep eveneens een ongunstig advies had uitgebracht, heeft de Commissie bij besluit van 6 juli 2020 (hierna: „litigieus besluit”) de voorwaardelijke VHB geweigerd.

Nadat het Gerecht haar beroep tegen het litigieuze besluit had afgewezen, heeft rekwirante de onderhavige hogere voorziening tegen het bestreden arrest ingesteld.

Beoordeling door het Hof

Verzoek om vernietiging van het bestreden arrest

Het Hof brengt in herinnering dat de objectieve onpartijdigheid van het CHMP, en dus van het EMA, in gevaar komt wanneer een overlapping van functies bij een van zijn leden kan leiden tot een belangenconflict, ongeacht het persoonlijke gedrag van dat lid. Een dergelijk gebrek kan de rechtmatigheid aantasten van het besluit dat aan het eind van de procedure door de Commissie wordt genomen. De objectieve onpartijdigheid van het CHMP komt ook in gevaar wanneer een deskundige die een belangenconflict heeft deel uitmaakt van de deskundigengroep die door dit

²⁹² Arrest van 2 maart 2022, **D & A Pharma/Commissie en EMA** (T-556/20, [EU:T:2022:111](#)).

²⁹³ Verordening (EG) nr. 507/2006 van de Commissie van 29 maart 2006 betreffende voorwaardelijke vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen voor menselijk gebruik die binnen het toepassingsgebied van verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad vallen (PB 2006, L 92, blz. 6).

²⁹⁴ Verordening (EG) nr. 726/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 tot vaststelling van procedures van de Unie voor het verlenen van vergunningen en het toezicht op geneesmiddelen voor menselijk en diergeneeskundig gebruik en tot oprichting van een Europees Geneesmiddelenbureau (PB 2004, L 136, blz. 1).

comité wordt geraadpleegd in het kader van de heroverweging die leidt tot het advies van het EMA en het besluit van de Commissie over de VHB-aanvraag.

De opinie die de door het CHMP bijeengeroepen deskundigengroep formuleert heeft immers een potentieel beslissende invloed op het advies van het EMA en, via dit advies, op het besluit van de Commissie. Elk lid van die groep kan in voorkomend geval een aanzienlijke invloed uitoefenen op de vertrouwelijke besprekingen en beraadslagingen die binnen die groep plaatsvinden.

In tegenstelling tot wat het Gerecht heeft geoordeeld, maakt een belangenconflict bij een lid van de deskundigengroep die door het CHMP wordt geraadpleegd de procedure dus wezenlijk ongeldig. Het feit dat deze deskundigengroep aan het eind van haar besprekingen en beraadslagingen haar advies collegiaal formuleert, kan dit gebrek niet verhelpen.

Er kan van personen van wie de zaken door een instelling, een orgaan of een instantie van de Unie worden behandeld niet worden verlangd dat zij concrete aanwijzingen voor partijdigheid leveren. Objectieve onpartijdigheid wordt immers beoordeeld aan de hand van criteria die losstaan van het concrete gedrag van de betrokken deskundigen.

Wat die criteria betreft, aan de hand waarvan moet kunnen worden nagegaan of de personen die meewerken aan de opstelling van de wetenschappelijke adviezen van het EMA onpartijdig en onafhankelijk zijn, wijst het Hof er ten eerste op dat de ruime beoordelingsbevoegdheid die het EMA wordt toegekend met name tot uiting komt in de vaststelling van die criteria, dit om dit bureau in staat te stellen de opgedragen doelstelling efficiënt na te streven, alsmede vanwege de ingewikkelde technische evaluaties die het moet maken.

Niettegenstaande deze ruime beoordelingsbevoegdheid en het gewicht van het nagestreefde openbaar belang is het EMA bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gebonden aan de vereisten van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat bepaalt dat beperkingen op de uitoefening van de rechten en vrijheden de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen en het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen.

Hieruit volgt dat het EMA, ook al kan de doelstelling van algemeen belang om over het best mogelijke wetenschappelijk advies te beschikken rechtvaardigen dat het vereiste van objectieve onpartijdigheid van de betrokkenen, dat voortvloeit uit het grondrecht op behoorlijk bestuur, wordt genuanceerd, de wezenlijke inhoud van dit grondrecht alsook het evenredigheidsbeginsel moet eerbiedigen. Met name kan niet worden aanvaard dat het EMA, onder het voorwendsel dat het wil zorgen voor een zo groot mogelijk aantal beschikbare deskundigen, de uitoefening van hun opdracht onderwerpt aan beperkingen die ontoereikend zijn om een onpartijdige procedure te waarborgen. Dat zou het geval zijn indien deskundigen die blijkens hun activiteiten een bestaand belang hebben met betrekking tot een product dat met het betrokken product rivaliseert, lid mogen zijn van de deskundigengroep die door het CHMP is bijeengeroepen met het oog op de heroverweging van de VHB-aanvraag voor dit laatste product.

Ten tweede stelt het Hof vast dat het begrip „rivaliserend product” in het beleidsdocument van het EMA inzake concurrerende belangen wordt gedefinieerd als „een geneesmiddel dat gericht is op een soortgelijke patiëntenpopulatie, hetzelfde klinische doel heeft (namelijk de behandeling, preventie of diagnose van een specifieke aandoening) en concurrentie op de markt kan vormen”.

In deze definitie komt het criterium naar voren dat in de rechtspraak van het Hof wordt gehanteerd om te beoordelen of twee geneesmiddelen op een bepaalde markt met elkaar concurreren. Volgens deze rechtspraak is dat het geval wanneer deze geneesmiddelen voor dezelfde therapeutische indicatie verwisselbaar of substitueerbaar zijn.

Om vast te stellen of AD 04 en Hopveus, allebei geneesmiddelen die zijn ontwikkeld voor de behandeling van alcoholverslaving, wanneer zij in de handel worden gebracht met elkaar zouden

kunnen concurreren, moet dus worden onderzocht in hoeverre deze twee producten al dan niet onderling verwisselbaar of substitueerbaar zijn.

Bij de beoordeling of die producten onderling verwisselbaar of substitueerbaar zijn, mag niet alleen worden uitgegaan van de objectieve kenmerken ervan. Het onderzoek of zij op de markt met elkaar kunnen concurreren moet namelijk berusten op een algemene beoordeling van alle gegevens die in aanmerking kunnen worden genomen om na te gaan of de patiënten en de voorschrijvende artsen het ene geneesmiddel als een goed alternatief voor het andere zouden kunnen beschouwen.

Het Gerecht heeft uitgesloten dat AD 04 en Hopveus op de markt met elkaar kunnen concurreren op grond van de overweging dat die geneesmiddelen verschillende klinische doeleinden hebben en gericht zijn op verschillende patiëntengroepen – het eerste op mensen die hun alcoholgebruik wensen te beperken en het tweede op mensen die zonder meer met alcohol willen stoppen –, en heeft dus geen dergelijke algemene beoordeling verricht.

Dienaangaande oordeelt het Hof dat het enkele verschil in kracht van de therapeutische werking tussen twee geneesmiddelen voor de behandeling van dezelfde aandoening, bepaalde patiënten die aan deze aandoening lijden er juist toe kan aanzetten om in het kader van hun behandeling het ene geneesmiddel door het andere te vervangen afhankelijk van de evolutie van hun symptomen of op grond van overwegingen van hun voorschrijvende artsen in verband met de therapeutische geschiktheid en werkzaamheid ervan.

Bijgevolg heeft het Gerecht verzuimd om de mogelijkheid dat voornoemde producten met elkaar zouden gaan concurreren, te beoordelen in het licht van met name de omstandigheid dat de evolutie van de behandeling van een patiënt diens arts ertoe kan brengen om gedurende deze behandeling afwisselend beide geneesmiddelen voor te schrijven, al naargelang van de symptomen en op grond van overwegingen van therapeutische geschiktheid en werkzaamheid.

Ten derde merkt het Hof op dat het EMA zijn beleidsdocument inzake concurrerende belangen in ieder geval in overeenstemming met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet uitleggen en toepassen.

In casu geldt volgens dat beleidsdocument voor deskundigen met een bestaand belang als hoofdonderzoeker een risicobeperkende maatregel volgens welke zij in procedures betreffende het „betrokken geneesmiddel” „alleen bij de besprekingen” mogen worden betrokken, en niet mogen deelnemen aan de „eindberaadslaging en de stemming”. Deze risicobeperkende maatregel mag niet aldus worden uitgelegd en toegepast dat een deskundige die tegelijk de hoofdonderzoeker is voor een product dat met het betrokken product rivaliseert, mag deelnemen aan de werkzaamheden van een deskundigengroep die het CHMP raadpleegt in het kader van een procedure inzake heroverweging van een VHB-aanvraag voor het betrokken product. Anders zou de bescherming van de objectieve onpartijdigheid op onevenredige wijze worden beperkt.

Een dergelijke deelname zou naar haar aard geen waarborg kunnen bieden dat de betrokken procedure op een onpartijdige manier verloopt. Voor de onderneming waarvoor die deskundige, op haar initiatief en/of door haar gesponsord, zijn activiteit als hoofdonderzoeker uitoefent, kan er immers een aanzienlijk commercieel belang gemoeid zijn met een weigering van een VHB voor het rivaliserende product waarop de heroverweging betrekking heeft.

Hieruit volgt dat het bestreden arrest een onjuiste rechtsopvatting bevat aangezien het Gerecht het beleidsdocument inzake concurrerende belangen heeft uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het beginsel van objectieve onpartijdigheid.

Anders dan het Gerecht heeft geoordeeld kunnen de beperkingen die in de zin van het beleidsdocument inzake concurrerende belangen aan de deskundigen worden opgelegd evenmin aldus worden uitgelegd en toegepast dat een consultant of een strategisch adviseur voor individuele

geneesmiddelen van een farmaceutisch bedrijf lid mag zijn van een ad-hocdeskundigengroep die het CHMP bijeenroept met het oog op de heroverweging van de VHB-aanvraag voor een product dat met een van die individuele geneesmiddelen rivaliseert. Die uitlegging is namelijk ook in strijd met het beginsel van objectieve onpartijdigheid.

Bijgevolg is het middel dat betrekking heeft op de niet-inachtneming van het beginsel van objectieve onpartijdigheid gegrond en rechtvaardigt het dat het bestreden arrest wordt vernietigd.

Beroep bij het Gerecht

Het Hof merkt eerst en vooral op dat het EMA zich er blijkens de richtsnoeren betreffende de bezwaarprocedure toe verbindt dat het CHMP steeds een wetenschappelijke adviesgroep (hierna: „WAG”) zal raadplegen wanneer de aanvrager van de heroverweging daartoe tijdig een met redenen omkleed verzoek indient. Er blijkt ook uit dat te dien einde de WAG moet worden bijeengeroepen die is opgericht voor het therapeutisch domein waar het product dat aan de orde is toe behoort, en dat er een ad-hocdeskundigengroep wordt bijeengeroepen wanneer er voor dat domein geen WAG is opgericht.

Het CHMP moet zich als bevoegd comité van het EMA voegen naar de door dit bureau vastgestelde gedragsregels, waaronder de richtsnoeren betreffende de bezwaarprocedure. Uit vaste rechtspraak volgt immers dat instellingen, organen of instanties van de Unie door gedragsregels vast te stellen en via de publicatie ervan te kennen te geven dat deze voortaan op de betrokken gevallen zullen worden toegepast, zelf grenzen aan de uitoefening van hun beoordelingsbevoegdheid stellen.

Gelet op de grenzen die het EMA aan zijn eigen beoordelingsbevoegdheid heeft gesteld en die het CHMP op dezelfde wijze in acht moet nemen, oordeelt het Hof dat dit comité de grenzen van die beoordelingsbevoegdheid kennelijk overschrijdt wanneer het beslist om een ad-hocdeskundigengroep bijeen te roepen ook al heeft het vastgesteld dat de therapeutische indicatie van het betrokken product ten minste hoofdzakelijk behoort tot een therapeutisch domein waar een WAG voor is opgericht, of wanneer het tot bijeenroeping van een ad-hocdeskundigengroep beslist op grond van gegevens die al te maken hebben met de behandeling ten gronde van het bezwaar door het CHMP of op grond van hypothetische overwegingen.

Dienaangaande wijst het Hof erop dat de raadpleging van de WAG het CHMP de mogelijkheid biedt een advies te verkrijgen dat is opgesteld door de vaste deskundigen van die WAG. Daarnaast kunnen aan deze zogenaamde „kerngroep” van de WAG nog deskundigen worden toegevoegd die gespecialiseerd zijn in specifieke problemen die aan de orde komen in de vragen die het CHMP wil voorleggen. De raadpleging van een dergelijke groep van deskundigen, die is samengesteld uit een eerste groep die dankzij zijn vast karakter en zijn evenwichtige samenstelling zorgt voor continuïteit en samenhang in de behandeling van de dossiers en een tweede groep met aanvullende deskundigen die gespecialiseerd zijn in specifieke problemen die aan de orde komen in het kader van de heroverweging, waarborgt dat „het best mogelijke wetenschappelijk advies” wordt opgesteld zodat het EMA zijn taak kan vervullen.

In die omstandigheden kan het bijeenroepen van een ad-hocdeskundigengroep in een domein waar een WAG voor is opgericht, omdat het CHMP van mening is dat een ad-hocdeskundigengroep beter in staat zou zijn om zijn vragen te beantwoorden dan de bestaande WAG, in voorkomend geval versterkt met aanvullende deskundigen, niet worden aanvaard.

Het Hof leidt hieruit af dat de beslissing om een ad-hocdeskundigengroep bijeen te roepen in de plaats van de WAG Psychiatrie een gebrek in de procedure tot vaststelling van het advies van het EMA oplevert. Bijgevolg vertoont de procedure tot vaststelling van het litigieuze besluit zelf een formeel gebrek.

Daarom verklaart het Hof het litigieuze besluit nietig.

3. Controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens

Arrest van 5 maart 2024 (Grote kamer), Actieve Verdediging der Wapenliefhebbers e.a. (C-234/21, [EU:C:2024:200](#))

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Richtlijn 91/477/EEG – Controle op de verwerving en het voorhanden hebben van vuurwapens – Vuurwapens die verboden of aan een vergunning onderworpen zijn – Semiautomatische vuurwapens – Richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/853 – Artikel 7, lid 4 bis – Bevoegdheid voor de lidstaten om vergunningen te bevestigen, te vernieuwen of te verlengen – Vermeende onmogelijkheid om deze bevoegdheid uit te oefenen met betrekking tot semiautomatische vuurwapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren of tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen – Geldigheid – Artikel 17, lid 1, en de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Vertrouwensbeginsel”

Naar aanleiding van een prejudiciële vraag van het Grondwettelijk Hof (België) bevestigt het Hof (Grote kamer) de geldigheid van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens²⁹⁵, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, in het licht van het eigendomsrecht²⁹⁶ en de beginselen van gelijkheid voor de wet²⁹⁷, non-discriminatie²⁹⁸ en bescherming van het gewettigd vertrouwen. Volgens het Hof mogen de lidstaten op grond van deze bepaling, anders dan wordt aangenomen door de verwijzende rechter, gebruikmaken van de mogelijkheid om te voorzien in een overgangsregeling die geldt voor alle semiautomatische vuurwapens die rechtmatig zijn verworven en geregistreerd voordat richtlijn 2017/853 op 13 juni 2017 in werking is getreden, ongeacht of het gaat om semiautomatische vuurwapens waarmee kogels kunnen worden afgevuurd²⁹⁹ dan wel om semiautomatische vuurwapens die zijn omgebouwd om er losse patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische patronen mee af te vuren of tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen (hierna: „omgebouwde semiautomatische vuurwapens”)³⁰⁰.

Actieve Verdediging der Wapenliefhebbers VZW, NG en WL hadden bij het Grondwettelijk Hof een beroep tot vernietiging ingesteld van een bepaling van een Belgische wet die niet voorziet in de mogelijkheid om bij wijze van overgangsmaatregel vóór 13 juni 2017 verworven omgebouwde

²⁹⁵ Krachtens 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 1991, L 256, blz. 51), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2017/853 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 (PB 2017, L 137, blz. 22) (hierna: „richtlijn 91/477”), „[kunnen] [d]e lidstaten [...] beslissen om vergunningen voor in punt 6, 7 of 8 van categorie A ingedeelde semiautomatische vuurwapens te bevestigen, vernieuwen of verlengen voor wat betreft een vuurwapen dat was ingedeeld in categorie B, en dat rechtmatig was verworven en geregistreerd vóór 13 juni 2017, mits aan de andere in deze richtlijn neergelegde voorwaarden wordt voldaan. De lidstaten kunnen tevens toestaan dat deze vuurwapens worden verworven door andere personen aan wie door de lidstaten een vergunning is verleend in overeenstemming met deze richtlijn [...]”

²⁹⁶ Neergelegd in artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

²⁹⁷ Neergelegd in artikel 20 van het Handvest.

²⁹⁸ Neergelegd in artikel 21 van het Handvest.

²⁹⁹ Als bedoeld in de punten 6-8 van „Categorie A – Verboden vuurwapens” in bijlage I, punt II, A, bij richtlijn 91/477 (hierna: „categorieën A.6 tot en met A.8”).

³⁰⁰ Als bedoeld in punt 9 van „Categorie A – Verboden vuurwapens” in bijlage I, punt II, A, bij richtlijn 91/477 (hierna: „categorie A.9”).

semiautomatische vuurwapens te blijven bezitten, terwijl die mogelijkheid wel bestaat voor semiautomatische vuurwapens waarmee kogels kunnen worden afgevuurd³⁰¹. Het Grondwettelijk Hof was van oordeel dat artikel 153, 5°, van de wet van 5 mei 2019, gelezen in samenhang met artikel 163 van deze wet, een ongelijke behandeling invoert van enerzijds personen die vóór 13 juni 2017 rechtmatig een semiautomatisch wapen waarmee kogels kunnen worden afgevuurd, hadden verworven en geregistreerd, en anderzijds personen die vóór die datum rechtmatig waren overgegaan tot verwerving en registratie van een semiautomatisch vuurwapen dat was omgebouwd om er enkel losse patronen mee af te vuren, aangezien er alleen voor de eerstgenoemde personen een overgangsregeling geldt op grond waarvan zij hun thans verboden semiautomatische vuurwapen onder bepaalde voorwaarden mogen blijven bezitten. Volgens de verwijzende rechter vloeit die ongelijke behandeling voort uit artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477. Deze bepaling maakt het zijns inziens namelijk niet mogelijk dat een lidstaat die overgangsregeling uitbreidt tot omgebouwde semiautomatische wapens. Derhalve heeft hij besloten het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken over de geldigheid van dit artikel.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen onderzoekt het Hof de juistheid van de aanname waarop de voorgelegde vraag berust en volgens welke de lidstaten op grond van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 alleen kunnen voorzien in een overgangsregeling voor semiautomatische vuurwapens van de categorieën A.6 tot en met A.8, waarmee kogels kunnen worden afgevuurd, en niet voor omgebouwde semiautomatische vuurwapens van categorie A.9.

In de eerste plaats stelt het Hof vast dat uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat de aan de lidstaten geboden mogelijkheid om vergunningen te bevestigen, te vernieuwen of te verlengen slechts bestaat ten aanzien van semiautomatische vuurwapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 die vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 waren ingedeeld in categorie B „Vergunningsplichtige vuurwapens”³⁰² en die rechtmatig waren verworven en geregistreerd vóór 13 juni 2017³⁰³, alsmede dat er tevens moet zijn voldaan aan de andere voorwaarden van richtlijn 91/477.

Wat in de tweede plaats de context van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 betreft, onderzoekt het Hof ten eerste of vóór 13 juni 2017 rechtmatig verkregen en geregistreerde omgebouwde semiautomatische vuurwapens van categorie A.9 in categorie B waren ingedeeld. Het wijst erop dat die wapens ondanks het feit dat zij zijn omgebouwd voldoen aan de in richtlijn 91/477 genoemde criteria ter bepaling van het begrip „vuurwapen”³⁰⁴. Bovendien is, zoals in overweging 20 van richtlijn 2017/853 wordt aangegeven³⁰⁵, het risico groot dat dergelijke semiautomatische wapens die zijn omgebouwd om er losse patronen mee af te vuren weer net zo gevaarlijk worden als voorheen als zij opnieuw worden omgebouwd om door explosieve voorstuwing een lading, een kogel of een projectiel uit te stoten.

³⁰¹ Wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensten (*Belgisch Staatsblad* van 24 mei 2019, blz. 50023; hierna: „wet van 5 mei 2019”). Met de artikelen 151-163 van deze wet wordt richtlijn 2017/853 gedeeltelijk omgezet in Belgisch recht.

³⁰² Opgenomen in bijlage I, punt II, A, bij richtlijn 91/477, in de vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 geldende versie.

³⁰³ Bijlage I, punt II, A, bij richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2008/51, onder „Categorie B – Vergunningsplichtige vuurwapens” (hierna: „categorie B”).

³⁰⁴ Zie artikel 1, lid 1, van richtlijn 91/477 in de versie van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 en artikel 1, lid 1, punt 1, van richtlijn 91/477 zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853.

³⁰⁵ Zie overweging 20 van richtlijn 2017/853.

Zo merkt het Hof met betrekking tot omgebouwde semiautomatische vuurwapens op dat de Uniewetgever deze niet expliciet heeft uitgesloten van de definitie van vuurwapen. Voorts kan de verduidelijking in richtlijn 2017/853 dat het essentieel is om het probleem van dergelijke wapens aan te pakken door deze binnen de werkingssfeer van richtlijn 91/477 te brengen³⁰⁶, niet aldus worden opgevat dat omgebouwde semiautomatische vuurwapens pas sinds de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 binnen de werkingssfeer van richtlijn 91/477 vallen. Deze verduidelijking is veeleer bedoeld om te bevestigen dat die wapens binnen de werkingssfeer van richtlijn 91/477, zoals gewijzigd bij richtlijn 2017/853, vallen. Bijgevolg moeten vóór 13 juni 2017 rechtmatig verkregen en geregistreerde semiautomatische vuurwapens van categorie A.9 worden geacht al van vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 te zijn ingedeeld in categorie B van richtlijn 91/477.

Ten tweede gaat het Hof na of omgebouwde vuurwapens kunnen vallen onder zowel categorie A.9 als een van de categorieën A.6 tot en met A.8. Volgens de bewoordingen van categorie A.9 bevat deze categorie „alle vuurwapens in deze categorie” die zijn omgebouwd. Een vuurwapen kan dan ook alleen onder deze categorie vallen indien het niet alleen is omgebouwd om er losse patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische patronen mee af te vuren of tot wapens voor saluutschoten of akoestische signalen, maar het ook voldoet aan de criteria die worden vermeld in de punten 2, 3, 6, 7 of 8 van „Categorie A – Verboden vuurwapens”³⁰⁷. Die bewoordingen wijzen er dus op dat de omstandigheid dat een wapen is omgebouwd en als gevolg daarvan onder categorie A.9 valt, er niet toe leidt dat het niet langer wordt ingedeeld in de categorie A.2, A.3, A.6, A.7 of A.8. Wapens die onder categorie A.9 vallen voldoen namelijk aan de criteria ter bepaling van het begrip „vuurwapen”; daarnaast is het zo dat er in categorie A.2, A.3, A.6, A.7 of A.8 geen onderscheid wordt gemaakt naargelang de daaronder vallende vuurwapens al dan niet zijn omgebouwd.

Wat in de derde plaats de doelstellingen van de richtlijnen 91/477 en 2017/853 betreft, stelt het Hof ten eerste vast dat de toevoeging van categorie A.9 tijdens de wetgevingsprocedure die tot de vaststelling van richtlijn 2017/853 heeft geleid, tot doel had om te duidelijk te maken dat omgebouwde vuurwapens binnen de werkingssfeer van richtlijn 91/477 vallen. Daarentegen wijst niets erop dat de Uniewetgever met deze toevoeging omgebouwde vuurwapens heeft willen onttrekken aan categorie A.2, A.3, A.6, A.7 of A.8 of aan de werkingssfeer van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477.

Ten tweede komt het Hof, aangezien richtlijn 2017/853 de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt die met name in het Handvest zijn erkend³⁰⁸, tot de vaststelling dat artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 beoogt te waarborgen dat verworven rechten en in het bijzonder het recht op eigendom³⁰⁹ worden geëerbiedigd. Dit artikel laat de lidstaten in wezen de mogelijkheid om vergunningen die reeds waren verleend voor onder de categorieën A.6 tot en met A.8 vallende semiautomatische vuurwapens die vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853 in categorie B waren ingedeeld en vóór 13 juni 2017 rechtmatig waren verworven en geregistreerd, in stand te houden. Bijgevolg kan richtlijn 91/477 niet aldus worden opgevat dat daarin is bepaald dat houders van dergelijke wapens verplicht moeten worden onteigend. Gelet op de doelstelling om de verworven rechten op eigendom in acht te nemen, kan artikel 7, lid 4 bis, dat een uitzondering bevat op het beginsel dat het voorhanden hebben van vuurwapens van de categorieën A.6 tot en met A.8 verboden is, dus niet aldus worden uitgelegd dat dergelijke wapens niet binnen de werkingssfeer ervan vallen wanneer zij ook voldoen aan de aanvullende criteria van categorie A.9.

³⁰⁶ Zie wederom overweging 20 van richtlijn 2017/853.

³⁰⁷ Opgenomen in bijlage I, punt II, A, bij richtlijn 91/477 (hierna: „categorie A.2, A.3, A.6, A.7 of A.8”).

³⁰⁸ Zie overweging 31 van richtlijn 2017/853.

³⁰⁹ Neergelegd in artikel 17, lid 1, van het Handvest.

Ten derde herinnert het Hof eraan dat richtlijn 91/477 tot doel heeft om het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten op het gebied van de bescherming van de veiligheid van personen te versterken en de openbare veiligheid van de burgers van de Unie te verzekeren. Geen van deze doelstellingen verzet zich ertegen dat houders van vuurwapens die zowel onder een van de categorieën A.6 tot en met A.8 als onder categorie A.9 vallen, kunnen profiteren van de overgangsregeling van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477.

Met die uitlegging kan immers de doelstelling die erin bestaat om de werking van de interne markt te vergemakkelijken worden bereikt. Wat voorts de doelstelling betreft om de openbare veiligheid van de burgers van de Unie te verzekeren, is het om te beginnen zo dat vuurwapens die voldoen aan de criteria van categorie A.9 een minder direct gevaar vormen dan vuurwapens die uitsluitend onder de categorieën A.6 tot en met A.8 vallen. Vervolgens blijkt uit de bewoordingen van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 dat de in deze bepaling geboden mogelijkheid slechts geldt voor vuurwapens die vóór 13 juni 2017 rechtmatig zijn verworven en geregistreerd. Dit houdt met name in dat de in dit verband in richtlijn 91/477, in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2017/853, gestelde eisen, waaronder ook die inzake veiligheid, zijn nageleefd. Ten slotte impliceren deze bewoordingen dat er op het tijdstip waarop een lidstaat op grond van die bepaling een vergunning voor een semiautomatisch vuurwapen van de categorieën A.6 tot en met A.8 wil bevestigen, vernieuwen of verlengen, moet zijn voldaan aan de andere voorwaarden, waaronder ook aan die inzake veiligheid, die zijn vastgelegd in richtlijn 91/477.

Het Hof concludeert daaruit dat de doelstelling om de openbare veiligheid van de burgers van de Unie te verzekeren niet in het gedrang kan komen door het feit dat houders van vuurwapens die zowel onder een van de categorieën A.6 tot en met A.8 als onder categorie A.9 vallen, op grond van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 kunnen profiteren van het behoud van vergunningen die reeds waren verleend voor wapens van de categorieën A.6 tot en met A.8.

In de vierde plaats is het Hof van oordeel dat die uitlegging van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477, die in overeenstemming is met de bewoordingen en de context van dit artikel en met de opzet en de doelstellingen van de regeling waarvan het deel uitmaakt, ook niet tot gevolg heeft dat deze bepaling of de bij richtlijn 2017/853 gedane toevoeging van categorie A.9 elk nuttig effect verliest.

De gegeven uitlegging waarborgt juist het nuttig effect van artikel 7, lid 4 bis, daar er met die bepaling wordt beoogd om verworven rechten en in het bijzonder het recht op eigendom te eerbiedigen. Daarnaast doet die uitlegging geenszins af aan het doel dat de Uniewetgever heeft willen bereiken door ter verduidelijking categorie A.9 toe te voegen. Bovendien ziet deze categorie niet alleen op vuurwapens die zowel onder de categorieën A.6 tot en met A.8 als onder categorie A.9 vallen, maar ook op onder de categorieën A.2 en A.3 vallende vuurwapens die op de hiervoor aangegeven manier zijn omgebouwd en waarop de bevoegdheid die aan de lidstaten is verleend bij artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 als zodanig geen betrekking heeft.

Gelet op de aldus gegeven uitlegging van artikel 7, lid 4 bis, van richtlijn 91/477 komt het Hof tot de slotsom dat de aanname waarop de vraag van het Grondwettelijk Hof is gebaseerd, onjuist is en dat er bij het onderzoek van deze vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van dat artikel kunnen aantasten in het licht van het recht op eigendom en de beginselen van gelijkheid voor de wet, non-discriminatie en bescherming van het gewettigd vertrouwen.

XV. Economisch en monetair beleid

Arrest van 18 juni 2024 (Grote kamer), Commissie/GAR (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#))

„Hogere voorziening – Economisch en monetair beleid – Bankenunie – Verordening nr. 806/2014 – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme – Afwikkelingsprocedure die van toepassing is indien een entiteit faalt of waarschijnlijk zal falen – Artikel 18, lid 7 – Vaststelling van een afwikkelingsregeling door de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad – Goedkeuring van deze regeling door de Europese Commissie – Artikel 86, lid 2 – Handelingen waartegen beroep kan worden ingesteld – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid”

De Europese Commissie heeft een hogere voorziening ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van 1 juni 2022 in de zaak *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en SFL/GAR*³¹⁰. Het Hof (Grote kamer) wijst deze hogere voorziening toe en verklaart in zijn uitspraak ten gronde het beroep dat door de Fundación en de Stiftung für Forschung und Lehre bij het Gerecht was ingesteld tegen het op grondslag van verordening (EU) nr. 806/2014³¹¹ vastgestelde besluit van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) van 7 juni 2017 betreffende de vaststelling van een afwikkelingsregeling voor Banco Popular Español SA³¹² (hierna: „litigieuze afwikkelingsregeling”), niet-ontvankelijk.

Na zijn analyse verklaart het Hof voor recht dat de litigieuze afwikkelingsregeling geen voor beroep vatbare handeling vormt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU, en vernietigt het bijgevolg het bestreden arrest voor zover daarin het beroep tot nietigverklaring van die regeling ontvankelijk was verklaard. Het Hof baseert deze analyse met name op de beginselen van delegatie van bevoegdheden aan agentschappen, die in het arrest van 13 juni 1958, *Meroni/Hoge Autoriteit*³¹³, zijn geformuleerd en in het arrest van 22 januari 2014, *Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad*³¹⁴, in herinnering zijn gebracht.

Beoordeling door het Hof

Het Hof brengt in herinnering dat op grond van artikel 263, vierde alinea, juncto de eerste alinea, VWEU, beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen elke door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde bepaling of handeling, ongeacht de vorm, waarmee wordt beoogd bindende rechtsgevolgen in het leven te roepen die de belangen van een natuurlijke persoon of rechtspersoon kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Om vast te stellen of een handeling dergelijke rechtsgevolgen in het leven roept en er dus een beroep tot nietigverklaring tegen kan worden ingesteld, moet worden gelet op de kern van deze handeling en moeten die gevolgen worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria zoals de inhoud van die handeling, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de context waarin die

³¹⁰ Arrest van 1 juni 2022, *Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno en SFL/GAR* (T-481/17, [EU:T:2022:311](#)) (hierna: „bestreden arrest”).

³¹¹ Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 225, blz. 1; hierna: „GAM-verordening”).

³¹² Besluit SRB/EES/2017/08 van de bestuursvergadering van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) van 7 juni 2017 betreffende de vaststelling van een afwikkelingsregeling voor Banco Popular Español SA.

³¹³ Arrest van 13 juni 1958, *Meroni/Hoge Autoriteit* (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

³¹⁴ Arrest van 22 januari 2014, *Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad* (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)).

vaststelling plaatsvond en de bevoegdheden van de instelling of de instantie die, dan wel het orgaan dat de betreffende handeling heeft vastgesteld.

Wat in de eerste plaats de inhoud van de litigieuze afwikkelingsregeling betreft, stelt het Hof vast dat deze regeling nog niet was goedgekeurd toen zij tijdens de bestuursvergadering van de GAR van 7 juni 2017 werd vastgesteld, omdat zij nadien ter kennis van de Commissie is gebracht met het oog op de goedkeuring ervan, waarvan haar inwerkingtreding, en daarmee het creëren van bindende rechtsgevolgen, afhankelijk was.

Wat in de tweede plaats de context betreft waarin de litigieuze afwikkelingsregeling is vastgesteld, merkt het Hof op dat deze regeling, zoals blijkt uit de preambule ervan, de GAM-verordening als rechtsgrondslag heeft.³¹⁵ De bij deze verordening ingevoerde regeling is gebaseerd op de vaststelling³¹⁶ dat de uitoefening van de afwikkelingsbevoegdheden waarin die verordening voorziet, deel uitmaakt van het beleid van de Unie inzake de afwikkeling van bankinstellingen, dat alleen door de instellingen van de Unie kan worden bepaald, en dat er een beoordelingsmarge bestaat bij de vaststelling van elke afwikkelingsregeling, met name gelet op de aanzienlijke gevolgen van afwikkelingsbesluiten voor de financiële stabiliteit van de lidstaten en de Unie zelf en voor de budgettaire soevereiniteit van de lidstaten. Om die redenen heeft de Uniewetgever het noodzakelijk geacht te voorzien in een passende deelname van de Raad en de Commissie, namelijk een deelname die de noodzakelijke operationele onafhankelijkheid van de GAR versterkt en tegelijkertijd de beginselen van delegatie van bevoegdheden aan agentschappen eerbiedigt.

Wat dat laatste punt betreft brengt het Hof in herinnering dat het in de arresten Meroni/Hoge Autoriteit en Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad in wezen heeft vastgesteld dat de gevolgen van een delegatie van bevoegdheden sterk variëren naargelang deze delegatie betrekking heeft op nauwkeurig omschreven uitvoerende bevoegdheden, waarvan de uitoefening nauwgezet kan worden getoetst aan objectieve, door het delegerende gezag vastgestelde criteria, dan wel op een „discretionaire bevoegdheid [...], die een grote vrijheid van waardering veronderstelt en waarvan de uitoefening zelfs kan resulteren in het voeren van een waar economisch beleid”. Een delegatie van het eerste type kan geen merkbare verandering teweegbrengen in de wijze van uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden, terwijl een delegatie van het tweede type een „werkelijke overdracht van verantwoordelijkheid” meebrengt, doordat de keuzen niet langer worden gemaakt door het delegerende gezag, maar door het gezag waaraan de bevoegdheden worden gedelegeerd. Het Hof merkt op het in de zaak die tot het arrest Meroni/Hoge Autoriteit heeft geleid, heeft geoordeeld dat de delegatie van bevoegdheden die aan de orde was niet kon worden geacht in overeenstemming te zijn met de „eisen van het Verdrag” omdat zij de betrokken organen een „vrijheid van waardering [liet] die een ruime discretionaire bevoegdheid inhoudt”, met dien verstande dat de Hoge Autoriteit, door zich enkel de mogelijkheid voor te behouden om haar goedkeuring voor de besluiten van deze organen te weigeren, onvoldoende bevoegdheden had behouden om een dergelijke overdracht van verantwoordelijkheid te voorkomen.

Volgens het Hof berust de uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit voortgekomen rechtspraak op de premisse dat het evenwicht van de bevoegdheden, dat kenmerkend is voor de organisatorische opbouw van de Unie, een door de Verdragen toegekende fundamentele waarborg vormt en dat een delegatie van een ruime discretionaire bevoegdheid afbreuk zou doen aan deze waarborg, doordat zij deze bevoegdheid overdraagt aan andere gezagsorganen dan die welke krachtens de Verdragen zijn aangewezen om de uitoefening ervan in het kader van hun respectieve bevoegdheden te verzekeren en te controleren. De in die rechtspraak bedoelde ruime discretionaire bevoegdheid heeft met name betrekking op fundamentele kwesties van het betrokken beleidsgebied, die een ruime

³¹⁵ Met name artikel 18 ervan.

³¹⁶ Zie, in essentie, de overwegingen 24 en 26 van de GAM-verordening.

beoordelingsmarge impliceren om verschillende, soms tegenstrijdige, doelstellingen met elkaar te verzoenen.

Het Hof voegt daaraan toe dat die rechtspraak meer in het bijzonder blijkt uit dat de toepasselijkheid van de daarin ontwikkelde beginselen van delegatie van bevoegdheden aan agentschappen niet afhangt van het individuele of algemene karakter van de handelingen die de agentschappen mogen vaststellen, maar enkel van de vraag of de delegatie betrekking heeft op een ruime discretionaire bevoegdheid dan wel op nauwkeurig omschreven uitvoeringsbevoegdheden.

De bij de GAM-verordening³¹⁷ ingevoerde regeling beoogt de beginselen te concretiseren die in het arrest Meroni/Hoge Autoriteit zijn ontwikkeld en in het arrest Verenigd Koninkrijk/Parlement en Raad in herinnering zijn gebracht.

De GAR is immers ongetwijfeld verantwoordelijk voor de vaststelling van alle afwikkelingsbesluiten die met name betrekking hebben op financiële instellingen en groepen die van belang worden geacht voor de financiële stabiliteit in de Unie en op andere grensoverschrijdende groepen.³¹⁸ Daartoe stelt de GAR met betrekking tot die entiteiten en groepen slechts een afwikkelingsregeling vast indien hij, na ontvangst van de mededeling van de beoordeling door de ECB over het falen of waarschijnlijk zullen falen van de betrokken entiteit, of op eigen initiatief³¹⁹, van mening is dat is voldaan aan de afwikkelingsvoorwaarden³²⁰, die betrekking hebben op het falen of waarschijnlijk zullen falen van de entiteit, op het ontbreken van alternatieve maatregelen en op de noodzaak van de afwikkeling in het algemeen belang. In dat geval stelt de GAR³²¹ een afwikkelingsregeling vast die de betrokken entiteit in afwikkeling plaatst en bepaalt dat de afwikkelingsinstrumenten³²² op die entiteit van toepassing zijn en dat het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds wordt aangesproken.

Niettegenstaande de aan de GAR verleende ruime beoordelingsbevoegdheid met betrekking tot de vraag of en met welke middelen de betrokken entiteit in afwikkeling moet worden geplaatst, is deze bevoegdheid evenwel ingeperkt door objectieve criteria en voorwaarden die het werkterrein van de GAR afbakenen en betrekking hebben op zowel de voorwaarden als de afwikkelingsinstrumenten³²³. Voorts voorziet de GAM-verordening in de deelname van de Commissie en de Raad aan de procedure die leidt tot de vaststelling van een afwikkelingsregeling, die door de Commissie en, in voorkomend geval, door de Raad moet worden goedgekeurd om in werking te treden.

Zo is de GAR gehouden om de Commissie in kennis van alle maatregelen die hij neemt ter voorbereiding van een afwikkeling en wisselt hij met de Commissie en de Raad alle informatie uit die zij nodig hebben voor de uitvoering van hun taken.³²⁴ Bovendien wijst de Commissie een vertegenwoordiger aan die gerechtigd is om als permanent waarnemer deel te nemen aan bestuursvergaderingen en plenaire vergaderingen, en is deze vertegenwoordiger gerechtigd om aan de besprekingen deel te nemen en krijgt hij toegang tot alle documenten.³²⁵ Verder moet de GAR de

³¹⁷ Zoals blijkt uit de overwegingen 24 en 26 van de GAM-verordening.

³¹⁸ Krachtens artikel 7, lid 2, van de GAM-verordening.

³¹⁹ Krachtens artikel 18, leden 1 en 6, van de GAM-verordening.

³²⁰ Als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder a) tot en met c), van de GAM-verordening.

³²¹ Op grondslag van artikel 18, lid 6, van de GAM-verordening.

³²² Als bedoeld in artikel 22, lid 2, van de GAM-verordening.

³²³ Krachtens artikel 18, leden 1 en 4-6, van de GAM-verordening.

³²⁴ Krachtens artikel 30, leden 1 en 2, van de GAM-verordening.

³²⁵ Krachtens artikel 43, lid 3, van de GAM-verordening.

afwikkelingsregeling onmiddellijk na de vaststelling ervan aan de Commissie doen toekomen, die binnen 24 uur na deze toezending hetzij die regeling bevestigt, hetzij daartegen bezwaar maakt met betrekking tot de discretionaire aspecten ervan, met uitzondering van die welke betrekking hebben op de naleving van het criterium van algemeen belang en op het bedrag dat voor het gebruik van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds is uitgetrokken.³²⁶ Wat laatstgenoemde discretionaire aspecten betreft, kan de Commissie binnen 12 uur na toezending van de afwikkelingsregeling door de GAR de Raad voorstellen om bezwaar te maken.³²⁷ Ten slotte kan de afwikkelingsregeling enkel in werking treden als de Raad noch de Commissie binnen 24 uur na toezending ervan door de GAR bezwaar heeft gemaakt.³²⁸ Wanneer deze regeling eenmaal is bevestigd, moet de Commissie de haar bij de Verdragen toegekende verantwoordelijkheden ten volle op zich nemen.

Gelet op al deze overwegingen komt het Hof tot de slotsom dat artikel 18 van de GAM-verordening, op basis waarvan de litigieuze afwikkelingsregeling is vastgesteld, een „overdracht van verantwoordelijkheid” in de zin van de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit kan voorkomen. Dat artikel geeft de GAR weliswaar de bevoegdheid om te beoordelen of in het concrete geval is voldaan aan de voorwaarden voor de vaststelling van een afwikkelingsregeling en om te bepalen welke instrumenten noodzakelijk zijn voor een dergelijke regeling, maar maakt de Commissie of, in voorkomend geval, de Raad verantwoordelijk voor de definitieve beoordeling van de discretionaire aspecten van die regeling. Die aspecten vallen onder het Uniebeleid inzake de afwikkeling van kredietinstellingen en houden een afweging in van verschillende doelstellingen en belangen, die verband houden met het waarborgen van de financiële stabiliteit van de Unie en de integriteit van de interne markt, het in aanmerking nemen van de begrotingssoevereiniteit van de lidstaten en de bescherming van de belangen van aandeelhouders en schuldeisers.

Wat in de derde plaats de bevoegdheden van de GAR betreft, oordeelt het Hof dat de uitlegging van het Gerecht volgens welke een afwikkelingsregeling los van het goedkeuringsbesluit van de Commissie bindende rechtsgevolgen in het leven kan roepen, in strijd is met zowel de bij de GAM-verordening aan de GAR verleende bevoegdheden als de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest Meroni/Hoge Autoriteit.

De GAM-verordening bepaalt³²⁹ weliswaar dat de GAR verantwoordelijk is voor het opstellen en vaststellen van een afwikkelingsregeling, maar zij verleent de GAR niet de bevoegdheid om een handeling vast te stellen die autonome rechtsgevolgen sorteert. In het kader van de afwikkelingsprocedure vormt de goedkeuring van de Commissie een onmisbaar element voor de inwerkingtreding van de afwikkelingsregeling.

Deze goedkeuring is ook doorslaggevend voor de inhoud van de betrokken afwikkelingsregeling. Ten eerste biedt de GAM-verordening de Commissie weliswaar de mogelijkheid om een dergelijke regeling goed te keuren zonder bezwaar te hebben gemaakt tegen de discretionaire aspecten ervan of zonder de Raad te hebben voorgesteld om bezwaar te maken, maar biedt zij de Commissie en de Raad immers ook de mogelijkheid om hun eigen beoordeling van die discretionaire aspecten in de plaats te stellen van die van de GAR door daartegen bezwaar te maken³³⁰, in welk geval de GAR verplicht is om die regeling binnen 8 uur te wijzigen overeenkomstig de door de Commissie of de Raad aangegeven redenen, opdat die regeling in werking treedt³³¹. Ten tweede heeft een bezwaar van de Raad omdat

³²⁶ Artikel 18, lid 7, eerste tot en met derde alinea, van de GAM-verordening.

³²⁷ Artikel 18, lid 7, derde alinea, van de GAM-verordening.

³²⁸ Artikel 18, lid 7, vijfde alinea, van de GAM-verordening.

³²⁹ Krachtens de artikelen 7 en 18 van de GAM-verordening.

³³⁰ Artikel 18, lid 7, van de GAM-verordening.

³³¹ Artikel 18, lid 7, zevende alinea, van de GAM-verordening.

niet is voldaan aan het criterium van het algemeen belang, uiteindelijk tot gevolg dat de betrokken entiteit niet kan worden afgewikkeld op grond van die verordening, zodat die entiteit overeenkomstig het toepasselijke nationale recht op ordelijke wijze moet worden geliquideerd.³³²

In de onderhavige zaak heeft de Commissie, zoals zij uitdrukkelijk heeft opgemerkt in het besluit tot goedkeuring van de litigieuze afwikkelingsregeling³³³, „ingestemd” met de inhoud ervan alsook met „de door de GAR opgegeven redenen ter motivering van de noodzaak van een afwikkeling in het algemeen belang”. De discretionaire aspecten van een afwikkelingsregeling die betrekking hebben op de vaststelling van zowel de afwikkelingsvoorwaarden als de afwikkelingsinstrumenten, zijn onlosmakelijk verbonden met de meer technische aspecten van de afwikkeling. Anders dan het Gerecht heeft gesteld, kan dus geen onderscheid worden gemaakt tussen deze discretionaire aspecten en deze technische aspecten om de voor beroep vatbare handeling te bepalen in de context van een afwikkelingsregeling die in haar geheel door de Commissie is goedgekeurd.

Het is dus pas bij het goedkeuringsbesluit van de Commissie dat de afwikkelingsmaatregel die de GAR in de litigieuze afwikkelingsregeling heeft vastgesteld, definitief is geworden en dat deze maatregel bindende rechtsgevolgen is gaan sorteren, zodat de Commissie, en niet de GAR, zich voor de Unierechter moet verantwoorden voor die afwikkelingsmaatregel.

Het Hof komt derhalve tot de slotsom dat uit de inhoud van de litigieuze afwikkelingsregeling, de context waarin deze is vastgesteld en de bevoegdheden van de GAR blijkt dat deze regeling geen bindende rechtsgevolgen in het leven heeft geroepen die de belangen van een natuurlijke of rechtspersoon kunnen aantasten, zodat zij geen handeling is waartegen krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld.

Het Hof voegt daaraan ten eerste toe dat, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, uit artikel 86, leden 1 en 2, van de GAM-verordening niet kan worden afgeleid dat de litigieuze afwikkelingsregeling een handeling is waartegen bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, ook al was zij niet het eindresultaat van de betrokken afwikkelingsprocedure – dat pas tot stand is gekomen door de goedkeuring van die regeling door de Commissie – en heeft zij geen autonome rechtsgevolgen teweeggebracht.

Een verordening kan het stelsel van rechtsmiddelen waarin het VWEU voorziet immers niet wijzigen. Bovendien blijkt uit de bewoordingen zelf van artikel 86 van de GAM-verordening dat de beroepen waarop het betrekking heeft „overeenkomstig artikel 263 [VWEU]” bij het Hof moeten worden ingesteld, hetgeen veronderstelt dat zij voldoen aan de daarin opgenomen voorwaarde dat de bestreden handeling vatbaar is voor beroep.

Het is juist dat het Hof in het arrest van 6 mei 2021, *ABLV Bank e.a./ECB*³³⁴ in wezen heeft geoordeeld dat een afwikkelingsregeling, als eindresultaat van de complexe afwikkelingsprocedure, vatbaar is voor rechterlijke toetsing door de Unierechter. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, diende het Hof evenwel de rechtmatigheid te beoordelen van een beslissing van het Gerecht waarbij beroepen tot nietigverklaring die niet tegen een dergelijke regeling waren ingesteld, maar tegen voorbereidende handelingen van de Europese Centrale Bank waarbij was vastgesteld dat entiteiten falen of waarschijnlijk zouden falen³³⁵, niet-ontvankelijk waren verklaard. De overwegingen in dat arrest moeten dus worden gelezen in het licht van de vaste rechtspraak van het Hof inzake complexe

³³² Artikel 18, lid 8, van de GAM-verordening.

³³³ Besluit (EU) 2017/1246 van de Commissie van 7 juni 2017 tot goedkeuring van de afwikkelingsregeling voor Banco Popular Español SA (PB 2017, L 178, blz. 15), overweging 4, zoals gerectificeerd op 6 december 2017 (PB 2017, L 320, blz. 31).

³³⁴ Arrest van 6 mei 2021, *ABLV Bank e.a./ECB* (C-551/19 P en C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#), punten 56 en 66).

³³⁵ In de zin van artikel 18, lid 1, van de GAM-verordening.

procedures, waaruit blijkt dat in een dergelijke procedure geen beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld tegen handelingen die zijn vastgesteld in de voorbereidende fasen van de vaststelling van de definitieve handeling, wanneer zij geen autonome rechtsgevolgen in het leven roepen.

Ten tweede oordeelt het Hof dat het Gerecht in het bestreden arrest ten onrechte heeft overwogen dat het feit dat niet is erkend dat de litigieuze afwikkelingsregeling vatbaar is voor beroep, zou leiden tot schending van het recht van verzoeksters in eerste aanleg op effectieve rechterlijke bescherming.

Een goedkeuringsbesluit van de Commissie zoals het in casu aan de orde zijnde besluit vertoont namelijk alle kenmerken van een handeling waartegen beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan worden ingesteld. In het kader van een beroep tot nietigverklaring van een dergelijk besluit staat het de betrokken natuurlijke of rechtspersonen vrij zich te beroepen op de onrechtmatigheid van de afwikkelingsregeling die deze instelling heeft goedgekeurd en waaraan die instelling aldus bindende rechtsgevolgen heeft verbonden, hetgeen hun voldoende rechtsbescherming kan bieden. Voor het overige brengt het Hof in herinnering dat de Commissie door een dergelijke goedkeuring wordt geacht de in die regeling vervatte elementen en motivering tot de hare te hebben gemaakt, zodat zij zich in voorkomend geval voor de Unierechter dient te verantwoorden.

XVI. Overheidsopdrachten

Arrest van 22 oktober 2024 (Grote kamer), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, [EU:C:2024:910](#))

„Prejudiciële verwijzing – Plaatsing van overheidsopdrachten in de Europese Unie – Richtlijn 2014/25/EU – Artikel 43 – Ondernemers uit derde landen die geen internationale overeenkomst met de Unie hebben gesloten ter waarborging van wederzijdse en gelijke toegang tot overheidsopdrachten – Geen recht van die ondernemers op een ‚niet minder gunstige behandeling‘ – Deelname van een dergelijke ondernemer aan een openbare aanbestedingsprocedure – Niet-toepasselijkheid van richtlijn 2014/25 – Niet-ontvankelijkheid, in het kader van een door die ondernemer ingesteld beroep, van een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van een aantal bepalingen van die richtlijn”

Het Hof (Grote kamer) verklaart het verzoek van de Visoki upravni sud (bestuursrechter in tweede aanleg, Kroatië) om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk op grond dat de bepalingen van richtlijn 2014/25³³⁶, waarvan die nationale rechter om uitlegging heeft verzocht, niet van toepassing zijn op ondernemers uit derde landen die geen internationale overeenkomst met de Unie hebben gesloten ter waarborging van wederzijdse en gelijke toegang tot overheidsopdrachten. Bovendien is het Hof van oordeel dat de autoriteiten van een lidstaat de nationale bepalingen houdende omzetting van die richtlijn niet van toepassing kunnen verklaren op die ondernemers, omdat anders zou worden voorbijgegaan aan de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek.

In september 2020 heeft HŽ Infrastruktura d.o.o., een vennootschap naar Kroatisch recht (hierna: „aangebestedende instantie”), een procedure gelanceerd voor de plaatsing van een overheidsopdracht voor de aanleg van spoorweginfrastructuur tussen twee steden in Kroatië, die moest worden gegund volgens het criterium van de economisch voordeligste inschrijving. Volgens de instructies van de aanbestedende instantie aan de inschrijvers moesten zij hun technische en beroepsbekwaamheid aantonen door overlegging van een document waaruit bleek dat zij in de tien jaar voorafgaand aan de inleiding van die procedure werken voor de aanleg van spoor of weginfrastructuur hadden uitgevoerd.

In januari 2022 heeft de aanbestedende instantie besloten om de betrokken overheidsopdracht te gunnen aan het Strabagconsortium, bestaande uit drie vennootschappen naar respectievelijk Oostenrijks, Kroatisch en Tsjechisch recht. Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (hierna: „Kolin”), een vennootschap naar Turks recht en een van de inschrijvers, heeft tegen het gunningsbesluit beroep ingesteld bij de Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (nationale commissie voor toezicht op de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten, Kroatië; hierna: „toezichtscommissie”). Aangezien de toezichtscommissie van oordeel was dat niet naar behoren was aangetoond dat het Strabagconsortium over de vereiste technische en beroepsbekwaamheid beschikte, heeft zij het besluit tot gunning van de betrokken overheidsopdracht nietig verklaard.

Na die nietigverklaring heeft de aanbestedende instantie het Strabagconsortium verzocht om een aangevulde lijst van de uitgevoerde werken te verstrekken, vergezeld van een attest ter bevestiging van de conformiteit en de voltooiing van die werken. Het Strabagconsortium heeft een dergelijke lijst tezamen met een dergelijk attest ingediend, waarin een nieuwe referentie was opgenomen met andere uitgevoerde werken. Na een nieuw onderzoek en een nieuwe beoordeling van de inschrijvingen heeft de aanbestedende instantie in april 2022 de in het hoofdeding aan de orde

³³⁶ Richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van richtlijn 2004/17/EG (PB 2014, L 94, blz. 243).

zijnde opdracht opnieuw gegund aan het Strabagconsortium. Zij was namelijk van mening dat de nieuwe referentie op zich volstond om aan te tonen dat dit consortium over de vereiste technische en beroepsbekwaamheid beschikte.

Kolin heeft tegen dit nieuwe gunningsbesluit beroep ingesteld bij de toezichtscommissie, waarbij zij aanvoerde dat het initiatief van de aanbestedende instantie om het Strabagconsortium uit te nodigen om zijn lijst van werken aan te vullen, onrechtmatig was. Die commissie heeft dat beroep verworpen op grond dat geen enkele nationale bepaling eraan in de weg stond dat het Strabagconsortium de lijst van werken aanvulde met vermelding van de uitvoering van andere dan de aanvankelijk daarin opgenomen werken. Krachtens de Kroatische wetgeving inzake overheidsopdrachten kon de aanbestedende instantie een inschrijver immers uitnodigen om de overgelegde bewijzen aan te vullen of toe te lichten.³³⁷

Daarop heeft Kolin beroep tot nietigverklaring van het besluit van de toezichtscommissie ingesteld bij de Visoki upravni sud, de verwijzende rechter. Gelet op de artikelen 36 en 76 van richtlijn 2014/25 heeft die rechter twijfels over de mogelijkheid voor de aanbestedende instantie om, na nietigverklaring van haar eerste besluit tot gunning van de betrokken opdracht, rekening te houden met aanvullende documenten betreffende technische en beroepsbekwaamheid, die niet in de oorspronkelijke inschrijving van het consortium waren opgenomen en die dat consortium op verzoek van die aanbestedende instantie had overgelegd. De verwijzende rechter heeft het Hof daarom verschillende prejudiciële vragen over de uitlegging van die bepalingen voorgelegd.

Beoordeling door het Hof

Wanneer de vragen van de nationale rechter betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Niettemin dient het Hof een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder het door de nationale rechter is geadieerd en zich ervan vergewissen dat het bevoegd is en het verzoek ontvankelijk is. Het Hof kan met name genoopt zijn te onderzoeken of de Unierechtelijke bepalingen waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben, van toepassing zijn op het hoofdgeding. Indien dit niet het geval is, zijn die bepalingen irrelevant voor de beslechting van dat geding en is de gevraagde prejudiciële beslissing niet noodzakelijk om de verwijzende rechterlijke instantie in staat te stellen uitspraak te doen, zodat die vragen niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

In de eerste plaats gaat het Hof na of het beroep dat een ondernemer uit een derde land, in casu de Republiek Turkije, bij een rechterlijke instantie van een lidstaat heeft ingesteld om op te komen tegen het in die lidstaat genomen besluit tot gunning van een overheidsopdracht, kan worden getoetst aan de door de Uniewetgever ingevoerde regels inzake overheidsopdrachten, zoals de artikelen 36 en 76 van richtlijn 2014/25, waarop de prejudiciële vragen betrekking hebben.

Dienaangaande merkt het Hof meteen op dat de Unie ten aanzien van bepaalde derde landen is gebonden door internationale overeenkomsten, onder meer de Overeenkomst inzake overheidsopdrachten van de Wereldhandelsorganisatie (GPA-overeenkomst)³³⁸, die de toegang van ondernemers uit de Unie tot de overheidsopdrachten in die derde landen en de toegang van ondernemers uit die derde landen tot de overheidsopdrachten in de Unie op basis van wederkerigheid en gelijkheid waarborgen. Artikel 43 van richtlijn 2014/25 weerspiegelt die

³³⁷ Artikel 263, lid 2, van de Zakon o javnoj nabavi (wet inzake overheidsopdrachten) in de op het hoofdgeding toepasselijke versie.

³³⁸ Die overeenkomst is goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguay-Ronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1).

verbintenissen van de Unie door te bepalen dat de aanbestedende instanties van de lidstaten, voor zover de GPA-overeenkomst of andere internationale overeenkomsten waardoor de Unie gebonden is van toepassing zijn, ondernemers uit derde landen die partij zijn bij een dergelijke overeenkomst geen minder gunstige behandeling mogen geven dan ondernemers uit de Unie. Dit recht op een niet minder gunstige behandeling voor ondernemers uit die derde landen impliceert dat zij zich op de bepalingen van die richtlijn kunnen beroepen.

Andere derde landen, waaronder de Republiek Turkije, hebben tot op heden met de Unie geen internationale overeenkomst als bedoeld in artikel 43 van richtlijn 2014/25 gesloten. Wat de ondernemers uit die derde landen betreft, merkt het Hof op dat het Unierecht zich er weliswaar niet tegen verzet dat die ondernemers, bij gebreke van door de Unie vastgestelde uitsluitingsmaatregelen, worden toegelaten tot deelname aan een onder richtlijn 2014/25 vallende openbare aanbestedingsprocedure, maar dat het zich er daarentegen wel tegen verzet dat die ondernemers zich in het kader van hun deelname aan een dergelijke procedure op die richtlijn kunnen beroepen en dus kunnen eisen dat hun inschrijving gelijk wordt behandeld als die van inschrijvers uit de lidstaten en die van inschrijvers uit derde landen die met de Unie een internationale overeenkomst hebben gesloten als bedoeld in artikel 43 van die richtlijn. Mochten ondernemers uit een derde land dat geen dergelijke internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten binnen de werkingssfeer van richtlijn 2014/25 vallen, dan zou dat tot gevolg hebben dat hun – in strijd met artikel 43 van die richtlijn, dat dit recht beperkt tot ondernemers uit derde landen die met de Unie een internationale overeenkomst als bedoeld in dat artikel hebben gesloten – een recht op een niet minder gunstige behandeling wordt toegekend.

Het bij artikel 45, lid 1, van richtlijn 2014/25 aan „elke belangstellende ondernemer” verleende recht om een inschrijving in te dienen naar aanleiding van een oproep tot mededinging in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure in de Unie, strekt zich dus niet uit tot ondernemers uit derde landen die geen dergelijke internationale overeenkomst met de Unie hebben gesloten. Dat recht impliceert evenmin dat die ondernemers, wanneer zij tot een dergelijke procedure worden toegelaten, zich op die richtlijn kunnen beroepen. Derhalve kan een Turkse ondernemer in een situatie als die in het hoofdgeding, waarin hij met instemming van de aanbestedende instantie deelneemt aan een onder richtlijn 2014/25 vallende openbare aanbestedingsprocedure, zich voor de betwisting van het besluit tot gunning van de betrokken opdracht niet beroepen op de artikelen 36 en 76 van die richtlijn.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof of de voorgelegde vragen, die zien op de uitlegging van die artikelen van richtlijn 2014/25, niettemin ontvankelijk zijn gezien het feit dat de bepalingen van de Kroatische wettelijke regeling houdende omzetting van die artikelen in nationaal recht aldus worden uitgelegd dat zij zonder onderscheid van toepassing zijn op alle inschrijvers uit de Unie en uit derde landen, en bijgevolg door de Turkse ondernemer in kwestie kunnen worden ingeroepen.

Dienaangaande herinnert het Hof eraan dat verzoeken om een prejudiciële beslissing die zien op de uitlegging van het Unierecht in situaties die buiten de werkingssfeer van dat recht vallen, maar waarin die bepalingen, zonder wijziging van het voorwerp of de strekking ervan, door een rechtstreekse en onvoorwaardelijke verwijzing in het nationale recht toepasselijk zijn gemaakt, volgens de rechtspraak ontvankelijk zijn. In die situaties is het in het evidente belang van de rechtsorde van de Unie dat de uit het Unierecht overgenomen bepalingen uniform worden uitgelegd.

Niettemin kan die rechtspraak niet worden toegepast wanneer de nationaalrechtelijke bepalingen houdende omzetting van een richtlijn door de autoriteiten van een lidstaat toepasselijk zijn verklaard in strijd met een exclusieve bevoegdheid van de Unie. Dit is in casu het geval wat de deelname aan openbare aanbestedingsprocedures betreft door ondernemers uit een derde land dat geen internationale overeenkomst met de Unie heeft gesloten die een gelijke en wederzijdse toegang tot die procedures waarborgt.

De in artikel 207 VWEU bedoelde gemeenschappelijke handelspolitiek, waarvoor de Unie krachtens artikel 3, lid 1, onder e), VWEU exclusief bevoegd is, ziet immers op het handelsverkeer met derde landen en omvat elke handeling van de Unie die in wezen tot doel heeft de handel te bevorderen, te vergemakkelijken of te regelen en daarop een rechtstreeks en onmiddellijk effect heeft. Elke handeling van algemene strekking die specifiek tot doel heeft te bepalen op welke wijze ondernemers uit een derde land kunnen deelnemen aan openbare aanbestedingsprocedures in de Unie, kan een rechtstreeks en onmiddellijk effect hebben op de handel in goederen en diensten tussen dat derde land en de Unie, zodat zij krachtens die bepaling onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie valt.³³⁹

Het Hof voegt daaraan toe dat ofschoon de gemeenschappelijke handelspolitiek niet de onderhandeling over en de sluiting van internationale overeenkomsten op het gebied van vervoer omvat³⁴⁰, en de kwestie van de toegang van ondernemers uit derde landen tot de in richtlijn 2014/25 bedoelde sectorale overheidsopdrachten dus niet volledig kan bestrijken, de sluiting van een overeenkomst die een dergelijke toegang waarborgt niettemin ook onder een exclusieve bevoegdheid van de Unie valt, namelijk die van artikel 3, lid 2, VWEU.

Derhalve is alleen de Unie bevoegd om wetgevend op te treden, en bijgevolg om een juridisch bindende handeling van algemene strekking vast te stellen die ziet op de toegang tot procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor ondernemers uit een derde land dat met de Unie geen internationale overeenkomst heeft afgesloten die een gelijke en wederzijdse toegang waarborgt tot overheidsopdrachten.

Volgens het Hof kunnen de nationale autoriteiten de nationale bepalingen houdende omzetting van de regels van richtlijn 2014/25 dan ook niet van toepassing verklaren op die uit derde landen afkomstige ondernemers die door een aanbestedende instantie zijn toegelaten tot deelname aan een openbare aanbestedingsprocedure in de betrokken lidstaat, omdat anders zou worden voorbijgegaan aan de exclusieve bevoegdheid van de Unie. Bijgevolg oordeelt het Hof dat de uitlegging van de artikelen 36 en 76 van richtlijn 2014/25 in geen geval relevant kan zijn voor de beslechting van het hoofdgeding en verklaart het het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk.

³³⁹ Die exclusieve bevoegdheid wordt geïllustreerd door artikel 86 van richtlijn 2014/25, dat aan de Unie en niet aan de lidstaten de bevoegdheid verleent om de deelname van ondernemingen uit een derde land aan procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten van de Unie te schorsen of te beperken.

³⁴⁰ Zoals blijkt uit artikel 207, lid 5, VWEU.

XVII. Sociale politiek³⁴¹

1. Bescherming van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd

Arrest van 20 februari 2024 (Grote kamer), X (Geen motivering van de beëindiging) (C-715/20, [EU:C:2024:139](#))

„Prejudiciële verwijzing – Sociaal beleid – Richtlijn 1999/70/EG – Door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd – Clausule 4 – Non-discriminatiebeginsel – Ongelijke behandeling bij ontslag – Beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd – Geen verplichting om de redenen voor de beëindiging te vermelden – Rechterlijke toetsing – Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”

In het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing verstrekt het Hof (Grote kamer) preciseringen over de draagwijdte van het beginsel van non-discriminatie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd wat de verplichting betreft om de beëindiging van een arbeidsovereenkomst te motiveren, alsmede over de verplichtingen van de nationale rechters bij schending van dat beginsel in een geding tussen particulieren.

K.L., een werknemer, en X sp. z o.o., een vennootschap naar Pools recht, hebben een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd en voor deeltijdwerk gesloten voor de periode van 1 november 2019 tot en met 31 juli 2022. Op 15 juli 2020 heeft X aan K.L. een verklaring van beëindiging van deze arbeidsovereenkomst doen toekomen, met inachtneming van een opzegtermijn, zonder evenwel de redenen voor die beëindiging te vermelden. Volgens artikel 30, § 4, van het Poolse arbeidswetboek³⁴² is de werkgever immers enkel in het geval van beëindiging van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd met een opzegtermijn gehouden om de reden daarvoor mee te delen.³⁴³

K.L. heeft bij de Sąd Rejonowy dla Krakowa – Nowej Huty w Krakowie (rechter in eerste aanleg Krakau – Nowa Huta, Polen), de verwijzende rechter, een vordering tot schadevergoeding ingesteld omdat zijn ontslag onrechtmatig was. Daartoe voerde hij met name aan dat inbreuk was gemaakt op het beginsel van non-discriminatie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, dat is neergelegd in clausule 4 van de raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd³⁴⁴.

Volgens de verwijzingsbeslissing had de Trybunał Konstytucyjny (grondwettelijk hof, Polen) weliswaar reeds geoordeeld dat artikel 30, § 4, van het arbeidswetboek verenigbaar was met de in de Poolse grondwet neergelegde beginselen van de democratische rechtsstaat en gelijkheid voor de wet, maar

³⁴¹ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), **Litouwen e.a./Parlement en Raad** (Mobiliteitspakket) (C-541/20–C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), besproken in deel XII „Vervoer”.

³⁴² Ustawa – Kodeks pracy (wet houdende het wetboek arbeidsrecht) van 26 juni 1974 (Dz. U. nr. 24, volgnr. 141), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (Dz. U. van 2020, volgnr. 1320, zoals gewijzigd) (hierna: „arbeidswetboek”).

³⁴³ Of in het geval van beëindiging van een arbeidsovereenkomst zonder opzegtermijn, ongeacht of het een overeenkomst voor bepaalde of onbepaalde tijd betreft.

³⁴⁴ Raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd, die is gesloten op 18 maart 1999 (hierna: „raamovereenkomst”) en is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 1999/70/EG van de Raad van 28 juni 1999 betreffende de door het EVV, de Unice en het CEEP gesloten raamovereenkomst inzake arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd (PB 1999, L 175, blz. 43; hierna: „raamovereenkomst”).

had de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) twijfels geuit over de verenigbaarheid van die nationale bepaling met het Unierecht. Laatstgenoemde rechterlijke instantie kon de betrokken bepaling echter niet buiten toepassing laten omdat het beginsel van non-discriminatie van werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd geen rechtstreekse werking had in een geding tussen particulieren.

In deze context vraagt de verwijzende rechter het Hof in essentie of clause 4 van de raamovereenkomst in de weg staat aan een nationale regeling als die in het hoofddeding en of deze clause kan worden aangevoerd in het kader van een geding tussen particulieren.

Beoordeling door het Hof

Allereerst preciseert het Hof dat de in geding zijnde regeling van beëindiging van een arbeidsovereenkomst valt onder het begrip „arbeidsvoorwaarden” in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst, die betrekking heeft op het non-discriminatiebeginsel. Vervolgens onderzoekt het Hof of deze regeling leidt tot een verschil in behandeling waarbij werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd minder gunstig worden behandeld dan vergelijkbare werknemers in vaste dienst, alvorens in voorkomend geval te bepalen of een dergelijk verschil in behandeling gerechtvaardigd is om „objectieve redenen”.

Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de situaties in kwestie vergelijkbaar zijn, herinnert het Hof eraan dat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of de betrokken personen hetzelfde of soortgelijk werk in de zin van de raamovereenkomst³⁴⁵ verrichten, gelet op een reeks van factoren, zoals de aard van het werk, de opleidingsvereisten en de arbeidsomstandigheden.

In de tweede plaats stelt het Hof, onder voorbehoud van door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, vast dat werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd minder gunstig worden behandeld dan werknemers in vaste dienst, doordat voor laatstgenoemden niet de beperking in kwestie geldt wat de informatieverstrekking over de redenen voor het ontslag betreft. Zelfs indien na het instellen van een rechtsvordering door een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd tegen de beëindiging van zijn overeenkomst, de rechterlijke toetsing van de gegrondheid van de redenen voor beëindiging van die overeenkomst gewaarborgd is en aldus de effectieve rechterlijke bescherming van de betrokkene wordt verzekerd, toch beschikt die werknemer niet vooraf over informatie die beslissend kan zijn voor zijn keuze om al dan niet een dergelijke rechtsvordering in te stellen.

Wat in de derde plaats het bestaan van „objectieve redenen” in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst betreft, baseert de Poolse regering zich op bovengenoemd arrest van het grondwettelijk hof en stelt zij dat een beleid van volledige werkgelegenheid wordt nagestreefd, hetgeen een grote flexibiliteit van de arbeidsmarkt vereist waartoe arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd bijdragen.

Volgens het Hof lijken die gegevens eerder op een criterium dat op algemene en abstracte wijze uitsluitend verwijst naar de duur zelf van het dienstverband en kan met die gegevens dus niet worden verzekerd dat het litigieuze verschil in behandeling voorziet in een werkelijke behoefte. Voorts is dat verschil in behandeling evenmin noodzakelijk voor het bereiken van de door de Poolse regering aangevoerde doelstelling. De betrokken arbeidsvoorwaarde ziet immers niet op de mogelijkheid zelf voor een werkgever om een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd te beëindigen met inachtneming van een opzegtermijn, maar op de schriftelijke mededeling aan de werknemer van de reden of redenen voor zijn ontslag. Zelfs indien werkgevers verplicht zouden zijn om de redenen voor

³⁴⁵ Zie clause 3, punt 2, en clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst.

de vroegtijdige beëindiging van een overeenkomst voor bepaalde tijd te vermelden, dan nog zou hun dus hierdoor niet de flexibiliteit worden ontnomen die eigen is aan dit type arbeidsovereenkomst.

In die omstandigheden staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of artikel 30, § 4, van het arbeidswetboek kan worden uitgelegd in overeenstemming met clause 4 van de raamovereenkomst. Indien dat niet het geval is, is die rechter in beginsel niet verplicht om louter op grond van het Unierecht de bepaling van nationaal recht buiten toepassing te laten die in strijd is met clause 4 van de raamovereenkomst, die geen rechtstreekse werking heeft tussen particulieren.

Een lidstaat die een regeling vaststelt tot precisering en concrete invulling van de arbeidsvoorwaarden waarop met name clause 4 van de raamovereenkomst van toepassing is, brengt niettemin het Unierecht ten uitvoer³⁴⁶, zodat hij met name de eerbiediging van het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte moet waarborgen. Laatstgenoemde bepaling heeft rechtstreekse werking. Het Hof stelt vast dat het door de betrokken nationale bepaling ingevoerde verschil in behandeling afbreuk doet aan dat recht, aangezien een werknemer met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, anders dan een werknemer in vaste dienst, niet de mogelijkheid heeft om vooraf te beoordelen of het passend is in rechte op te komen tegen de beslissing tot beëindiging van zijn arbeidsovereenkomst, en in voorkomend geval een beroep in te stellen waarbij de motivering van die beëindiging nauwgezet kan worden betwist.

Een nationale rechter bij wie een geding tussen particulieren aanhangig is, is dus gehouden om, wanneer hij het toepasselijke nationale recht niet in overeenstemming met clause 4 van de raamovereenkomst kan uitleggen, de volle werking van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten te waarborgen door – voor zover nodig – elke daarmee strijdige nationale bepaling buiten toepassing te laten.

2. Bescherming van deeltijdwerkers

Arrest van 29 juli 2024, KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 en C-185/22, [EU:C:2024:637](#))

„Prejudiciële verwijzing – Sociale politiek – Artikel 157 VWEU – Gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep – Richtlijn 2006/54/EG – Artikel 2, lid 1, en artikel 4, eerste alinea – Verbod van indirecte discriminatie op grond van geslacht – Deeltijdarbeid – Richtlijn 97/81/EG – Raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid – Clause 4 – Verbod om deeltijdwerkers minder gunstig te behandelen dan vergelijkbare voltijdwerkers – Betaling van een toeslag alleen voor overuren die door deeltijdwerkers gepresteerd worden buiten de normale voor voltijdwerkers vastgestelde arbeidstijd”

Naar aanleiding van een prejudiciële verwijzing van het Bundesarbeitsgericht (hoogste federale rechter in arbeidszaken, Duitsland) heeft het Hof met betrekking tot een toeslag voor overuren die in het geval van deeltijdwerkers alleen wordt verstrekt voor uren die buiten de normale arbeidstijd voor voltijdwerkers in een vergelijkbare situatie zijn gewerkt, verduidelijkt onder welke voorwaarden de betaling van die toeslag een „minder gunstige” behandeling en indirecte discriminatie op grond van geslacht vormt.

³⁴⁶ In de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

IK (zaak C-184/22) en CM (zaak C-185/22) zijn als verpleegkundigen in deeltijd in dienst bij het KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation eV, een aanbieder van ambulante dialysediensten die actief is op het gehele grondgebied van de Bondsrepubliek Duitsland. Zij werken op grond van hun arbeidsovereenkomst respectievelijk 40 % en 80 % van de normale wekelijkse arbeidstijd van een voltijdwerker, die door de algemene collectieve overeenkomst in de gegeven sector is vastgesteld op 38,5 uur.

Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben beroep ingesteld bij het Arbeitsgericht (arbeidsrechter in eerste aanleg, Duitsland) tot verkrijging van een tegoed aan tijd dat overeenkomt met de verschuldigde toeslag voor de overuren die werden gepresteerd buiten de in hun arbeidsovereenkomst overeengekomen arbeidstijd, alsmede een vergoeding. Zij hebben betoogd dat zij op grond van het feit dat zij in deeltijd werkzaam zijn minder gunstig zijn behandeld dan voltijdwerkers en dat zij indirect zijn benadeeld op grond van geslacht, aangezien bij verweerder in de hoofdgedingen hoofdzakelijk vrouwen in deeltijd werken.

Nadat deze beroepen waren verworpen, hebben IK en CM hoger beroep ingesteld bij het Landesarbeitsgericht Hessen (arbeidsrechter van de deelstaat Hessen, Duitsland). Die rechter heeft de werkgever ertoe veroordeeld om in de arbeidstijdrekeningen van verzoeksters een tegoed op te nemen, maar heeft de vordering tot betaling van een vergoeding afgewezen.

De verwijzende rechter, waarbij beroep in *Revision* is ingesteld, heeft besloten het Hof te vragen of IK en CM als deeltijdwerkers „minder gunstig” zijn behandeld in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid³⁴⁷, en of er sprake is van indirecte discriminatie op grond van geslacht in de zin van richtlijn 2006/54³⁴⁸.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats stelt het Hof vast dat een nationale regeling volgens welke aan deeltijdwerkers alleen een toeslag voor overuren wordt betaald voor werkuren die gepresteerd worden buiten de normale arbeidstijd voor voltijdwerkers in een vergelijkbare situatie, een „minder gunstige” behandeling van deeltijdwerkers vormt in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst.

In dit verband benadrukt het Hof allereerst dat deze clause niet restrictief mag worden uitgelegd en dat het doel ervan is om het non-discriminatiebeginsel toe te passen op deeltijdwerkers.

Aangezien in casu niet lijkt te worden betwist dat de door verzoeksters in de hoofdgedingen verrichte prestaties vergelijkbaar zijn met die van voltijdwerkers, gaat het Hof vervolgens in op de vraag of er sprake is van een verschil in behandeling tussen verpleegkundigen die in deeltijd werken en verpleegkundigen die voltijds werken.

In dit verband blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat een verpleegkundige die in deeltijd werkt, hetzelfde aantal uren moet werken als een verpleegkundige die voltijds werkt om in aanmerking te komen voor de toeslag voor overuren, ongeacht de normale arbeidstijd die in de arbeidsovereenkomsten van in deeltijd werkende verpleegkundigen individueel wordt overeengekomen. Verpleegkundigen die voltijds werken ontvangen dus een toeslag voor overuren vanaf het allereerste uur dat zij langer hebben gewerkt dan hun normale arbeidstijd, te

³⁴⁷ Raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid, gesloten op 6 juni 1997 (hierna: „raamovereenkomst”), die is opgenomen in de bijlage bij richtlijn 97/81/EG van de Raad van 15 december 1997 betreffende de door de Unice, het CEEP en het EVV gesloten raamovereenkomst inzake deeltijdarbeid (PB 1998, L 14, blz. 9).

³⁴⁸ Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep (PB 2006, L 204, blz. 23).

weten 38,5 uur per week, terwijl verpleegkundigen die in deeltijd werken geen toeslag ontvangen voor werkuren die wel boven op de in hun arbeidsovereenkomst overeengekomen normale arbeidstijd komen, maar binnen de normale arbeidstijd blijven die is vastgesteld voor verpleegkundigen die voltijds werken.

Bijgevolg lijkt het erop dat verpleegkundigen die in deeltijd werken „minder gunstig” worden behandeld dan verpleegkundigen die voltijds werken.

Ten slotte geeft het Hof de verwijzende rechter de nodige aanwijzingen om te kunnen beoordelen of dit verschil in behandeling kan worden geacht om „objectieve redenen” gerechtvaardigd te zijn in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst.

In dit verband wijst het Hof erop dat het begrip „objectieve redenen” verlangt dat het vastgestelde verschil in behandeling wordt gerechtvaardigd door precieze en concrete gegevens, die kenmerkend zijn voor de betreffende arbeidsvoorwaarde, in de bijzondere context waarin deze voorwaarde is gesteld en op grond van objectieve en transparante criteria, zodat kan worden gewaarborgd dat dit verschil in behandeling voorziet in een werkelijke behoefte en passend en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel.

Wat betreft de vraag of de doelstelling om de werkgever ervan te weerhouden werknemers buiten de individueel voor hen overeengekomen arbeidstijd overuren te laten presteren, een „objectieve reden” in de zin van clause 4, punt 1, van de raamovereenkomst kan vormen, zet het Hof uiteen dat de vaststelling van een uniforme drempel voor deeltijd- en voltijdwerkers met betrekking tot de toekenning van een toeslag voor overuren, in het geval van deeltijdwerkers niet geschikt is om deze doelstelling te bereiken.

Wat de doelstelling betreft om te voorkomen dat voltijdwerkers minder gunstig worden behandeld dan deeltijdwerkers, geldt voorts dat voltijdwerkers wat overuren betreft op dezelfde wijze zouden worden behandeld als deeltijdwerkers, onder voorbehoud van de toepassing van het pro-rata-temporisbeginsel. Deze tweede doelstelling rechtvaardigt dus evenmin het verschil in behandeling tussen deeltijdwerkers en voltijdwerkers.

In de tweede plaats stelt het Hof vast dat de betrokken nationale regeling ook indirecte discriminatie op grond van geslacht in de zin van artikel 157 VWEU en artikel 2, lid 1, onder b), en artikel 4, eerste alinea, van richtlijn 2006/54 vormt.

Hoewel het in casu gaat om een ogenschijnlijk neutrale maatregel, blijkt uit de verwijzingsbeslissingen dat deze maatregel een aanzienlijk groter percentage vrouwen dan mannen benadeelt, zonder dat het tevens vereist is dat de groep werknemers die niet door de regeling wordt benadeeld, te weten voltijdwerkers, uit een aanzienlijk groter aantal mannen dan vrouwen bestaat. Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen in welke mate de gegevens over de situatie op de arbeidsmarkt waarover hij beschikt, geldig zijn en of zij in aanmerking kunnen worden genomen. De nationale rechter moet bovendien alle relevante elementen van kwalitatieve aard onderzoeken om te bepalen of er sprake is van een dergelijk nadeel, en moet daarbij rekening houden met alle werknemers die vallen onder de nationale regeling waarop het betrokken verschil in behandeling berust.

Overigens kan deze indirecte discriminatie, net als een „minder gunstige” behandeling van deeltijdwerkers ten opzichte van voltijdwerkers en om dezelfde redenen, niet worden gerechtvaardigd door ten eerste de doelstelling om de werkgever ervan te weerhouden werknemers buiten de individueel in hun arbeidsovereenkomsten overeengekomen arbeidstijd overuren te laten

presteren en ten tweede de doelstelling te voorkomen dat voltijdwerkers minder gunstig worden behandeld dan deeltijdwerkers.

Arrest van 25 juni 2024 (Grote kamer), Ilva e.a. (C-626/22, [EU:C:2024:542](#))

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Artikel 191 VWEU – Industriële emissies – Richtlijn 2010/75/EU – Geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging – Artikelen 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 en 23 – Artikelen 35 en 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Procedures voor de verlening en de toetsing van een vergunning voor de exploitatie van een installatie – Maatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid – Recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu”

Het Hof (Grote kamer), dat door de Tribunale di Milano (rechter in eerste aanleg Milaan, Italië) is verzocht om een prejudiciële beslissing, verduidelijkt de vergunningsvoorwaarden voor de exploitatie van een installatie op grond van richtlijn 2010/75 inzake industriële emissies³⁴⁹.

De staalfabriek Ilva (hierna: „Ilva-fabriek”) is gevestigd in de gemeente Taranto (Italië) en wordt geëxploiteerd op basis van een in 2011 verleende „geïntegreerde milieuvergunning”.

Ondanks een inbeslagneming in 2012 werd aan deze fabriek op grond van specifieke afwijkende regels toestemming verleend om haar productie gedurende 36 maanden voort te zetten, op voorwaarde dat een plan met maatregelen voor het milieu en de gezondheid werd nageleefd. De uiterste datum voor de naleving van dit plan werd over een totale periode van meerdere jaren herhaaldelijk uitgesteld, terwijl de betrokken activiteit ernstige en significante gevaren voor de integriteit van het milieu en de gezondheid van de omwonenden meebracht.

In die omstandigheden hebben verzoekers, die de rechten van ongeveer 300 000 inwoners van de gemeente Taranto en de aangrenzende gemeenten doen gelden, een collectieve vordering ingesteld bij de verwijzende rechter om met name de exploitatie van de Ilva-fabriek of bepaalde delen ervan stop te zetten, wegens de verontreiniging door haar industriële emissies en de daaruit voortvloeiende schade voor de menselijke gezondheid.

Aangezien de Italiaanse regeling de verlening en de toetsing van een vergunning voor de exploitatie van een industriële installatie niet afhankelijk stelt van een voorafgaande evaluatie van de gevolgen van de installatie voor de menselijke gezondheid, heeft de verwijzende rechter besloten het Hof te vragen of een dergelijke evaluatie noodzakelijk is, wat de omvang is van het onderzoek door de bevoegde autoriteiten en binnen welke termijn de exploitant van een installatie moet voldoen aan de voorwaarden van de verleende vergunning.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de vraag betreft of het noodzakelijk is een evaluatie te maken van de gevolgen van de activiteiten van de betrokken installatie voor de gezondheid van de mens, brengt het Hof in herinnering dat de bescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu en de bescherming van de menselijke gezondheid twee nauw met elkaar verbonden componenten zijn van het milieubeleid van de Unie. Door regels inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging vast te stellen vormt richtlijn 2010/75 de concretisering van de verplichtingen van de Unie inzake de bescherming van het milieu en de volksgezondheid, die voortvloeien uit met name artikel 191 VWEU, en draagt zij aldus bij tot de bescherming van het recht van elke persoon om te leven in een milieu dat passend is voor zijn gezondheid en zijn welzijn. Het Hof verwijst in dit verband

³⁴⁹ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17, met rectificatie in PB 2012, L 158, blz. 25).

naar de artikelen 35 en 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en stelt vast dat er een nauw verband bestaat tussen de bescherming van het milieu en de bescherming van de menselijke gezondheid.

Een van de in deze richtlijn vastgestelde voorwaarden voor de vergunning van een exploitatie bestaat erin dat de exploitant alle passende preventieve maatregelen tegen „verontreiniging” alsook maatregelen ter controle van de emissies in het milieu moet treffen. De exploitant moet er ook voor zorgen dat zijn installatie geen „significante verontreiniging” veroorzaakt. Bovendien worden de vergunningsvoorwaarden getoetst wanneer de door de installatie veroorzaakte „verontreiniging” dit rechtvaardigt. De frequentie van deze toetsing moet worden aangepast aan de omvang en de aard van de installatie en dient met name rekening te houden met de specifieke plaatselijke kenmerken van de locatie waar de industriële activiteiten plaatshebben en in het bijzonder met de nabijheid van woningen.

Dienaangaande merkt het Hof op dat het begrip „verontreiniging” in de zin van richtlijn 2010/75 slaat op – mogelijke – aantastingen van zowel het milieu als de gezondheid van de mens. Dit nauwe verband tussen de bescherming van het milieu en de bescherming van de menselijke gezondheid wordt overigens niet alleen bevestigd door de bepalingen van het primaire Unierecht, maar ook door verschillende bepalingen van richtlijn 2010/75 en door de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Juist met betrekking tot de verontreiniging door de Ilva-fabriek heeft laatstgenoemde rechterlijke instantie schending van het recht van verzoekers op de eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven vastgesteld op basis van de verontreinigende gevolgen van de emissies van deze fabriek voor zowel het milieu als de gezondheid van de mens.³⁵⁰

Hieruit volgt dat de exploitant van een installatie die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2010/75 valt, in zijn vergunningsaanvraag met name passende informatie moet verstrekken over de emissies van zijn installatie en eveneens gedurende de gehele exploitatieperiode van deze installatie moet zorgen voor de naleving van zijn verplichtingen op grond van deze richtlijn en van de in dat verband genomen maatregelen, door middel van een voortdurende evaluatie van de gevolgen van de activiteiten van de installatie voor zowel het milieu als de menselijke gezondheid.

Evenzo staat het aan de bevoegde nationale autoriteiten om te bepalen dat een dergelijke evaluatie integrerend deel uitmaakt van de procedures voor de verlening en de toetsing van een vergunning en een voorafgaande voorwaarde vormt voor de verlening en de toetsing van die vergunning. De betrokken vergunning moet onverwijld worden getoetst wanneer de resultaten van een dergelijke evaluatie wijzen op onaanvaardbare gezondheidsrisico's voor een significante bevolkingsgroep die aan de verontreinigende emissies is blootgesteld. In casu zijn de gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid van emissies van verontreinigende stoffen uit de Ilva-fabriek, te weten PM_{2,5}- en PM₁₀-deeltjes, koper, kwik en naftaleen uit diffuse bronnen, evenwel niet beoordeeld in het kader van de geïntegreerde milieuvergunningen in kwestie.

Wat in de tweede plaats de omvang van de evaluatie door de bevoegde autoriteiten betreft, moeten deze autoriteiten niet alleen rekening houden met de verontreinigende stoffen die voorzienbaar zijn gelet op de aard en het type van de betrokken industriële activiteit, maar ook met alle andere verontreinigende stoffen waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat zij schadelijk zijn en die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen, gelet op hun aard en hun potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucompartimenten. Overeenkomstig het preventiebeginsel moet de vaststelling van de hoeveelheid verontreinigende stoffen waarvan de emissie kan worden toegestaan, worden gekoppeld aan de mate van schadelijkheid van de betrokken stoffen.

³⁵⁰ EHRM, 24 januari 2019, Cordella e.a. tegen Italië, CE:ECHR:2019:0124JUD 005441413.

Bijgevolg is de exploitant van een installatie verplicht om in zijn vergunningsaanvraag voor de exploitatie van die installatie informatie te verstrekken over de aard, de hoeveelheid en de mogelijke nadelige gevolgen van de emissies die door die installatie kunnen ontstaan, zodat de bevoegde autoriteiten emissiegrenswaarden kunnen vaststellen, met als enige uitzondering emissies die door hun aard of hoeveelheid geen risico voor het milieu of de menselijke gezondheid kunnen vormen.

De procedure voor de toetsing van een vergunning kan niet worden beperkt tot de vaststelling van grenswaarden voor de verontreinigende stoffen waarvan de emissie voorzienbaar was en in aanmerking was genomen tijdens de oorspronkelijke vergunningsprocedure. In dit verband moet tevens rekening worden gehouden met de ervaring die is opgedaan tijdens de exploitatie van de betrokken installatie en dus met de feitelijk vastgestelde emissies. Wanneer de naleving van de milieukwaliteitsnormen vereist dat aan de betrokken installatie strengere emissiegrenswaarden worden opgelegd, moeten dan ook extra voorwaarden in de vergunning worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.

Wat in de derde plaats de termijn betreft waarover de exploitant van een installatie beschikt om te voldoen aan de exploitatievergunning, merkt het Hof vooraf op dat de bevoegde nationale autoriteiten voor installaties als de Ilva-fabriek overeenkomstig richtlijn 2010/75 de vergunningsvoorwaarden uiterlijk op 28 februari 2016 dienden aan te passen aan de nieuwe beschikbare technieken. In geval van een inbreuk op de voorwaarden van de exploitatievergunning van een installatie moeten de lidstaten op grond van deze richtlijn de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat onmiddellijk aan deze voorwaarden wordt voldaan.

Gelet op een en ander is het Hof van oordeel dat richtlijn 2010/75 zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan de termijn waarover de exploitant van een installatie beschikt om te voldoen aan de maatregelen ter bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, herhaaldelijk is verlengd, ook al zijn er ernstige en significante gevaren voor de integriteit van het milieu en de menselijke gezondheid vastgesteld. Het Hof voegt daaraan toe dat wanneer de activiteiten van de betrokken installatie dergelijke gevaren opleveren, deze richtlijn vereist dat de exploitatie van de betrokken installatie wordt opgeschort.

XIX. Internationale overeenkomsten

1. Onderhandeling en sluiting

Arrest van 9 april 2024, Commissie/Raad (Ondertekening van internationale overeenkomsten) (C-551/21, [EU:C:2024:281](#))

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2021/1117 – Uitvoeringsprotocol bij de partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Republiek Gabon en de Europese Gemeenschap (2021-2026) – Ondertekening namens de Unie – Bevoegde instelling om de tot ondertekening bevoegde persoon aan te wijzen – Artikel 13, lid 2, VEU – Naleving door iedere instelling van de Unie van de grenzen van de bevoegdheden die haar zijn toegedeeld – Loyale samenwerking tussen de instellingen van de Unie – Artikel 16, leden 1 en 6, VEU – Bevoegdheid van de Raad van de Europese Unie om beleid te bepalen en het externe optreden van de Unie uit te werken – Artikel 17, lid 1, VEU – Bevoegdheid van de Europese Commissie om de Unie extern te vertegenwoordigen – Artikel 218 VWEU”

Naar aanleiding van het door de Europese Commissie ingestelde beroep tot nietigverklaring van artikel 2 van besluit (EU) 2021/1117 betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van het uitvoeringsprotocol bij de partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Republiek Gabon en de Europese Gemeenschap³⁵¹, alsmede van de aanwijzing door de Raad van de Europese Unie van de persoon die bevoegd is om dit protocol te ondertekenen, heeft het Hof (Grote kamer) zowel deze bepaling als de aanwijzing op grond daarvan nietig verklaard. Het Hof merkt op dat artikel 218, lid 5, VWEU verwijst naar de bevoegdheid van de Raad om machtiging te verlenen tot ondertekening en tot voorlopige toepassing van een internationale overeenkomst, maar niet om de ondertekenaar ervan aan te wijzen, terwijl de Commissie krachtens artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU bevoegd is om voor de ondertekening van die overeenkomst te zorgen³⁵².

Op voorstel van de Commissie heeft de Raad haar op 22 oktober 2015 gemachtigd om namens de Europese Unie onderhandelingen met de Republiek Gabon te openen met het oog op de verlenging van het uitvoeringsprotocol bij de partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Unie en de Republiek Gabon voor de periode 2021-2026. In artikel 2 van het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad betreffende de ondertekening en de voorlopige toepassing van het protocol tot uitvoering van de overeenkomst is bepaald dat het secretariaat-generaal van de Raad „het volmachtinstrument op[stelt] dat de persoon die daartoe door de Commissie is aangewezen, machtiging verleent het protocol, onder voorbehoud van de sluiting ervan, te ondertekenen”. Artikel 2 van besluit 2021/1117 bepaalt dat „de voorzitter van de Raad wordt gemachtigd de persoon (personen) aan te wijzen die bevoegd is (zijn) het protocol namens de Unie te ondertekenen.” Aangezien de Republiek Portugal op dat moment het roulerende voorzitterschap van

³⁵¹ Besluit (EU) 2021/1117 van de Raad van 28 juni 2021 betreffende de ondertekening, namens de Europese Unie, en de voorlopige toepassing van het uitvoeringsprotocol bij de partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Republiek Gabon en de Europese Gemeenschap (2021-2026) (PB 2021, L 242, blz. 3).

³⁵² Artikel 17, lid 1, VEU luidt als volgt: „De Commissie bevordert het algemeen belang van de Unie en neemt daartoe passende initiatieven. Zij ziet toe op de toepassing van zowel de Verdragen als de maatregelen die de instellingen krachtens deze Verdragen vaststellen. Onder de controle van het Hof van Justitie van de Europese Unie ziet zij toe op de toepassing van het recht van de Unie. Zij voert de begroting uit en beheert de programma's. Zij oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit. Zij zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie, behalve wat betreft het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en de andere bij de Verdragen bepaalde gevallen. Zij neemt de initiatieven tot de jaarlijkse en meerjarige programmering van de Unie om interinstitutionele akkoorden tot stand te brengen.”

de Raad bekleedde, wees de Raad uiteindelijk de Portugese permanent vertegenwoordiger bij de Unie aan als de persoon die gemachtigd was om het protocol namens de Unie te ondertekenen³⁵³.

De Commissie heeft het Hof verzocht artikel 2 van besluit 2021/1117 nietig te verklaren wegens onder meer schending van artikel 17, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 13, leden 1 en 2, VEU³⁵⁴.

Beoordeling door het Hof

Het Hof herinnert er in de eerste plaats aan dat het volgens de bevoegdheidsverdeling van artikel 17, lid 1, VEU en artikel 218, leden 2 en 5, VWEU aan de Raad is om op voorstel van de onderhandelaar machtiging te verlenen voor de ondertekening van een internationale overeenkomst namens de Unie, een handeling die past in het kader van de bepaling van het beleid van de Unie en de ontwikkeling van haar externe optreden, in de zin van artikel 16, lid 1, tweede volzin, en lid 6, derde alinea, VEU. Het besluit houdende machtiging tot ondertekening van een internationale overeenkomst omvat echter niet de latere handeling die bestaat in de daadwerkelijke ondertekening van die overeenkomst. Na de machtiging moet de overeenkomst namelijk worden ondertekend nadat alle daartoe noodzakelijke stappen zijn gezet, met name ten aanzien van het betrokken derde land. Daartoe behoort het verstrekken van een volmacht voor het aanwijzen van de persoon die bevoegd is om de overeenkomst namens de Unie te ondertekenen. Dienaangaande beklemtoont het Hof dat deze aanwijzing geen beoordeling vereist die valt onder „beleidsbepalende” of „coördinerende” taken van de Unie of onder de „[uitwerking van] het externe optreden” in de zin van artikel 16, leden 1 en 6, VEU, en dus geen deel uitmaakt van de politieke beoordeling die aan een dergelijk besluit ten grondslag ligt en op basis waarvan deze instelling heeft ingestemd met de rechtsgevolgen die de ondertekening volgens de ter zake geldende regels van internationaal recht teweeg zal brengen.

Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de aanwijzing van de ondertekenaar een handeling is waarmee wordt „[gezorgd] voor de externe vertegenwoordiging van de Unie” in de zin van artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU, merkt het Hof op dat het juridische begrip „vertegenwoordiging” volgens de gebruikelijke betekenis ervan een handeling in naam van een subject bij een derde impliceert, waarbij een dergelijke handeling een wilsverklaring van dat subject ten aanzien van die derde kan zijn. Het feit dat de daartoe aangewezen persoon namens de Unie een internationale overeenkomst ondertekent, drukt juist de wil van de Unie uit, zoals die is bepaald door de Raad, ten aanzien van het derde land waarmee over deze overeenkomst is onderhandeld. De bewoordingen van artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU, volgens welke de Commissie „zorgt voor de externe vertegenwoordiging van de Unie”, lijken dus aan te tonen dat deze bepaling de Commissie de bevoegdheid verleent om – buiten het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) en tenzij de Verdragen op dit punt in een andere bevoegdheidsverdeling voorzien – elke handeling te verrichten die, naar aanleiding van het besluit van de Raad houdende machtiging tot ondertekening van een internationale overeenkomst namens de Unie, ervoor zorgt dat die ondertekening plaatsvindt.

In de derde plaats stelt het Hof vast dat deze letterlijke uitlegging van artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU voortvloeit uit het internationaal gewoonterecht³⁵⁵, op grond waarvan iedere persoon die in een document van de bevoegde autoriteit van een staat of van het orgaan van een internationale organisatie wordt aangewezen om de ondertekening te verrichten, op grond van die volmacht moet

³⁵³ Op 29 juni 2021 heeft die permanent vertegenwoordiger het protocol namens de Unie ondertekend. Op 30 juni 2021 zijn de Commissie en de lidstaten in kennis gesteld van deze ondertekening en van de voorlopige toepassing van het protocol vanaf 29 juni 2021.

³⁵⁴ Artikel 13, lid 2, VEU luidt als volgt: „Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen. De instellingen werken loyaal samen.”

³⁵⁵ Zoals gecodificeerd bij artikel 2, lid 1, onder c), en artikel 7, lid 1, onder a), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331).

worden beschouwd als vertegenwoordiger van die staat of internationale organisatie. Het feit dat een dergelijke persoon namens de Unie een internationale overeenkomst ondertekent, vormt dus uit het oogpunt van de regels van internationaal gewoonrecht een „vertegenwoordiging” van de Unie. Dientengevolge moeten, gelet op artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU, de stappen die nodig zijn voor de ondertekening van een internationale overeenkomst nadat de Raad machtiging tot die ondertekening heeft verleend, waaronder de stap bestaande in de aanwijzing van de ondertekenaar, buiten het GBVB, worden geacht te vallen onder de bevoegdheid van de Commissie om „[te zorgen] voor de externe vertegenwoordiging van de Unie”, tenzij het VEU of het VWEU de bevoegdheid om die ondertekening te organiseren, aan een andere instelling van de Unie verleent.

Het Hof preciseert in dit verband dat, anders dan artikel 218, lid 3, VWEU, dat de Raad met betrekking tot de onderhandelingen over internationale overeenkomsten niet alleen de bevoegdheid toekent om machtiging te verlenen tot het openen van onderhandelingen, maar ook om de onderhandelaar of het hoofd van het onderhandelings-team van de Unie aan te wijzen, artikel 218, lid 5, VWEU verwijst naar een bevoegdheid van de Raad om machtiging te verlenen tot ondertekening en voorlopige toepassing van de internationale overeenkomst, en niet naar een bevoegdheid om de ondertekenaar ervan aan te wijzen, zodat deze laatste bepaling geen afwijking van artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU inhoudt. Hieruit volgt dat wanneer de Raad toestemming heeft verleend voor de ondertekening van een internationale overeenkomst die niet onder het GBVB of „andere bij de Verdragen bepaalde gevallen” valt, het krachtens artikel 17, lid 1, zesde volzin, VEU aan de Commissie staat om te zorgen voor de daadwerkelijke ondertekening van die overeenkomst. Het Hof merkt in dit verband op dat de Raad na de inwerkingtreding van het VEU en het VWEU weliswaar de ondertekenaars van internationale overeenkomsten is blijven aanwijzen, maar dat geen enkele praktijk, hoe constant ook, de regels van de Verdragen die de instellingen moeten naleven, kan veranderen.

In de vierde en laatste plaats herinnert het Hof eraan dat de Commissie overeenkomstig artikel 17, lid 1, eerste volzin, VEU haar bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten ook in het algemeen belang van de Unie moet uitoefenen en dat zij de in artikel 13, lid 2, VEU verankerde verplichting tot loyale samenwerking moet nakomen.

2. Inhoud en draagwijdte³⁵⁶

a. Associatieovereenkomst EG-Algerije

Arrest van 29 februari 2024, Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Export van nabestaandenuitkeringen) (C-549/22, [EU:C:2024:184](#))

„Prejudiciële verwijzing – Associatieovereenkomst EG Algerije – Sociale zekerheid van migrerende Algerijnse werknemers en hun nabestaanden – Overmaken van uitkeringen naar Algerije tegen de tarieven die worden toegepast krachtens de wetgeving van de lidstaat die de uitkering verschuldigd is – Nabestaandenuitkering – Nationale regeling waarbij het woonlandbeginsel wordt toegepast – Woonplaatsbepaling die voorziet in een verlaging van het bedrag van de nabestaandenuitkering voor in Algerije woonachtige rechthebbenden”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Centrale Raad van Beroep (Nederland; hierna: „verwijzende rechter”) oordeelt het Hof dat artikel 68, lid 4³⁵⁷, van de

³⁵⁶ In dit deel moet ook worden gewezen op het volgende arrest: arrest van 27 februari 2024 (Grote kamer), *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#)), besproken in deel XIV.1 „Gemeenschapsmodellen”.

³⁵⁷ Artikel 68 van deze overeenkomst luidt als volgt:

Associatieovereenkomst EG-Algerije³⁵⁸, inzake het recht op het vrij overmaken van socialezekerheidsuitkeringen, rechtstreekse werking heeft en zich er niet tegen verzet dat het bedrag van nabestaandenuitkeringen wordt verlaagd omdat de begunstigden ervan in Algerije wonen wanneer met deze uitkeringen wordt beoogd een basisinkomen te garanderen dat wordt berekend aan de hand van het kostenniveau in de lidstaat die ze verschuldigd is en de verlaging de essentie van dat recht eerbiedigt.

X woont in Algerije. Als nabestaande van haar echtgenoot die in Nederland heeft gewerkt en ten tijde van zijn overlijden verzekerd was voor de Algemene nabestaandenwet (hierna: „Anw”), heeft zij sinds 1 januari 1999 recht op een nabestaandenuitkering. Na in 2018 de nabestaandenuitkering van X, die in 2012 was beëindigd, te laten herleven, heeft de Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (Nederland) aan X meegedeeld dat deze uitkering vanaf 1 januari 2013 zou worden verlaagd omdat de uitkering zou worden betaald volgens het woonlandbeginsel, dat wil zeggen tegen een percentage dat een weerspiegeling vormt van het kostenniveau in – in casu – Algerije ten opzichte van het kostenniveau in Nederland³⁵⁹.

Nadat het bezwaar tegen dit besluit en het daaropvolgende beroep waren afgewezen, heeft X hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, die heeft besloten om het Hof verschillende prejudiciële vragen voor te leggen over de uitlegging van artikel 68, lid 4, van de Associatieovereenkomst EG-Algerije teneinde te vernemen of deze overeenkomst in de weg staat aan de op het woonlandbeginsel gebaseerde verlaging van het bedrag van de nabestaandenuitkering van X.

Beoordeling door het Hof

Het Hof beantwoordt allereerst de vraag of, gelet op de bewoordingen, het doel en de aard van de Associatieovereenkomst EG-Algerije, artikel 68, lid 4, daarvan rechtstreekse werking heeft.

In dit verband stelt het vast dat in deze bepaling in duidelijke, nauwkeurige en onvoorwaardelijke bewoordingen het recht is neergelegd op het vrij overmaken van de in die bepaling bedoelde pensioenen en renten naar Algerije, tegen de koers die geldt krachtens de wetgeving van de lidstaat

„1. Behoudens het bepaalde in de volgende leden geldt voor werknemers van Algerijnse nationaliteit en de met hen samenwonende gezinsleden op het gebied van de sociale zekerheid een regeling die wordt gekenmerkt door het ontbreken van elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit tussen deze werknemers en de eigen onderdanen van de lidstaten waar zij werkzaam zijn. Het begrip sociale zekerheid dekt alle takken van sociale zekerheid die betrekking hebben op uitkeringen bij ziekte en zwangerschap, pensioenen bij invaliditeit, ouderdomspensioenen, pensioenen voor nabestaanden, uitkeringen bij arbeidsongevallen en beroepsziekten, uitkeringen bij overlijden, werkloosheidsuitkeringen en kinderbijslag.

Deze bepaling kan echter niet tot gevolg hebben dat de andere coördinatieregelingen waarin de op artikel 42 van het EG-Verdrag gebaseerde communautaire regelgeving voorziet, worden toegepast in andere dan de in artikel 70 van deze overeenkomst vervatte voorwaarden.

[...]

4. Deze werknemers mogen ouderdoms- en overlevingspensioenen en -renten, pensioenen en renten wegens arbeidsongevallen of beroepsziekten en invaliditeitspensioenen en -renten ingevolge arbeidsongevallen of beroepsziekten vrij overmaken naar Algerije, tegen de koers die geldt krachtens de wetgeving van de lidstaat of de lidstaten die de desbetreffende bedragen moeten betalen, met uitzondering van bijzondere uitkeringen waarvoor geen bijdrage is betaald. [...]

³⁵⁸ Europees-mediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en de Democratische Volksrepubliek Algerije, anderzijds, namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/690/EG van de Raad van 18 juli 2005 (PB 2005, L 265, blz. 1; hierna: „Associatieovereenkomst EG-Algerije”).

³⁵⁹ Dit percentage wordt vastgesteld overeenkomstig de Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012, die is vastgesteld op basis van artikel 17, lid 3, Anw, zoals gewijzigd bij de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid. Voor Algerije is dit percentage vanaf 1 januari 2013 vastgesteld op 60 % van het maximale bedrag aan nabestaandenuitkering en vanaf 1 januari 2016 op 40 % van dat maximale bedrag.

die de desbetreffende bedragen verschuldigd is. Aldus volgt uit voornoemde bepaling voor de lidstaten een duidelijke en nauwkeurige resultaatsverplichting, namelijk ervoor te zorgen dat de belanghebbenden kunnen profiteren van een dergelijke vrije overmaking, een verplichting die als zodanig voor de uitvoering of werking ervan niet afhankelijk is van enige latere handeling.

Het Hof merkt op dat dit recht op vrije overmaking weliswaar niet absoluut is, aangezien de concrete gevolgen ervan in elk specifiek geval zullen afhangen van „de koers die geldt krachtens de wetgeving van de lidstaat of de lidstaten die de desbetreffende bedragen moeten betalen”, maar dit niet aldus kan worden uitgelegd dat het de lidstaten is toegestaan om dat recht op vrije overmaking op discretionaire wijze te beperken en het van zijn inhoud te beroven. Ook stelt het vast dat de uitvoering of de gevolgen van het in deze bepaling neergelegde recht niet afhankelijk zijn gesteld van de vaststelling van enige andere handeling, en met name niet van de vaststelling door de Associatieraad van de in artikel 70, lid 1, van de Associatieovereenkomst EG-Algerije bedoelde bepalingen. Deze vaststelling kan dus niet kan worden beschouwd als een voorwaarde voor de onmiddellijke toepassing van dit recht. Het Hof concludeert op dit punt dat artikel 68, lid 4, van de Associatieovereenkomst EG-Algerije rechtstreekse werking heeft, zodat personen op wie deze bepaling van toepassing is het recht hebben om zich er voor de rechterlijke instanties van de lidstaten rechtstreeks op te beroepen, teneinde ervoor te zorgen dat hiermee strijdige nationaalrechtelijke regels buiten toepassing worden gelaten.

Vervolgens beantwoordt het Hof de vraag met betrekking tot de persoonlijke werkingssfeer van artikel 68, lid 4, van de Associatieovereenkomst EG-Algerije.

Het Hof merkt op dat artikel 68, lid 4, uitdrukkelijk alleen betrekking heeft op „deze werknemers”, hetgeen verwijst naar de in lid 1 van dat artikel genoemde „werknemers van Algerijnse nationaliteit”, maar stelt vast dat overlevingspensioenen en -renten behoren tot de uitkeringen die vrij kunnen worden overgemaakt naar Algerije, waarvan de begunstigden per definitie alleen de nabestaanden van die werknemers kunnen zijn. De nuttige werking van artikel 68, lid 4, van de Associatieovereenkomst EG-Algerije zou dus worden ondermijnd indien deze nabestaanden niet onder de personele werkingssfeer ervan zouden vallen. Het Hof merkt ook op dat het zou indruisen tegen de logica die ten grondslag ligt aan het beginsel zelf van het vrij overmaken van uitkeringen naar Algerije indien wordt vereist dat de rechthebbende woont in de lidstaat die de uitkering verschuldigd is, in casu in Nederland. Het Hof concludeert in dit verband dat artikel 68, lid 4, van de Associatieovereenkomst EG Algerije van toepassing is op de nabestaanden van een werknemer die hun nabestaandenuitkering willen overmaken naar Algerije maar zelf geen werknemer zijn en in Algerije wonen.

Wat ten slotte de verenigbaarheid met artikel 68, lid 4, van de Associatieovereenkomst EG Algerije betreft van de verlaging van het bedrag van een nabestaandenuitkering omdat de begunstigde ervan in Algerije woont, brengt het Hof in herinnering dat in deze bepaling het recht is neergelegd op het vrij overmaken van de betrokken uitkeringen naar Algerije „tegen de koers die geldt krachtens de wetgeving van de lidstaat of de lidstaten die de desbetreffende bedragen moeten betalen”. Aldus beschikt de lidstaat die de uitkering verschuldigd is over een beoordelingsmarge om regels vast te stellen voor de berekening van het bedrag van de in die bepaling bedoelde uitkeringen, en kan deze lidstaat dus regels vaststellen voor de aanpassing van dat bedrag bij het overmaken ervan, zoals de regel die is gebaseerd op het woonlandbeginsel.

Het Hof merkt op dat dergelijke regels echter wel de essentie van het recht op het vrij overmaken van uitkeringen moeten eerbiedigen, zonder dit recht zijn nuttig effect te ontnemen, en onderzoekt in dit verband de kenmerken van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nabestaandenuitkering. Het stelt vast dat het bedrag daarvan wordt vastgesteld aan de hand van het kostenniveau in Nederland en dat met deze uitkering bijgevolg wordt beoogd te waarborgen dat nabestaanden beschikken over een basisinkomen dat wordt berekend aan de hand van het kostenniveau in die lidstaat. Het feit dat het bedrag van de uitkering wordt aangepast om rekening te houden met het kostenniveau in Algerije kan dus volgens het Hof niet leiden tot een uitholling van het recht op vrije overmaking, mits het

percentage dat voor deze aanpassing wordt gebruikt berust op objectieve gegevens, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

b. Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Unie en Euratom enerzijds en het Verenigd Koninkrijk anderzijds

Arrest van 29 juli 2024 (Grote kamer), Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#))

„Prejudiciële verwijzing – Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds – Overlevering van een persoon aan het Verenigd Koninkrijk met het oog op strafvervolging – Bevoegdheid van de uitvoerende rechterlijke autoriteit – Risico op schending van een grondrecht – Artikel 49, lid 1, en artikel 52, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen – Voor die persoon ongunstige wijziging van de regeling inzake voorwaardelijke invrijheidstelling”

In antwoord op een prejudiciële vraag van de Supreme Court (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) verduidelijkt het Hof (Grote kamer) welke verplichtingen de uitvoerende rechterlijke autoriteit heeft wanneer een persoon tegen wie een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd op grond van de handels en samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (hierna: „HSO”)³⁶⁰, aanvoert dat er bij zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk sprake zou zijn van een risico op schending van een grondrecht.

De District Judge of the Magistrates’ Courts of Northern Ireland (districtsrechter in eerste aanleg voor burgerlijke en strafzaken Noord-Ierland, Verenigd Koninkrijk) heeft vier aanhoudingsbevelen tegen MA uitgevaardigd in verband met strafbare feiten van terroristische aard die in juli 2020 zouden zijn gepleegd en waarvan sommige een veroordeling tot levenslange gevangenisstraf kunnen rechtvaardigen.

In de herfst van 2022 heeft de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) de overlevering van MA aan het Verenigd Koninkrijk bevolen. MA heeft zich daarop gewend tot de verwijzende rechter. Hij betoogt dat zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk onverenigbaar is met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dat onder meer is neergelegd in artikel 7 EVRM³⁶¹.

De verwijzende rechter merkt op dat de eventuele voorwaardelijke invrijheidstelling van MA, indien hij aan het Verenigd Koninkrijk wordt overgeleverd en er wordt veroordeeld, zal worden beheerst door een wettelijke regeling van het Verenigd Koninkrijk die is vastgesteld nadat de betrokken strafbare feiten beweerdelijk zijn gepleegd. De voorwaardelijke invrijheidstelling van een persoon die is veroordeeld voor strafbare feiten zoals die waarvan MA wordt verdacht, moet voortaan door een gespecialiseerde autoriteit worden goedgekeurd en kan pas worden verleend nadat die persoon twee derde van zijn straf heeft uitgezeten. Dit was niet het geval onder de vroegere regeling, die voorzag in automatische voorwaardelijke invrijheidstelling nadat de veroordeelde persoon de helft van zijn straf had uitgezeten.

³⁶⁰ Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (PB 2021, L 149, blz. 10).

³⁶¹ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), ondertekend te Rome op 4 november 1950.

In deze context heeft de verwijzende rechter het betoog van MA verworpen dat er een risico op schending van artikel 7 EVRM bestaat, met name gelet op de garanties die het rechtssysteem van het Verenigd Koninkrijk biedt waar het gaat om de toepassing van het EVRM, het feit dat niet is aangetoond dat er sprake is van een structureel gebrek dat wijst op een waarschijnlijke en flagrante schending van de door het EVRM gewaarborgde rechten als MA wordt overgeleverd, en de mogelijkheid die deze heeft om zich tot het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te wenden.

De verwijzende rechter vraagt zich echter af of tot een soortgelijke conclusie kan worden gekomen met betrekking tot het risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest³⁶², waarin onder meer is bepaald dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Bovendien vraagt hij zich ook af of de uitvoerende staat bevoegd is om zich uit te spreken over een betoog dat is gebaseerd op de onverenigbaarheid met artikel 49, lid 1, van het Handvest van bepalingen inzake sancties die in de uitvaardigende staat kunnen worden toegepast, wanneer die uitvaardigende staat niet verplicht is om het Handvest na te leven en het Hof hoge eisen heeft gesteld waar het gaat om het in aanmerking nemen van het risico op schending van de grondrechten in de uitvaardigende lidstaat.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats merkt het Hof, na te hebben aangegeven dat kaderbesluit 2002/584³⁶³ niet van toepassing is op de tenuitvoerlegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde aanhoudingsbevelen, op dat uit de opzet van titel VII van het derde deel van de HSO, dat betrekking heeft op de samenwerking op strafrechtelijk gebied, en met name uit het respectieve oogmerk van de artikelen 600 tot en met 604 van die overeenkomst³⁶⁴, volgt dat een lidstaat de tenuitvoerlegging van een door het Verenigd Koninkrijk uitgevaardigd aanhoudingsbevel slechts kan weigeren om redenen die voortvloeien uit de HSO.

In deze context zijn de lidstaten, zoals in artikel 524, lid 2, HSO wordt aangegeven, verplicht om het Handvest na te leven, aangezien een beslissing tot overlevering een tenuitvoerbrenging van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest vormt. De uitvoerende rechterlijke autoriteiten van de lidstaten moeten dus de eerbiediging verzekeren van de onder meer door artikel 49, lid 1, van het Handvest erkende grondrechten van de persoon tegen wie op grond van de HSO een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, waarbij het feit dat het Handvest niet van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk in dit verband niet relevant is.

In de tweede plaats wijst het Hof erop dat het uit de rechtspraak met betrekking tot kaderbesluit 2002/584 voortvloeiende vereiste van een tweestappentoets³⁶⁵ niet kan worden toegepast waar het gaat om de HSO. De bij dit kaderbesluit ingestelde vereenvoudigde en efficiënte

³⁶² Handvest van de van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

³⁶³ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB 2002, L 190, blz. 1).

³⁶⁴ Deze artikelen hebben onder meer betrekking op de situaties waarin de tenuitvoerlegging van een op grond van de HSO uitgevaardigd aanhoudingsbevel moet of kan worden geweigerd en op de door de uitvaardigende staat in bijzondere gevallen te verlenen garanties.

³⁶⁵ Wat de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel betreft, moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit in het kader van de eerste stap bepalen of er sprake is van gegevens die erop kunnen wijzen dat er in de uitvaardigende lidstaat een reëel risico op schending van een relevant grondrecht bestaat, hetzij wegens structurele of fundamentele gebreken, hetzij wegens gebreken die met name een objectief identificeerbare groep personen raken. In het kader van de tweede stap moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit concreet en nauwkeurig nagaan in hoeverre de gebreken die in de eerste stap zijn geïdentificeerd, gevolgen kunnen hebben voor de persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, en of er – gelet op de persoonlijke situatie van die persoon – sprake is van zwaarwegende en op feiten berustende gronden om aan te nemen dat die persoon bij overlevering aan de uitvaardigende lidstaat een reëel gevaar zal lopen dat een relevant grondrecht zal worden geschonden.

overleveringsregeling berust namelijk op het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat een specifiek kenmerk van de betrekkingen tussen de lidstaten is en ten grondslag ligt aan het vermoeden van eerbiediging van de grondrechten door de uitvaardigende lidstaat. Het is juist dat niet kan worden uitgesloten dat een internationale overeenkomst een hoge mate van vertrouwen tot stand kan brengen tussen de lidstaten en bepaalde derde landen, zoals bepaalde lidstaten van de Europese Economische Ruimte. Deze overweging kan echter niet worden doorgetrokken naar alle derde landen, en met name niet naar het Verenigd Koninkrijk.

Om te beginnen brengt de HSO tussen de Unie en het Verenigd Koninkrijk geen bevoorrechte betrekkingen tot stand die zo'n hoge mate van vertrouwen kunnen rechtvaardigen. In het bijzonder maakt het Verenigd Koninkrijk geen deel uit van de Europese ruimte zonder binnengrenzen, waarvan de totstandbrenging met name mogelijk is gemaakt door het beginsel van wederzijds vertrouwen. Vervolgens volgt uit de HSO weliswaar dat de samenwerking tussen het Verenigd Koninkrijk en de lidstaten gebaseerd is op de jarenlange eerbiediging van de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van personen³⁶⁶, maar dit neemt niet weg dat deze samenwerking niet wordt gepresenteerd alsof deze berust op het behoud van het wederzijdse vertrouwen tussen de betrokken staten zoals dat bestond vóór de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie op 31 januari 2020. Ten slotte is er sprake van wezenlijke verschillen tussen de bepalingen van de HSO die betrekking hebben op de overleveringsregeling en de overeenkomstige bepalingen van kaderbesluit 2002/584.

In de derde plaats geeft het Hof aan welk onderzoek er in die omstandigheden door de uitvoerende rechterlijke autoriteit moet worden verricht wanneer de betrokken persoon aanvoert dat er bij zijn overlevering aan het Verenigd Koninkrijk een risico bestaat op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest. Het wijst erop dat dat de verplichting tot eerbiediging van de grondrechten tot gevolg heeft dat die uitvoerende rechterlijke autoriteit middels een passend onderzoek specifiek moet nagaan of er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat die persoon een reëel risico op een dergelijke schending loopt. Daartoe moet de uitvoerende rechterlijke autoriteit alle relevante gegevens beoordelen om in te schatten in welke situatie de gezochte persoon zich zal bevinden als hij wordt overgeleverd aan het Verenigd Koninkrijk, wat inhoudt dat er – anders dan bij de genoemde tweestappentoets – rekening moet worden gehouden met de regels en praktijken die in dat land algemeen gangbaar zijn, en daarnaast ook met de specifieke kenmerken van de situatie van die persoon. Die autoriteit kan slechts weigeren gevolg te geven aan een op grond van de HSO uitgevaardigd aanhoudingsbevel indien zij met betrekking tot de individuele situatie van de gezochte persoon beschikt over objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens waaruit blijkt dat er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat er sprake is van een reëel risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest.

Bovendien kan de uitvoerende rechterlijke autoriteit pas weigeren om een aanhoudingsbevel ten uitvoer te leggen nadat zij de uitvaardigende rechterlijke autoriteit overeenkomstig de in artikel 3, lid 1, van de HSO neergelegde verplichting tot het te goeder trouw verlenen van wederzijdse ondersteuning heeft verzocht om informatie over de voorschriften van het recht van de uitvaardigende staat en de wijze waarop die voorschriften kunnen worden toegepast op de individuele situatie van de gezochte persoon, en eventueel ook om aanvullende garanties om het risico op schending van artikel 49, lid 1, van het Handvest uit te sluiten.

Wat in de laatste plaats de reikwijdte van artikel 49, lid 1, van het Handvest betreft, merkt het Hof op dat een maatregel met betrekking tot de tenuitvoerlegging van een straf slechts onverenigbaar met die bepaling is wanneer die maatregel leidt tot retroactieve wijziging van de omvang van de straf die gold toen het betreffende strafbare feit werd gepleegd en er daardoor een zwaardere straf wordt opgelegd. Dat is niet het geval als de maatregel alleen maar tot gevolg heeft dat de minimumdrempel

³⁶⁶ Artikel 524, lid 1, HSO.

om in aanmerking te komen voor voorwaardelijke invrijheidstelling wordt verhoogd. Dit kan echter ook anders zijn, met name wanneer de betrokken maatregel de mogelijkheid van voorwaardelijke invrijheidstelling in wezen afschaft of wanneer die maatregel deel uitmaakt van een reeks maatregelen die ertoe leiden dat de aanvankelijk opgelegde straf intrinsiek zwaarder wordt.

c. Internationale overeenkomsten tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Confédération paysanne (Meloenen en tomaten uit de Westelijke Sahara) (C-399/22, [EU:C:2024:839](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijke handelspolitiek – Internationale overeenkomsten – Euromediterrane overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds – Wijziging van de protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane overeenkomst – Verordening (EU) nr. 1169/2011 – Artikel 9 – Artikel 26, lid 2 – Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 – Artikel 3, leden 1 en 2 – Artikel 5, leden 1 en 2 – Artikel 8 – Artikel 15, leden 1 en 4 – Bijlage I – Bijlage IV – Verordening (EU) nr. 1308/2013 – Artikel 76 – Verstrekking van voedselinformatie aan consumenten – Verplichte vermelding van het land van oorsprong of van de plaats van herkomst van een levensmiddel – Groenten en fruit die in de Westelijke Sahara zijn geoogst – Verzoek aan een lidstaat om eenzijdig de invoer van die producten op zijn grondgebied te verbieden – Verplichte vermelding van de Westelijke Sahara als plaats van herkomst van de op dat grondgebied geoogste tomaten en meloenen”

Naar aanleiding van een verzoek om een prejudiciële beslissing van de Conseil d'État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) oordeelt het Hof (Grote kamer) dat artikel 207 VWEU, verordening 2015/478³⁶⁷ en verordening nr. 1308/2013³⁶⁸ een lidstaat niet toestaan eenzijdig een maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van landbouwproducten waarvan het etiket systematisch niet in overeenstemming is met het Unierecht inzake de vermelding van het land of het gebied van oorsprong. Voorts benadrukt het Hof dat artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011³⁶⁹, aldus moet worden uitgelegd dat op het etiket van Charentaismeloenen en kerstomaten die op het grondgebied van de Westelijke Sahara zijn geoogst, in de stadia van invoer en verkoop aan de consument alleen de Westelijke Sahara als land van oorsprong mag worden vermeld.

Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds de Confédération paysanne, een Franse landbouworganisatie, en anderzijds de ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (minister van Landbouw en Voedselvoorziening, Frankrijk) en de ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique (minister van Economische Zaken,

³⁶⁷ Verordening (EU) 2015/478 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de invoer (PB 2015, L 83, blz. 16; hierna: „basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen”).

³⁶⁸ Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke marktordening voor landbouwproducten en tot intrekking van de verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 671).

³⁶⁹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 van de Commissie van 7 juni 2011 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de sectoren groenten en fruit en verwerkte groenten en fruit betreft (PB 2011, L 157, blz. 1), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 594/2013 van de Commissie van 21 juni 2013 (PB 2013, L 170, blz. 43).

Financiën en Industriële en Digitale Soevereiniteit, Frankrijk) over de wettigheid van het impliciete besluit van laatstgenoemden tot afwijzing van haar verzoek om de invoer te verbieden van kerstomaten en Charentaismeloenen die zijn geoogst op het grondgebied van de Westelijke Sahara (hierna: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten”).

Op 2 oktober 2020 heeft de Confédération paysanne bij de Conseil d'État, de verwijzende rechter, een beroep ingesteld met het verzoek het impliciete besluit van die ministers tot afwijzing van haar verzoek nietig te verklaren, en die ministers te gelasten die invoer te verbieden. Zij betoogt dat het grondgebied van de Westelijke Sahara geen deel uitmaakt van het grondgebied van het Koninkrijk Marokko en dat een etiket dat vermeldt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten van oorsprong uit Marokko zijn, daarom in strijd is met de bepalingen van het Unierecht inzake de verstrekking van informatie aan consumenten over de oorsprong van te koop aangeboden groenten en fruit.

De verwijzende rechter vraagt zich met name af of de relevante regels van het Unierecht een lidstaat toestaan om een nationale maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van producten uit een derde land waarvan het etiket het land of gebied van oorsprong niet correct vermeldt, en of deze regels toestaan dat het etiket van die producten zowel in het stadium van de invoer als in het stadium van de verkoop aan de consument het Koninkrijk Marokko als land van oorsprong vermeldt of dat dit etiket alleen het grondgebied van de Westelijke Sahara mag vermelden.

Beoordeling door het Hof

Wat in de eerste plaats de vraag betreft of artikel 207 VWEU, de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen en verordening nr. 1308/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat zij een lidstaat toestaan eenzijdig een maatregel vast te stellen die de invoer verbiedt van landbouwproducten waarvan het etiket systematisch niet in overeenstemming is met het Unierecht inzake de vermelding van het land of het gebied van oorsprong, herinnert het Hof er om te beginnen aan dat artikel 3, lid 1, onder e), VWEU de Unie een exclusieve bevoegdheid toekent op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek, die overeenkomstig artikel 207, lid 1, VWEU wordt gegrond op eenvormige beginselen en wordt gevoerd in het kader van de beginselen en doelstellingen van het externe optreden van de Unie.

Voorts verduidelijkt het Hof dat, in de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een exclusieve bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld, alleen de Unie wetgevend kan optreden en juridisch bindende handelingen kan vaststellen.³⁷⁰ De lidstaten kunnen op een dergelijk gebied namelijk uitsluitend wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen als zij daar door de Unie toe gemachtigd zijn of om de handelingen van de Unie ten uitvoer te brengen. Wanneer zij daar niet toe gemachtigd zijn, mogen de lidstaten dus niet eenzijdig een maatregel vaststellen om de invoer van een categorie producten van oorsprong uit een derdelandsgebied of derde land te verbieden, wanneer deze invoer anderszins is toegestaan en gereguleerd door een door de Unie gesloten handelsovereenkomst.

Artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening betreffende vrijwaringsmaatregelen bepaalt weliswaar dat deze verordening geen beletsel vormt voor de vaststelling of toepassing door de lidstaten van verboden, kwantitatieve beperkingen of toezichtmaatregelen die zijn ingesteld op bepaalde specifieke gronden, maar het Hof wijst erop dat deze bepaling andere relevante bepalingen van het Unierecht onverlet laat. Wat bijvoorbeeld de invoer van landbouwproducten betreft, is de Europese Commissie op grond van artikel 194 van verordening nr. 1308/2013 als enige bevoegd om vrijwaringsmaatregelen te nemen met betrekking tot de invoer in de Unie van producten die binnen de werkingssfeer van deze verordening vallen. Artikel 24, lid 2, onder a), van de basisverordening

³⁷⁰ Artikel 2, lid 1, VWEU.

betreffende vrijwaringsmaatregelen kan derhalve niet aldus worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent eenzijdig vrijwaringsmaatregelen vast te stellen met betrekking tot de invoer van landbouwproducten.

Dienaangaande benadrukt het Hof dat, wanneer exporteurs de Unierechtelijke bepalingen inzake de verstrekking van informatie aan consumenten over de oorsprong van te koop aangeboden groenten en fruit op grote schaal niet naleven, het in voorkomend geval aan de Commissie, en niet aan een lidstaat is om in te grijpen in het kader van de samenwerkingsmechanismen waarin de associatieovereenkomst voorziet.

In de tweede plaats onderzoekt het Hof de vraag of artikel 76 van verordening nr. 1308/2013, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, aldus moet worden uitgelegd dat op het etiket van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten in de stadia van invoer en verkoop aan de consument de Westelijke Sahara als land van oorsprong moet worden vermeld en het Koninkrijk Marokko niet als zodanig genoemd mag worden.

Het Hof brengt in dit verband in herinnering dat in overweging 8 van uitvoeringsverordening nr. 543/2011, in het licht waarvan de in artikel 3, lid 1, van die uitvoeringsverordening vastgestelde eisen moeten worden gelezen, in wezen is vermeld dat de op grond van de handelsnormen vereiste aanduidingen duidelijk op de verpakking en/of het etiket van de betrokken producten moeten worden aangebracht, met name om misleiding van de consument te voorkomen. De vermelding van het land van oorsprong die noodzakelijkerwijs op producten als die in het hoofdgeding moet worden aangebracht, mag dus niet misleidend zijn.

Gelet op artikel 60 van verordening nr. 952/2013³⁷¹, is de verplichting om het land van oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten te vermelden, die enerzijds voortvloeit uit de algemene handelsnormen van bijlage I, deel A, bij uitvoeringsverordening nr. 543/2011 en de specifieke handelsnormen van bijlage I, deel B, deel 10, bij die uitvoeringsverordening, en anderzijds uit artikel 76, lid 1, van verordening nr. 1308/2013, niet alleen van toepassing op producten die afkomstig zijn uit „landen”, maar ook op producten die afkomstig zijn uit „gebieden”, waartoe geografische gebieden kunnen behoren die weliswaar onder de rechtsmacht of de internationale verantwoordelijkheid van een staat vallen, maar volkenrechtelijk gezien niettemin een eigen status hebben die onderscheiden is van die van de betrokken staat.

Het Hof stelt vast dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten zijn geoogst op het grondgebied van de Westelijke Sahara, en herinnert eraan dat dit een van het Koninkrijk Marokko onderscheiden gebied vormt.³⁷² Bijlage I bij uitvoeringsverordening 2020/1470³⁷³ voorziet overigens in afzonderlijke codes en omschrijvingen voor de Westelijke Sahara en het Koninkrijk Marokko.

In deze omstandigheden stelt het Hof vast dat het grondgebied van de Westelijke Sahara moet worden beschouwd als een douanegebied in de zin van artikel 60 van verordening nr. 952/2013 en, bijgevolg, in de zin van verordening nr. 1308/2013 en uitvoeringsverordening nr. 543/2011. Derhalve mag op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten als het land van oorsprong enkel de Westelijke Sahara als zodanig worden vermeld, aangezien die producten in dat gebied zijn geoogst. Het Hof verduidelijkt dat elke andere aanduiding misleidend zou zijn, omdat de consument zich dan

³⁷¹ Verordening (EU) nr. 952/2013, van het Europees Parlement en van de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie (PB 2013, L 269, blz. 1).

³⁷² Zie arresten van 21 december 2016, *Raad/Front Polisario* (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punt 92), en 27 februari 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), punt 62).

³⁷³ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1470 van de Commissie van 12 oktober 2020 betreffende de nomenclatuur van landen en gebieden voor de Europese statistieken over internationale handel in goederen en betreffende de geografische uitsplitsing voor andere bedrijfsstatistieken (PB 2020, L 334, blz. 2).

een onjuiste voorstelling zou kunnen maken van de werkelijke oorsprong van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde producten, aangezien zij de indruk zou kunnen wekken dat deze producten afkomstig zijn van een andere plaats dan het gebied waar zij zijn geoogst.

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Commissie en Raad/Front Polisario
(C-778/21 P en C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#))

„Hogere voorziening – Extern optreden – Internationale overeenkomsten – Partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko – Besluit betreffende de sluiting van deze overeenkomst en het bijbehorende uitvoeringsprotocol – Beweerde schendingen van het internationale recht als gevolg van de toepasselijkheid van de genoemde overeenkomst op wateren die grenzen aan het grondgebied van de Westelijke Sahara – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Bekwaamheid om in rechte op te treden – Procesbevoegdheid – Voorwaarde dat een verzoeker in bepaalde gevallen rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de litigieuze maatregel – Beginsel van de relatieve werking van verdragen – Beginsel van zelfbeschikking – Niet-zelfbesturende gebieden – Artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties – Beoordelingsmarge van de Raad van de Europese Unie – Internationaal gewoonterecht – Algemene beginselen van het Unierecht – Instemming van het volk van een niet-zelfbesturend gebied dat houder is van het zelfbeschikkingsrecht als derde partij bij een internationale overeenkomst”

Arrest van 4 oktober 2024 (Grote kamer), Commissie en Raad/Front Polisario
(C-779/21 P en C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#))

„Hogere voorziening – Extern optreden – Internationale overeenkomsten – Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds – Overeenkomst over de wijziging van de Protocollen nr. 1 en 4 van deze overeenkomst – Sluitingshandeling – Beweerde schendingen van het internationaal recht als gevolg van de toepasselijkheid van de tweede overeenkomst op het grondgebied van de Westelijke Sahara – Beroep tot nietigverklaring – Ontvankelijkheid – Bekwaamheid om in rechte op te treden – Procesbevoegdheid – Voorwaarde dat een verzoeker in bepaalde gevallen rechtstreeks en individueel wordt geraakt door de litigieuze maatregel – Beginsel van de relatieve werking van verdragen – Beginsel van zelfbeschikking – Niet-zelfbesturende gebieden – Artikel 73 van het Handvest van de Verenigde Naties – Beoordelingsmarge van de Raad van de Europese Unie – Internationaal gewoonterecht – Algemene beginselen van het Unierecht – Instemming van het volk van een niet-zelfbesturend gebied dat houder is van het zelfbeschikkingsrecht als derde partij bij een internationale overeenkomst”

Het Hof (Grote kamer) wijst in twee arresten – waarbij, voor het ene arrest de zaken C-78/21 P en C-798/21 P en voor het andere arrest, de zaken C-779/21 P en C-799/21 P zijn gevoegd – de hogere voorzieningen af die zijn ingesteld door de Europese Commissie en de Raad van de Europese Unie tegen twee arresten van het Gerecht waarbij de besluiten van de Raad houdende goedkeuring van de sluiting van overeenkomsten tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko nietig waren verklaard naar aanleiding van beroepen tot nietigverklaring die door het Front populaire pour la libération de la Saguia el Hamra et du Rio de oro (Front Polisario) tegen deze besluiten zijn ingesteld.

Bij besluit 2019/217³⁷⁴ heeft de Raad de sluiting goedgekeurd van een overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van bepaalde protocollen van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen

³⁷⁴ Besluit (EU) 2019/217 van de Raad van 28 januari 2019 betreffende de sluiting van de overeenkomst in de vorm van een briefwisseling tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko over de wijziging van de Protocollen nrs. 1 en 4 van de Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds (PB 2019, L 34, blz. 1).

en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds.³⁷⁵ Voorts heeft de Raad bij besluit 2019/441³⁷⁶ de sluiting van een partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko, het bijbehorende uitvoeringsprotocol en de briefwisseling bij de overeenkomst, en bij verordening 2019/440 de verdeling van de vangstmogelijkheden in het kader van deze overeenkomst en het bijbehorende uitvoeringsprotocol goedgekeurd.³⁷⁷ Deze twee besluiten volgden op het arrest van 21 december 2016, Raad/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), waarin het Hof onder meer heeft verklaard dat de Euromediterrane associatieovereenkomst alleen betrekking had op het grondgebied van het Koninkrijk Marokko en niet op het niet-zelfbesturende gebied van de Westelijke Sahara, en het arrest van 27 februari 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), waarin het Hof in grote lijnen een soortgelijke redenering volgde met betrekking tot visserijovereenkomsten met het Koninkrijk Marokko betreffende de wateren die grenzen aan de Westelijke Sahara.

De bij besluit 2019/217 goedgekeurde overeenkomst wijzigt de protocollen bij de Euromediterrane associatieovereenkomst die betrekking hebben op de regeling die van toepassing is bij de invoer in de Europese Unie van landbouwproducten, vis en visserijproducten van oorsprong uit Marokko, en op de definitie van het begrip „producten van oorsprong”, waardoor de tariefpreferenties die worden toegekend aan producten van oorsprong uit Marokko die naar de Unie worden uitgevoerd onder toezicht van de Marokkaanse douaneautoriteiten, worden uitgebreid tot producten van oorsprong uit de Westelijke Sahara. De visserijovereenkomst tussen de Europese Gemeenschap en Marokko³⁷⁸ is op haar beurt gewijzigd om de wateren die grenzen aan het grondgebied van de Westelijke Sahara in het toepassingsgebied van die overeenkomst op te nemen.

Bij verzoekschriften die in 2019 zijn neergelegd tegen deze handelingen in drie zaken Front Polisario/Raad (T-279/19, T-344/19 en T-356/19), heeft het Front Polisario verzocht om de litigieuze besluiten en de litigieuze verordening nietig te verklaren.

Het Gerecht heeft in de zaak die heeft geleid tot het arrest Front Polisario/Raad (T-279/19)³⁷⁹ en, in de gevoegde zaken die hebben geleid tot het arrest Front Polisario/Raad (T-344/19 en T-356/19)³⁸⁰, de litigieuze besluiten en de litigieuze verordening nietig verklaard op grond dat het vereiste van instemming van de bevolking van de Westelijke Sahara niet was geëerbiedigd. De Raad had namelijk niet voldoende rekening gehouden met alle relevante elementen in verband met de situatie in de Westelijke Sahara en was ten onrechte van mening dat hij over een beoordelingsmarge beschikte aangaande de vraag of moest worden voldaan aan het vereiste dat het volk van dat gebied instemt met de toepassing van de litigieuze overeenkomsten op dat grondgebied, in zijn hoedanigheid van derde bij de litigieuze overeenkomsten in de zin van het beginsel van de relatieve werking van verdragen in samenhang met het zelfbeschikkingsbeginsel.

³⁷⁵ Euromediterrane Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en het Koninkrijk Marokko, anderzijds, die is ondertekend op 26 februari 1996 te Brussel (PB 2000, L 70, blz. 2).

³⁷⁶ Besluit (EU) 2019/441 van de Raad van 4 maart 2019 betreffende de sluiting van de partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko, het bijbehorende uitvoeringsprotocol en de briefwisseling bij de overeenkomst (PB 2019, L 77, blz. 4).

³⁷⁷ Verordening (EU) 2019/440 van de Raad van 29 november 2018 betreffende de verdeling van de vangstmogelijkheden in het kader van de partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko en het bijbehorende uitvoeringsprotocol (PB 2019, L 77, blz. 1; hierna: „bestreden verordening”).

³⁷⁸ Partnerschapsovereenkomst inzake visserij tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Marokko (PB 2006, L 141, blz. 4).

³⁷⁹ Arrest van 29 september 2021, **Front Polisario/Raad** (T-279/19, [EU:T:2021:639](#)).

³⁸⁰ Arrest van 29 september 2021, **Front Polisario/Raad** (T-344/19 en T-356/19, [EU:T:2021:640](#)).

De Raad en de Commissie hebben elk bij het Hof hogere voorziening ingesteld tegen deze arresten.

Beoordeling door het Hof

1. Ontvankelijkheid van de door het Front Polisario bij het Gerecht ingestelde beroepen tot nietigverklaring

a) Bekwaamheid van het Front Polisario om in rechte op te treden

In de eerste plaats brengt het Hof in herinnering dat iedere natuurlijke of rechtspersoon, onder bepaalde voorwaarden, beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld dat entiteiten, onafhankelijk van de vraag of zij waren opgericht als rechtspersonen naar nationaal recht, bekwaam waren om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden.

Het Front Polisario is een zelfverklaarde vrijheidsbeweging die is opgericht om te strijden voor de onafhankelijkheid van het niet-zelfbesturend gebied van de Westelijke Sahara van het Koninkrijk Marokko en voor de oprichting van een soevereine Saharaanse staat. Aangezien deze beweging juist op basis van het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara een nationale rechtsorde voor dit gebied nastreeft, kan voor de erkenning van haar bekwaamheid om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden, niet worden geëist dat zij als rechtspersoon volgens een bepaalde nationale rechtsorde is opgericht. Bovendien is het Front Polisario een van de legitieme gesprekspartners in het proces dat onder auspiciën van de VN Veiligheidsraad is gevoerd om de toekomst van de Westelijke Sahara te bepalen, waarvan de besluiten bindend zijn voor alle lidstaten en instellingen van de Unie. Hieruit volgt dat het Front Polisario, dat ook bilaterale juridische betrekkingen onderhoudt op internationaal niveau, over voldoende juridische zelfstandigheid beschikt om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte te kunnen optreden.³⁸¹ Bijgevolg is het Hof van mening dat het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, tot de slotsom kon komen dat het Front Polisario bekwaam was om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden, in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

b) Procesbevoegdheid van het Front Polisario

In de tweede plaats gaat het Hof na of het Front Polisario procesbevoegd is. Wat betreft de vraag of het Front Polisario rechtstreeks wordt geraakt door de litigieuze besluiten en de litigieuze verordening, herinnert het Hof om te beginnen aan de twee criteria waaraan daartoe cumulatief moet zijn voldaan: 1) de bestreden maatregel moet rechtstreeks gevolgen hebben voor de rechtspositie van de betrokken persoon en 2) mag geen enkele beoordelingsbevoegdheid laten aan de adressaten ervan die met de uitvoering ervan zijn belast.

Dienaangaande stelt het Hof vast dat het Front Polisario met zijn beroepen tot nietigverklaring bij het Gerecht het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara³⁸² heeft willen beschermen en dat derhalve aan de hand van de gevolgen van de litigieuze handelingen en, bijgevolg, van de litigieuze overeenkomsten voor de rechtspositie van dat volk moet worden onderzocht of het Front Polisario door de betrokken handelingen rechtstreeks wordt geraakt.

³⁸¹ Het Hof preciseert daarover dat het bij de vraag of die entiteit de belangen van het volk van de Westelijke Sahara legitiem kan vertegenwoordigen, gaat om haar bevoegdheid om een beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit in te stellen, en niet om de vraag of zij bekwaam is om voor de rechterlijke instanties van de Unie in rechte op te treden.

³⁸² Zie arrest van 21 december 2016, *Raad/Front Polisario* (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punten 88, 91 en 105).

Het Hof brengt in herinnering dat hoewel het Front Polisario niet officieel is erkend als de exclusieve vertegenwoordiger van het volk van de Westelijke Sahara, het overeenkomstig de resoluties van de hoogste organen van de VN een bevoorrechte gesprekspartner is in het kader van de vaststelling van de toekomstige status van de Westelijke Sahara. Op grond van deze bijzondere omstandigheden kan worden aangenomen dat het Front Polisario voor de rechterlijke instanties van de Unie de wettigheid kan betwisten van een handeling van de Unie die rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechtspositie van dat volk. In dit opzicht voldoen de litigieuze handelingen en, bij uitbreiding, de litigieuze overeenkomsten, gelet op de gevolgen die zij hebben voor het zelfbeschikkingsrecht van het volk van de Westelijke Sahara, aan het wettelijke vereiste dat een natuurlijke of rechtspersoon rechtstreeks wordt geraakt door het besluit waartegen het beroep is gericht. Deze voorwaarde moet hier, gelet op artikel 73 van het VN-Handvest en het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming, worden getoetst aan de rechtspositie van het volk van de Westelijke Sahara, dat in de onderhavige zaken wordt vertegenwoordigd door het Front Polisario.

Voorts vormt het besluit over de sluiting van een internationale overeenkomst een definitieve handeling in de interne rechtsorde van de Unie en geeft het uiting aan de wil van de Unie om door die overeenkomst gebonden te zijn. Het Hof, dat niet bevoegd is om een internationale overeenkomst nietig te verklaren, herinnert eraan dat dit besluit een voor beroep vatbare handeling is. Anders dan bepaalde partijen betogen, vormt de kennisgeving van de goedkeuring van een dergelijke overeenkomst aan de andere overeenkomstsluitende partij daarentegen een uitvoeringsmaatregel die in beginsel moet worden beschouwd als een niet voor beroep vatbare handeling.

Op grond hiervan komt het Hof tot de slotsom dat het Front Polisario rechtstreeks werd geraakt door de litigieuze besluiten en dat het Gerecht ter zake geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

Wat betreft de individuele geraaktheid van het Front Polisario, bevestigt het Hof eveneens de benadering van het Gerecht dat het, gelet op de omstandigheden die tot de conclusie leiden dat het rechtstreeks werd geraakt, moest worden geacht door de litigieuze besluiten individueel te worden geraakt. In dat verband stelt het Hof vast dat het volk van de Westelijke Sahara, vertegenwoordigd door het Front Polisario, door het litigieuze besluit individueel wordt geraakt, voor zover de uitdrukkelijke opneming van het grondgebied van de Westelijke Sahara in de werkingssfeer van de betrokken overeenkomsten, die krachtens de litigieuze besluiten bindend zijn voor de Unie, de rechtspositie van dit volk wijzigt op grond van zijn status als houder van het zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot dit gebied. Deze status karakteriseert het namelijk ten opzichte van elke andere persoon of entiteit, met inbegrip van elk ander volkenrechtelijk subject.

2. Instemming van het volk van de Westelijke Sahara met de litigieuze overeenkomsten en omvang van de rechterlijke toetsing door het Gerecht

Ingevolge de litigieuze besluiten zijn de betrokken overeenkomsten goedgekeurd door de Unie nadat de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden, „alle redelijke en mogelijke maatregelen [heeft] genomen om de personen op wie de overeenkomst betrekking heeft voldoende te betrekken teneinde hun instemming met [de overeenkomsten] te verzekeren”.³⁸³ Het Hof merkt daarover evenwel op dat het grootste deel van de huidige bevolking van de Westelijke Sahara geen deel uitmaakt van het volk dat recht heeft op zelfbeschikking, namelijk het volk van de Westelijke Sahara dat grotendeels ontheemd is. Het Hof voegt hieraan toe dat een verschil bestaat tussen het begrip „bevolking” van een niet-zelfbesturend gebied en het begrip „volk” van dat gebied. Dit laatste begrip verwijst namelijk naar een politieke eenheid met zelfbeschikkingsrecht, terwijl het begrip „bevolking” verwijst naar de inwoners van een gebied.

³⁸³ Overweging 10 van besluit 2019/217 en overweging 11 van besluit 2019/441.

Het Hof herinnert er vervolgens aan dat volgens het beginsel van algemeen volkenrecht van de relatieve werking van verdragen een verdrag geen rechten of verplichtingen in het leven mag roepen voor derden. Zo kan een derde worden geraakt door de uitvoering van die overeenkomst in geval van opnemings binnen de werkingssfeer ervan van een grondgebied ten aanzien waarvan die derde soeverein is of zelfbeschikkingsrecht heeft. De uitvoering van een internationale overeenkomst tussen de Unie en het Koninkrijk Marokko op het grondgebied van de Westelijke Sahara vereist daarom de instemming van het volk van de Westelijke Sahara.³⁸⁴ Aangezien het internationaal optreden van de Unie met name dient bij te dragen tot de strikte eerbiediging van het internationaal recht en de inachtneming van de beginselen van het VN-Handvest³⁸⁵, benadrukt het Hof dat het ontbreken van de instemming van het volk van de Westelijke Sahara met deze overeenkomsten, die ook worden toegepast op het grondgebied van de Westelijke Sahara en de aangrenzende wateren, de geldigheid van de handelingen van de Unie betreffende de sluiting van deze overeenkomsten kan aantasten.

3. *Noodzaak van instemming van het volk van de Westelijke Sahara en aanduiding van het Front Polisario als de entiteit die die instemming moet geven*

Het Hof merkt, om te beginnen, op dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met zijn vaststelling dat bij de litigieuze overeenkomsten aan het volk van de Westelijke Sahara een verplichting werd opgelegd doordat er aan de autoriteiten van het Koninkrijk Marokko bepaalde bevoegdheden werden verleend die zouden worden uitgeoefend op het grondgebied van de Westelijke Sahara.³⁸⁶ Het mag dan wel juist zijn dat de uitvoering van de litigieuze overeenkomsten impliceert dat de handelingen van de Marokkaanse autoriteiten op het grondgebied van de Westelijke Sahara rechtsgevolgen hebben waardoor de rechtspositie van het volk van dat gebied wordt gewijzigd, maar op grond van die omstandigheid kan er niet van worden uitgegaan dat die overeenkomsten voor dat volk volkenrechtelijke verplichtingen doet ontstaan. In dat opzicht impliceren de litigieuze overeenkomsten niet dat de Unie de vermeende soevereiniteit van het Koninkrijk Marokko over de Westelijke Sahara erkent. Het volk van de Westelijke Sahara is bovendien bijvoorbeeld noch de adressaat van de vismachtigingen of andere administratieve handelingen die door de Marokkaanse autoriteiten zijn opgesteld in het kader van de uitvoering van de partnerschapsovereenkomst inzake duurzame visserij tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Marokko die het zou moeten erkennen, noch van de maatregelen die de autoriteiten van de Unie en van de lidstaten tegenover de Marokkaanse autoriteiten hebben genomen. Het Hof komt daarom tot de slotsom dat het Gerecht is uitgegaan van een onjuiste vooronderstelling bij zijn oordeel dat het volk van de Westelijke Sahara uitdrukkelijk had moeten instemmen met de litigieuze overeenkomsten.

Het Hof verklaart evenwel dat het internationaal gewoonterecht geen bepaalde vorm voorschrijft voor de uitdrukking van instemming door een derde met een overeenkomst die een recht verleent aan die partij³⁸⁷, en niet uitsluit dat een dergelijke instemming in bepaalde omstandigheden impliciet wordt gegeven. Zo kan de instemming van een volk van een niet-zelfbesturend gebied met een internationale overeenkomst waarbij het de status van derde partij heeft en die zal worden uitgevoerd in het gebied waarop zijn zelfbeschikkingsrecht betrekking heeft, worden vermoed mits aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste mag de betrokken overeenkomst geen verplichting

³⁸⁴ Zie arrest van 21 december 2016, *Raad/Front Polisario* (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), punt 106).

³⁸⁵ Artikel 3, lid 5, en artikel 21, lid 1, VEU.

³⁸⁶ Arresten van 29 september 2021, *Front Polisario/Raad* (T-279/19, [EU:T:2021:639](#), punten 322 en 323), en 29 september 2021, *Front Polisario/Raad* (T-344/19 etnT-356/19, [EU:T:2021:640](#), punt 318).

³⁸⁷ Zie arrest van het Permanent Hof van Internationale Justitie van 7 juni 1932, zaak „Belastingvrije zones Haute Savoie en Pays de Gex” (Recueil CPJ 1927, serie A/B, nr. 46, blz. 148).

scheppen voor het betrokken volk. Ten tweede moet deze overeenkomst erin voorzien dat het betrokken volk zelf een specifiek, concreet, substantieel en verifieerbaar voordeel ontvangt uit de exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van dat gebied, dat in verhouding staat tot de omvang van die exploitatie. De betrokken overeenkomst moet ook voorzien in een mechanisme voor regelmatige controle om na te gaan of het betrokken volk op grond van de overeenkomst een echt voordeel geniet. Enkel als deze voorwaarden worden nageleefd is een dergelijke overeenkomst verenigbaar met het beginsel van voorrang van de belangen van de volkeren van niet-zelfbesturende gebieden dat voortvloeit uit artikel 73 van het VN-Handvest en is verankerd in het internationaal gewoonterecht.

Wanneer aan deze twee voorwaarden is voldaan, dient de instemming van het betrokken volk als vaststaand te worden beschouwd. Dat een beweging die beweert de legitieme vertegenwoordiger van dit volk te zijn, zich tegen deze instemming verzet, kan op zich niet volstaan om het bestaan van deze veronderstelde instemming op losse schroeven te zetten. Dit vermoeden van instemming is evenwel vatbaar voor weerlegging, wanneer de legitieme vertegenwoordigers van dit volk aantonen dat de voordelenregeling die de betrokken overeenkomst aan dit volk toekent, of het controlemechanisme waaraan zij moet worden onderworpen, niet voldoet aan deze voorwaarden.

Het Hof stelt vast dat de litigieuze overeenkomsten weliswaar de rechtspositie van het volk van de Westelijke Sahara wijzigen krachtens het Unierecht met betrekking tot het zelfbeschikkingsrecht dat het op dat grondgebied geniet, maar voor dat volk geen volkenrechtelijke verplichtingen in het leven roepen. Aan de eerste van de twee voorwaarden is dus voldaan.

Wat betreft de tweede voorwaarde komt het Hof tot de slotsom dat een voordeel ten gunste van het volk van de Westelijke Sahara dat aan de hiervoor genoemde kenmerken voldoet, in de litigieuze overeenkomsten duidelijk ontbreekt. Verder preciseert het Hof dat wanneer een toekomstige overeenkomst ten goede komt aan het volk van de Westelijke Sahara overeenkomstig voornoemde vereisten, de mogelijkheid dat die overeenkomst ook ten goede komt aan de inwoners van dat gebied in het algemeen, niet in de weg zou staan aan de vaststelling van een vermoeden van instemming van dat volk.

4. Inroepbaarheid van het internationaal recht

Het Hof herinnert eraan dat de Unie haar bevoegdheden moet uitoefenen met inachtneming van het volkenrecht. Het is dan ook, in het kader van een beroep tot nietigverklaring, bevoegd om te beoordelen of een door de Unie gesloten internationale overeenkomst verenigbaar is met de volkenrechtelijke regels. Overeenkomstig de Verdragen zijn die regels verbindend voor de Unie en de geldigheidsstoetsing van het Hof met betrekking tot de handeling waarbij de Unie een dergelijke internationale overeenkomst heeft gesloten kan betrekking hebben op de geldigheid van die handeling uit het oogpunt van de inhoud zelf van de internationale overeenkomst in kwestie.³⁸⁸ Het Gerecht kon dus terecht tot de slotsom komen dat het zelfbeschikkingsbeginsel en het beginsel van de relatieve werking van verdragen kunnen worden ingeroepen in het kader van de toetsing van de geldigheid van de litigieuze besluiten.

Conclusie

Aangezien geen van de middelen die de Commissie en de Raad ter ondersteuning van de hogere voorzieningen hebben aangevoerd, slaagt, moeten deze hogere voorzieningen in hun geheel worden afgewezen.

³⁸⁸ Arrest van 27 februari 2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), punten 47-51).

5. *Handhaving van de gevolgen van de litigieuze besluiten in geval van afwijzing van de hogere voorzieningen van de Raad en de Commissie*

In de gevoegde zaken C-778/21 P en C-798/21 P had het bestreden arrest de gevolgen van het litigieuze besluit gehandhaafd tot de uitspraak van het onderhavige arrest. Aangezien het uitvoeringsprotocol van de betrokken overeenkomst op 17 juli 2023 verstreek en de visserijovereenkomst zelf de vaartuigen van de Unie geen toegang geeft tot de „visserijzone”, is het Hof van oordeel dat de subsidiaire verzoeken van de Commissie en de Raad om handhaving van de gevolgen van het litigieuze besluit zonder voorwerp zijn geraakt.

In de gevoegde zaken C-779/21 P en C-799/21 P is de bij het litigieuze besluit goedgekeurde overeenkomst op 19 juli 2019 in werking getreden. Aangezien de nietigverklaring van dat besluit, wanneer de gevolgen ervan niet gedurende een beperkte periode worden gehandhaafd, ernstige negatieve gevolgen zou kunnen hebben voor het externe optreden van de Unie en de rechtszekerheid van de internationale verbintenissen waarmee zij heeft ingestemd en die de instellingen van de Unie en de lidstaten binden, ter discussie kunnen stellen, oordeelt het Hof dat de gevolgen van dat besluit moeten worden gehandhaafd gedurende een periode van twaalf maanden vanaf de datum van uitspraak van het arrest.

XX. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid

1. Beperkende maatregelen

Arrest van 5 september 2024, Jemerak (C-109/23, [EU:C:2024:681](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren – Verordening (EU) nr. 833/2014 – Artikel 5 quindecies, leden 2 en 6 – Verbod om direct of indirect diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen aan de Russische regering en aan in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten en lichamen – Vrijstelling betreffende de verlening van diensten die strikt noodzakelijk zijn om in een lidstaat de toegang tot gerechtelijke, administratieve of arbitrageprocedures te waarborgen – Verlijden en uitvoeren van een koopakte voor een onroerend goed door een notaris – Bijstand van een tolk in het kader van een dergelijke authenticatie”

Het Hof, dat door het Landgericht Berlin (rechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland) is verzocht om een prejudiciële beslissing, spreekt zich uit over de werkingssfeer van het verbod om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen aan in Rusland gevestigde rechtspersonen, zoals bedoeld in artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014³⁸⁹, zoals gewijzigd bij verordening 2022/1904³⁹⁰, betreffende door de Raad van de Europese Unie vastgestelde beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

GM en ON zijn Duitse staatsburgers die in Berlijn (Duitsland) een woning wilden kopen die toebehoort aan de in Rusland gevestigde rechtspersoon Visit-Moscow Ltd. Met het oog daarop hebben GM, ON en Visit-Moscow de in Duitsland werkzame notaris PR verzocht een authentieke koopakte op te stellen en vervolgens te laten uitvoeren. In 2022 heeft PR echter geweigerd de koopakte te verlijden omdat hij niet kon uitsluiten dat de authenticatie in strijd was met het verbod van artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014. PR, die niet is ingegaan op het verzoek van GM, ON en Visit-Moscow om terug te komen op die weigering, heeft het beroep van deze partijen tegen die weigering verwezen naar de rechter van eerste aanleg te Berlijn, die aan het Hof verschillende prejudiciële vragen hieromtrent heeft gesteld.

Beoordeling door het Hof

In de eerste plaats merkt het Hof op dat volgens de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis met het begrip „juridisch advies” in het algemeen advies over een rechtsvraag wordt bedoeld. In samenhang met het begrip „diensten” in artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 verwijst het begrip „juridisch advies” dus naar de uitoefening van een economische activiteit die is gebaseerd op een relatie tussen een dienstverlener en zijn cliënt, met als doel juridisch advies te verlenen, waarbij een dienstverlener advies over juridische kwesties verleent aan personen die daar om verzoeken.

Deze interpretatie van het begrip „diensten op het gebied van juridisch advies” wordt bevestigd door overweging 19 van verordening 2022/1904. Ten eerste wordt daarin verwezen naar een relatie tussen een dienstverlener en zijn cliënt, waarbij de rol van die dienstverrichter erin bestaat deze cliënt in diens belang bij te staan en te adviseren over de juridische aspecten van transacties met derden. Ten

³⁸⁹ Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 1).

³⁹⁰ Verordening (EU) nr. 2022/1904 van de Raad van 6 oktober 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2022, L 259, blz. 3).

tweede wordt er verwezen naar de nevenactiviteiten die bestaan uit „voorbereiding, uitvoering en verificatie van juridische documenten”.

De activiteiten waarop het begrip „diensten op het gebied van juridisch advies” in de zin van artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 betrekking heeft, verschillen dus duidelijk van die welke overheidsorganen kunnen uitoefenen. Overheidsorganen hebben namelijk niet tot taak diensten te verlenen die bestaan in het geven van adviezen aan personen over rechtsvragen teneinde hun bijzondere belangen te bevorderen of te verdedigen.

In de onderhavige zaak heeft het Hof erop gewezen dat de notaris in het kader van authenticatie van een koopakte voor een onroerend goed niet lijkt te handelen ter bevordering van de specifieke belangen van de ene of de andere betrokken partij of van deze beide partijen, maar onpartijdig, op gelijke afstand ten opzichte van die partijen en hun respectieve belangen, uitsluitend in het belang van de wet en de rechtszekerheid. Gelet op de specifieke modaliteiten van de procedure voor notariële authenticatie van akten en de rechtsgevolgen die in het Duitse rechtssysteem aan authentieke akten zijn verbonden, valt het verlijden door een notaris – zoals geregeld door het Duitse recht – van een koopakte voor een onroerend goed dat toebehoort aan een in Rusland gevestigde rechtspersoon niet onder het begrip „diensten op gebied van juridisch advies” als bedoeld in artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 en bijgevolg niet binnen de werkingssfeer van het verbod om die diensten aan een dergelijke rechtspersoon te verlenen, zoals bedoeld onder b) van die bepaling.

Het Hof merkt in dit verband op dat indien artikel 5 quindecies, lid 2, van die verordening anders moet worden uitgelegd, dit zou leiden tot incoherenties bij de toepassing van deze verordening en ook tussen die verordening en verordening nr. 269/2014³⁹¹.

Transacties betreffende op het grondgebied van de Unie gelegen onroerende goederen die toebehoren aan in Rusland gevestigde rechtspersonen zijn krachtens verordening nr. 833/2014 nog steeds toegestaan. In de praktijk kunnen deze niettemin worden belemmerd in bepaalde lidstaten, waar het verlijden van een koopakte voor een onroerend goed door een notaris een essentiële voorwaarde is voor de vervreemding van een dergelijk goed, ongeacht of het deze rechtspersonen al dan niet overeenkomstig verordening nr. 269/2014 verboden is om over hun vermogen te beschikken.

Het kan niet de bedoeling van de Uniewetgever zijn geweest dat het in artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 vervatte verbod in de lidstaten, naargelang van het toepasselijke notariële stelsel, dergelijke uiteenlopende gevolgen heeft.

Bovendien is de gegeven uitlegging niet in strijd met het doel van verordening nr. 833/2014, noch met dat van verordening nr. 269/2014.

Allereerst blijkt noch uit besluit 2022/1909³⁹², noch uit verordening nr. 833/2014 en verordening 2022/1904 dat de Raad met het verbod om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen heeft willen bewerkstelligen dat in Rusland gevestigde rechtspersonen in bepaalde lidstaten niet over hun onroerende goederen kunnen beschikken.

³⁹¹ Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6).

³⁹² Besluit (GBVB) 2022/1909 van de Raad van 6 oktober 2022 tot wijziging van besluit 2014/512/GBVB betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2022, L 259 I, blz. 122).

Vervolgens bestond het doel dat ten grondslag ligt aan het in artikel 5 quindacies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 neergelegde verbod erin om het voor Russische rechtspersonen die op het grondgebied van de Unie actief zijn, moeilijker te maken hun commerciële activiteiten daar voort te zetten, en om aldus de Russische economie te treffen. Notariële authenticatie van een koopakte voor een onroerend goed dat toebehoort aan een in Rusland gevestigde rechtspersoon is niet in strijd met een dergelijke doelstelling.

Tot slot is het onduidelijk op welke wijze notariële authenticatie van een koopakte voor een onroerend goed dat toebehoort aan een in Rusland gevestigde rechtspersoon a priori en in algemene zin zou kunnen bijdragen aan het omzeilen van de vastgestelde beperkende maatregelen.

In de tweede plaats benadrukt het Hof dat het aan de verwijzende rechter staat om voor elk van de taken die de notaris vervult ter uitvoering van een dergelijke koopakte te beoordelen of zij impliceren dat de notaris aan de partijen juridisch advies verleent in de zin van de eerder gegeven uitlegging van het begrip „diensten op het gebied van juridisch advies”.

Wat in de laatste plaats de vraag betreft of de vertaaldiensten die een tolk vervult bij de notariële authenticatie diensten op het gebied van juridisch advies zijn in de zin van artikel 5 quindacies, lid 2, van verordening nr. 833/2014, merkt het Hof op dat, aangezien het beroep van tolk niet juridisch van aard is, deze diensten geen element van „juridisch advies” kunnen bevatten, zelfs niet wanneer de betrokken dienstverrichting bestaat in het verlenen van bijstand aan een in een rechtsgebied handelende rechtsbeoefenaar. Bovendien blijkt niet dat het verlijden door een Duitse notaris van een koopakte voor een in Duitsland gelegen onroerend goed dat toebehoort aan een in Rusland gevestigde rechtspersoon, binnen de werkingssfeer valt van het in artikel 5 quindacies, lid 2, van verordening nr. 833/2014 neergelegde verbod om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen. Hieruit volgt dat de tolk die in het kader van een notariële authenticatie van een dergelijke akte vertaaldiensten verleent om de vertegenwoordiger van deze rechtspersoon bij te staan, die de tijdens de notariële bespreking gebruikte taal niet machtig is, geen „diensten op het gebied van juridisch advies” in de zin van die bepaling aan een dergelijke rechtspersoon verleent.

Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), *Neves 77 Solutions* (C-351/22, [EU:C:2024:723](#))

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) – Beperkende maatregelen die zijn vastgesteld naar aanleiding van acties van de Russische Federatie die de situatie in Oekraïne destabiliseren – Besluit 2014/512/GBVB – Artikel 2, lid 2, onder a) – Bevoegdheid van het Hof – Artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU – Artikel 275 VWEU – Artikel 215 VWEU – Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht op eigendom – Beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen – Tussenhandeldiensten met betrekking tot militaire uitrusting – Verbod om dergelijke diensten te verlenen – Geen kennisgeving aan de bevoegde nationale autoriteiten – Bestuurlijke overtreding – Geldboete – Automatische verbeurdverklaring van de als tegenprestatie voor de verboden transactie ontvangen bedragen”

Het Hof, dat door de Tribunal București (rechter in tweede aanleg Boekarest, Roemenië) om een prejudiciële beslissing is verzocht, verduidelijkt de reikwijdte van de beperkingen van zijn bevoegdheid op het gebied van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)³⁹³. Bovendien spreekt het zich uit over de draagwijdte van het verbod op het verlenen van tussenhandeldiensten met betrekking tot militaire uitrusting, dat is neergelegd in artikel 2, lid 2,

³⁹³ Die beperkingen vinden hun grondslag in artikel 24, lid 1, VEU en artikel 275, lid 1 VWEU.

onder a), van besluit 2014/512/GBVB³⁹⁴ betreffende beperkende maatregelen die de Raad van de Europese Unie heeft vastgesteld naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren.

De Roemeense vennootschap Neves 77 Solutions SRL (hierna: „Neves”) heeft als hoofdactiviteit tussenhandel in de verkoop van goederen op het gebied van de luchtvaart.

In 2019 heeft Neves met de Oekraïense vennootschap SFTE Spetstechnoexport (hierna: „SFTE”) een overeenkomst gesloten betreffende de overdracht van de eigendomsrechten van 32 radiostations die aan de Verenigde Arabische Emiraten moesten worden geleverd. Na deze radiostations – waarvan er 20 in Rusland waren vervaardigd en naar de Verenigde Arabische Emiraten waren uitgevoerd – van een Portugese vennootschap te hebben gekocht, heeft Neves deze op verzoek van SFTE overgedragen aan een Indiase vennootschap.

De Roemeense belastingdienst was met name van mening dat deze tussenhandel in strijd was met artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 en heeft in 2020 bijgevolg een proces-verbaal van een administratieve overtreding opgesteld, waarbij aan Neves een geldboete is opgelegd en de bedragen die zij als tegenprestatie voor deze transactie had ontvangen, zijn verbeurdverklaard.

Neves heeft beroep tot nietigverklaring van dat proces-verbaal ingesteld bij de Judecătorie Sectorului 1 Bucureşti (rechter in eerste aanleg van het 1e arrondissement Boekarest, Roemenië), die dat beroep heeft verworpen. Neves heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de rechter in tweede aanleg te Boekarest, de verwijzende rechter.

Beoordeling door het Hof

Wat de bevoegdheid van het Hof betreft om artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 uit te leggen, stelt het Hof om te beginnen vast dat deze bepaling een beperkende maatregel van algemene strekking invoert die als grondslag dient voor een nationale sanctiemaatregel. Hoewel de bevoegdheid van het Hof geenszins beperkt is met betrekking tot een verordening die is vastgesteld op grond van artikel 215 VWEU en die uitvoering geeft aan de standpunten van de Unie die in het kader van het GBVB zijn vastgesteld, was het in dat artikel 2, lid 2, onder a), neergelegde verbod om tussenhandeldiensten te verrichten ten tijde van de feiten van het hoofdgeding niet bij verordening ten uitvoer gelegd.

In de eerste plaats dient het Hof er in het kader van het toezicht op de naleving van artikel 40, eerste alinea, VEU³⁹⁵ echter in het bijzonder op toe te zien dat de Raad, wat de uitvoering van artikel 215 VWEU betreft, de bevoegdheid van het Hof met betrekking tot een verordening uit hoofde van dat artikel niet kan omzeilen. In dit verband blijkt uit de duidelijke bewoordingen van artikel 215, lid 1, VWEU dat het aan de Raad staat om de maatregelen vast te stellen die nodig zijn ter uitvoering van een GBVB-besluit tot vaststelling van het standpunt van de Unie ten aanzien van de onderbreking of de beperking van de economische en financiële betrekkingen met een derde land. In het door lid 1 bestreken geval bevindt deze instelling zich dus in een situatie van gebonden bevoegdheid.

In de tweede plaats moet de mogelijkheid om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken waarin de Verdragen voorzien met betrekking tot een verordening die is vastgesteld op grond van

³⁹⁴ Besluit 2014/512/GBVB van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 13), zoals gewijzigd bij besluit 2014/659/GBVB van de Raad van 8 september 2014 (PB 2014, L 271, blz. 54).

³⁹⁵ Volgens artikel 40, eerste alinea, VEU heeft de uitvoering van het GBVB geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de in de artikelen 3 tot en met 6 VWEU bedoelde bevoegdheden van de Unie.

artikel 215, lid 1, VWEU, openstaan voor alle bepalingen die de Raad in een dergelijke verordening had moeten opnemen en die dienen als grondslag voor een nationale sanctiemaatregel ten aanzien van derden. Met deze uitlegging kan niet alleen de eenvormige toepassing van het Unierecht door de nationale rechterlijke instanties worden gewaarborgd, maar ook de samenhang van het stelsel van rechterlijke bescherming waarin het Unierecht voorziet. De prejudiciële verwijzingsprocedure³⁹⁶, die de hoeksteen van het gerechtelijke stelsel van de Unie vormt, draagt immers in wezen bij tot het behoud van de waarde van de rechtsstaat waarop de Unie is gegrondvest.³⁹⁷

Het Hof is dus bevoegd om een beperkende maatregel van algemene strekking uit te leggen ingeval het aan de Raad zou zijn geweest om die maatregel, die als grondslag dient voor een nationale sanctiemaatregel, uit te voeren bij verordening op grond van artikel 215 VWEU. In het onderhavige geval strekt het verbod om de betrokken tussenhandeldiensten te verlenen ertoe de mogelijkheden van de marktdeelnemers te beperken om binnen de werkingssfeer van het VWEU vallende transacties te verrichten.³⁹⁸ Dit verbod kan slechts op het niveau van de Unie worden uitgevoerd indien het door een dergelijke verordening wordt gevolgd en onder de maatregelen valt die nodig zijn om op het niveau van de Unie uitvoering te geven aan besluit 2014/512, dat de Raad bij verordening (EU) nr. 833/2014 ten uitvoer had moeten leggen.

Bijgevolg is het Hof bevoegd om de prejudiciële vragen te beantwoorden.

Ten gronde is het Hof in de eerste plaats van oordeel dat het in artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 neergelegde verbod om tussenhandeldiensten te verlenen ook geldt wanneer de militaire uitrusting waarop de betrokken tussenhandelstransactie betrekking heeft, nooit op het grondgebied van een lidstaat is ingevoerd.

In de tweede plaats benadrukt het Hof dat deze bepaling, gelezen in het licht van het recht op eigendom dat is verankerd in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en van de beginselen van rechtszekerheid en legaliteit ter zake van straffen, zich niet verzet tegen een nationale maatregel tot verbeurdverklaring van de volledige opbrengst van een tussenhandelstransactie als bedoeld in dat artikel 2, lid 2, onder a), die automatisch wordt opgelegd nadat de bevoegde nationale autoriteiten hebben vastgesteld dat het verbod om die transactie te verrichten en de verplichting om deze aan te melden, niet zijn nageleefd.

Wat het recht op eigendom betreft, herinnert het Hof om te beginnen aan de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) volgens welke confiscatiemaatregelen die betrekking hebben op de opbrengst van een strafbaar feit of een illegale activiteit of een instrument dat is gebruikt voor een strafbaar feit dat niet aan een derde te goeder trouw toebehoort, in het algemeen onder de regeling van het gebruik van goederen vallen, ook al wordt een persoon door de aard van die maatregelen van zijn eigendom beroofd.³⁹⁹

In casu lijkt deze beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht in overeenstemming te zijn met het evenredigheidsbeginsel en dus te worden gerechtvaardigd in het licht van de voorwaarden

³⁹⁶ De prejudiciële verwijzingsprocedure is geregeld in artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267 VWEU.

³⁹⁷ Zie artikel 2 VEU en artikel 21 VEU, waarnaar artikel 23 VEU, dat betrekking heeft op het GBVB, verwijst.

³⁹⁸ De handel in wapens, militaire uitrusting en diensten als bedoeld in artikel 2, lid 2, onder a), van besluit 2014/512 valt krachtens de artikelen 114 en 207 VWEU binnen deze werkingssfeer.

³⁹⁹ Zie met name EHRM, 24 oktober 1986, Agosi tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; 12 mei 2015, Gogitidze e.a. tegen Georgië, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94, en 15 oktober 2020, Karapetyan tegen Georgië, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.

van artikel 52, lid 1, van het Handvest, wat evenwel door de verwijzende rechter dient te worden nagegaan. Deze beperking is immers bij wet gesteld⁴⁰⁰ en eerbiedigt de wezenlijke inhoud van het eigendomsrecht, aangezien zij valt onder de regeling van het gebruik van goederen in de zin van artikel 17, lid 1, derde volzin, van het Handvest en geen ontneming van eigendom vormt in de zin van dat artikel 17, lid 1, tweede volzin. Bovendien beantwoordt de maatregel aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang.

Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, lijkt de verbeurdverklaring van de volledige tegenprestatie van de opbrengst van de verboden tussenhandelstransactie noodzakelijk om de marktdeelnemers daadwerkelijk en doeltreffend ervan te weerhouden het verbod om tussenhandeldiensten in verband met militaire uitrusting te verlenen, te overtreden. Evenzo is het om de volle werking van de sanctie te verzekeren noodzakelijk dat een confiscatiemaatregel automatisch wordt opgelegd. Bij het opleggen van een confiscatiesanctie los van een strafrechtelijke veroordeling is het volgens de rechtspraak van het EHRM evenwel van belang dat de procedure in haar geheel de betrokkene de mogelijkheid biedt om zich te verdedigen zowel voor de nationale autoriteiten die hem deze sanctie hebben opgelegd als voor de rechterlijke instanties waarbij beroep is ingesteld tegen de beslissingen van die autoriteiten, zodat zij de verschillende betrokken belangen globaal kunnen onderzoeken.⁴⁰¹

2. Beroep tot schadevergoeding

Arrest van 10 september 2024 (Grote kamer), KS e.a./Raad e.a. (C-29/22 P en C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#))

„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”

Door de beschikking KS en KD/Raad e.a. van het Gerecht⁴⁰² (hierna: „bestreden beschikking”) te vernietigen voor zover deze rechterlijke instantie zich kennelijk onbevoegd heeft verklaard om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep op grond dat dit betrekking had op politieke of strategische keuzen in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB)⁴⁰³, verduidelijkt het Hof (Grote kamer) de omvang van de beperking van de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie op het gebied van het GBVB als bedoeld in artikel 24, lid 1,

⁴⁰⁰ Deze maatregel vindt zijn grondslag in spoedbesluit nr. 202/2008 van de regering betreffende de toepassing van internationale sancties van 4 december 2008 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 825 van 8 december 2008) en de in artikel 12 van gemeenschappelijk standpunt 2008/944 bedoelde nationale lijst van militaire goederen en technologie die, wat Roemenië betreft, is vastgesteld bij de besluiten nr. 156/2018 en nr. 901/2019.

⁴⁰¹ Zie onder andere EHRM, 15 oktober 2020, Karapetyan tegen Georgië (CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35).

⁴⁰² Beschikking van 10 november 2021, **KS en KD/Raad e.a.** (T-771/20, [EU:T:2021:798](#)).

⁴⁰³ Deze beschikking wordt vernietigd voor zover het beroep van KS en KD betrekking had op met name schending van verschillende grondrechten en misbruik of oneigenlijk gebruik van uitvoerende macht door een orgaan en van de instellingen van de Unie. De hogere voorzieningen worden afgewezen voor het overige.

tweede alinea, laatste volzin, VEU⁴⁰⁴ en artikel 275, eerste alinea, VWEU⁴⁰⁵. KS en KD zijn naaste familieleden van personen die in 1999 in Kosovo zijn gefolterd, vermist of gedood tijdens het conflict in dit land. In 2008 heeft de Europese Unie bij gemeenschappelijk optreden 2008/124⁴⁰⁶ een civiele rechtsstaatmissie in dat derde land ingesteld, Eulex Kosovo genaamd, die met name belast is met het onderzoek naar dergelijke misdrijven. In 2009 heeft de Unie op grond van dat gemeenschappelijk optreden 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 mandaat.

Nadat KS en KD klachten hadden ingediend, heeft het HRRP in november 2015 en oktober 2016 vastgesteld dat verschillende door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)⁴⁰⁷ beschermde grondrechten waren geschonden. In maart 2017 heeft het HRRP besloten de betrokken dossiers af te sluiten en daarbij in elk van de gevallen vastgesteld dat het hoofd van Eulex Kosovo de tot hem gerichte aanbevelingen van het HRRP slechts gedeeltelijk had uitgevoerd.

In december 2017 heeft het Gerecht bij beschikking KS/Raad e.a.⁴⁰⁸ het beroep verworpen dat KS had ingesteld tegen de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), dat met name strekte tot „nietigverklaring of wijziging van gemeenschappelijk optreden 2008/124” en tot vaststelling van niet-contractuele aansprakelijkheid wegens schending van verschillende bepalingen van het EVRM, omdat het kennelijk onbevoegd was om daarvan kennis te nemen.

In november 2021 heeft het Gerecht bij de bestreden beschikking om dezelfde reden het beroep van KS en KD verworpen dat strekte tot vergoeding van de schade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van meerdere gevallen van handelen en nalaten van de Raad, de Commissie en EDEO, die met name betrekking hadden op de tijdens de Eulex Kosovo-missie verrichte onderzoeken naar de foltering en de verdwijning van en de moord op hun familieleden. KS en KD hadden intussen in juni 2021 een verzoek om maatregelen van instructie ingediend, strekkende tot overlegging van de volledige versie van het operatieplan (OPLAN) van Eulex Kosovo sinds de instelling van die missie in 2008.

In de bestreden beschikking heeft het Gerecht met name vastgesteld dat het beroep van KS en KD 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 de Eulex Kosovo-missie overeenkomstig gemeenschappelijk optreden 2008/124 onder de bepalingen van het VEU inzake het GBVB vielen. Bovendien heeft het Gerecht in essentie geoordeeld dat het Hof van Justitie van de Europese Unie op grond van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste

⁴⁰⁴ Krachtens deze bepaling is het „Hof van Justitie van de Europese Unie [...] niet bevoegd ten aanzien van [de bepalingen op het gebied van het GBVB], met uitzondering van zijn bevoegdheid toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en de wettigheid van bepaalde besluiten na te gaan, als bepaald in artikel 275, tweede alinea, [VWEU]”.

⁴⁰⁵ Volgens dit artikel 275 VWEU is „[h]et Hof van Justitie van de Europese Unie [...] niet bevoegd ten aanzien van de bepalingen van het [GBVB] noch ten aanzien van de op grond daarvan vastgestelde besluiten. Het Hof is evenwel bevoegd om toezicht te houden op de naleving van artikel 40 [VEU] en uitspraak te doen inzake beroepen die onder de in artikel 263, vierde alinea [VWEU] bepaalde voorwaarden worden ingesteld betreffende het toezicht op de wettigheid van besluiten houdende beperkende maatregelen jegens natuurlijke personen of rechtspersonen, die door de Raad op grond van titel V, hoofdstuk 2 [VEU] zijn vastgesteld.”

⁴⁰⁶ 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).

⁴⁰⁷ Ondertekend te Rome op 4 november 1950.

⁴⁰⁸ Beschikking van 14 december 2017, **KS/Raad e.a.** (T-840/16, [EU:T:2017:938](#)).

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 VEU⁴⁰⁹.

Bij het Hof zijn twee hogere voorzieningen ingesteld door respectievelijk KS en KD (zaak C-29/22 P) en de Commissie (zaak C-44/22 P), waarna het deze beschikking van het Gerecht gedeeltelijk vernietigt en de zaak naar het Gerecht terugverwijst voor een uitspraak over de ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, de gegrondheid van dit beroep.

Beoordeling door het Hof

Aangezien KS, KD en de Commissie de beoordeling van het Gerecht hebben betwist dat het onbevoegd is om kennis te nemen van de beroepen van KS en KD, onderzoekt het Hof de gegrondheid van de uitlegging van het Gerecht met betrekking tot deze aspecten.

Uitlegging van artikel 24, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 275, eerste alinea, VWEU.

Voor de uitlegging van de Verdragsbepalingen die voorzien in de beperking van de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie op het gebied van het GBVB, stelt het Hof om te beginnen vast dat door de opname van dit beleid 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 het onder meer noodzakelijk maken dat de autoriteiten van de Unie aan rechterlijk toezicht zijn onderworpen.

Desalniettemin merkt het Hof in de eerste plaats op dat overeenkomstig artikel 24, lid 1, tweede alinea, eerste volzin, VEU „[h]et [GBVB] [...] aan specifieke regels en procedures [is] onderworpen”, waaronder die waarin de bevoegdheid van het Hof van Justitie van de Europese Unie ten aanzien van de bepalingen inzake het GBVB en de op basis daarvan vastgestelde handelingen, wordt beperkt. Een dergelijke beperking valt echter in overeenstemming te brengen met zowel artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) als de artikelen 6 en 13 EVRM.

In dit verband heeft het Hof ten eerste reeds geoordeeld dat artikel 47 van het Handvest voor het Hof zelf geen bevoegdheid in het leven kan roepen wanneer de Verdragen dit uitsluiten, en dat dit artikel evenmin wijzigingen kan aanbrengen in het in de Verdragen neergelegde stelsel van rechterlijke toetsing, waartoe de ontvankelijkheidsregels voor rechtstreekse beroepen behoren. Voorts zijn de beginselen van bevoegdheidstoedeling en institutioneel evenwicht ook van toepassing op het gebied van het GBVB. 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 daarvan kennis te nemen. 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

⁴⁰⁹ Dit artikel luidt: „De uitvoering van het [GBVB] heeft geen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de in de artikelen 3 tot en met 6 [VWEU] bedoelde bevoegdheden van de Europese Unie. Evenmin heeft de uitvoering van de in deze artikelen bedoelde beleidsonderdelen gevolgen voor de toepassing van de procedures en de respectieve omvang van de bevoegdheden van de instellingen waarin de Verdragen voorzien voor de uitoefening van de bevoegdheden van de Unie op grond van dit hoofdstuk.”

met het niveau dat wordt geboden door die bepalingen van het EVRM, zoals uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het door artikel 6, lid 1, EVRM gewaarborgde recht is om te beginnen echter niet absoluut en kan aan legitieme beperkingen worden onderworpen. Voorts kan de bescherming die wordt geboden door artikel 13 EVRM, dat waarborgt dat er in het nationale recht een rechtsmiddel bestaat dat het mogelijk maakt zich te beroepen op de rechten en vrijheden van het EVRM, 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.

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 VWEU⁴¹⁰ enerzijds, noch het aanvoeren van schendingen van grondrechten anderzijds op zich konden rechtvaardigen dat het Gerecht zich bevoegd zou verklaren om kennis te nemen van het door KS en KD ingestelde beroep. Bovendien kan artikel 6, lid 2, VEU, dat voorziet in de toetreding van de Unie tot het EVRM, niet aldus worden uitgelegd dat het tot gevolg heeft dat de bevoegdheden van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het GBVB worden uitgebreid, aangezien de op die toetreding toepasselijke regeling bepaalt dat het toetredingsakkoord de bevoegdheden van de Unie en die van haar instellingen onverlet laat.

Aangaande in de tweede plaats meer in het bijzonder de toepassing van artikel 24, lid 1, tweede alinea, laatste volzin, VEU en artikel 275 VWEU op beroepen wegens niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie – die worden geregeld in de artikelen 268 en 340 VWEU – merkt het Hof op dat noch het exclusieve karakter van de aan het Hof van Justitie van de Europese Unie toegekende bevoegdheid om uitspraak te doen op dergelijke beroepen, noch de autonomie van deze categorie van beroepen 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, die de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de Unie op het gebied van het GBVB beperken, moeten met betrekking tot beroepen op dit gebied, 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.

In de derde en laatste plaats bevestigt het Hof onder verwijzing naar het arrest *Carvalho e.a./Parlement en Raad*⁴¹¹ – waarin aan een uitleggingsbeginsel uitdrukking wordt gegeven dat van toepassing is op alle rechtsmiddelen waarin de Verdragen voorzien – ook de uitlegging door het Gerecht van de Verdragsbepalingen inzake de bevoegdheid van de Unierechter in het licht van het grondrecht op effectieve rechterlijke bescherming, in die zin dat dit grondrecht er niet toe mag leiden dat de uitdrukkelijk in het VWEU gestelde voorwaarden terzijde worden geschoven.

Verband tussen het betrokken handelen en nalaten en de politieke of strategische keuzen in het kader van het GBVB betreffende de bepaling en de uitvoering van het GBVB

Het Hof brengt in herinnering 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.⁴¹² Indien dat niet het geval

⁴¹⁰ Gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, artikel 6, lid 1, en artikel 13 EVRM en artikel 2, artikel 3, lid 5, en de artikelen 6, 19, 21 en 23 VEU.

⁴¹¹ Arrest van 25 maart 2021, *Carvalho e.a./Parlement en Raad* (C-565/19 P, [EU:C:2021:252](#), punten 69 en 78).

⁴¹² 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).

is moet vervolgens worden beoordeeld of die bevoegdheid kan worden gebaseerd op de omstandigheid dat het betrokken handelen en nalaten niet rechtstreeks in verband staat met de politieke of strategische keuzen van de instellingen, organen en instanties van de Unie in het kader van het GBVB, en met name het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB).⁴¹³ Derhalve is het Hof van Justitie van de Europese Unie weliswaar bevoegd om te beoordelen of het betrokken handelen of nalaten dat niet rechtstreeks in verband staat met die politieke of strategische keuzen rechtmatig is en tevens om dit uit te leggen, maar beschikt zij niet over deze bevoegdheden indien dit handelen of nalaten rechtstreeks in verband staat met die politieke of strategische keuzen.⁴¹⁴

In dit verband onderzoekt het Hof de beoordeling van het Gerecht⁴¹⁵ en gaat het ertoe over elk handelen en nalaten dat onder het GBVB, en met name onder het GVDB, valt en waarop de beroepen van KS en KD betrekking hebben, concreet te analyseren.⁴¹⁶

In casu is in de eerste plaats in de bestreden beschikking door het Gerecht vastgesteld dat dit beroep niet viel onder de gevallen waarvoor in de Verdragsbepalingen uitdrukkelijk is bepaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie bevoegd is op het gebied van het GBVB, hetgeen overigens niet is betwist in het kader van de hogere voorzieningen. In de tweede plaats heeft het Gerecht in essentie geoordeeld dat het handelen en nalaten waarop dit beroep⁴¹⁷ 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, om welke reden het zich onbevoegd heeft verklaard kennis te nemen van dat beroep.

⁴¹³ Dit volgt 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](#)).

⁴¹⁴ Bijgevolg is het Hof van Justitie van de Europese Unie 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, 25, 26, 28, 29, 37, 38, 42 en 43 VEU.

⁴¹⁵ Deze beoordeling is te vinden in de punten 28-39 van de bestreden beschikking.

⁴¹⁶ Daartoe houdt het Hof rekening met 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.

⁴¹⁷ Dit handelen en nalaten wordt genoemd in punt 20 van het arrest. Het gaat in essentie erom dat:

- wegens het gebrek aan de nodige middelen en 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;
- 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 vastgestelde schendingen;
- 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 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, omdat zij onder meer 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;
- sprake was van misbruik van uitvoerende macht, of nalaten om deze macht naar behoren aan te wenden, voor zover bij besluit (GBVB) 2018/856 van de Raad van 8 juni 2018 tot wijziging van gemeenschappelijk optreden 2008/124/GBVB inzake de rechtsstaatmissie van de Europese Unie in Kosovo (PB 2018, L 146, blz. 5) het uitvoerend mandaat van Eulex Kosovo is ingetrokken, terwijl de in het eerste en het tweede streepje genoemde schendingen bleven voortbestaan;
- 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.

In dit verband merkt het Hof ten eerste op dat de middelen die 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 keuzen, zoals het Gerecht terecht heeft opgemerkt.

Daarentegen heeft 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. Bij de bevoegdheid van de Eulex Kosovo-missie om personeel in dienst te nemen⁴¹⁸ is immers sprake van een handeling van dagelijks bestuur in het kader van de uitvoering van het mandaat van die missie. De besluiten van Eulex Kosovo over de keuze van het personeel dat door deze missie wordt tewerkgesteld staan dus niet rechtstreeks in verband met de politieke of strategische keuzen van deze missie in het kader van het GBVB.

Ten tweede komt het Hof eveneens tot deze vaststelling dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de kwestie van het ontbreken van bepalingen die voorzien in rechtsbijstand tijdens procedures bij het HRRP. Dit deel van het beroep van KS en KD heeft immers betrekking op de procedureregels van deze commissie, die niet rechtstreeks in verband staan met politieke of strategische keuzen in het kader van het GBVB.

Ook met betrekking tot het ontbreken van aan het HRRP toegekende tenuitvoerleggingsbevoegdheden of het ontbreken van rechtsmiddelen ingeval het HRRP schendingen heeft vastgesteld, wijst het Hof er, onder verwijzing naar de doelstellingen die aan de instelling van de Eulex Kosovo-missie ten grondslag hebben gelegen⁴¹⁹, op dat de beslissing om het handelen en nalaten van deze missie al dan niet aan een toezichtmechanisme te onderwerpen dat aan die normen voldoet, niet rechtstreeks in verband staat met de politieke of strategische keuzen betreffende die missie, maar uitsluitend met een aspect van het administratieve beheer ervan.

Ten derde zet het Hof uiteen dat zowel het ontbreken van corrigerende maatregelen om een einde te maken aan de door het HRRP vastgestelde grondrechtenschendingen als het ontbreken van een juridisch deugdelijke toetsing van de zaak van KD, 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 keuzen 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. Het Gerecht heeft dus ook met betrekking tot deze aspecten van het beroep blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

Ten vierde staat daarentegen 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 politieke of strategische keuzen in het kader van het GBVB 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 2018/856⁴²⁰.

⁴¹⁸ Deze bevoegdheid blijkt uit de bewoordingen van artikel 15 bis van gemeenschappelijk optreden 2008/124, zoals gewijzigd bij besluit 2014/349/GBVB van de Raad van 12 juni 2014 (PB 2014, L 174, blz. 42).

⁴¹⁹ Zie de artikelen 1 en 2 van gemeenschappelijk optreden 2008/124.

⁴²⁰ Bij dit besluit is de in artikel 3, onder d), van gemeenschappelijk optreden 2008/124 neergelegde verplichting van deze missie om ervoor te zorgen dat bepaalde misdrijven „terdege worden onderzocht, vervolgd, berecht en bestraft”, opgeheven.

Beroep bij het Gerecht

Aangezien het Hof vaststelt dat het niet beschikt over de gegevens die nodig zijn om definitief uitspraak te doen over de door de Raad, de Commissie en EDEO opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid of over de gegrondheid van het door KS en KD ingestelde beroep, verwijst het de zaak terug naar het Gerecht voor een uitspraak over de ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, over dat beroep ten gronde en over het verzoek om toegang tot het OPLAN van Eulex Kosovo.

Hoofdstuk 2 – Het Gerecht

I. Stelsel van geschillenbeslechting van de Unie

1. Beroep tot nietigverklaring

Beschikking van 4 juni 2024 (Grote kamer), Medel e.a./Raad (Gevoegde zaken T-530/22 tot en met T-533/22, EU:T:2024:363)

„Beroep tot nietigverklaring – Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad – Uitvoeringsbesluit van de Raad van 17 juni 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen – Niet rechtstreeks geraakt – Niet-ontvankelijkheid”

Het Gerecht (Grote kamer) verklaart de beroepen niet-ontvankelijk die vier verenigingen van rechters⁴²¹ hebben ingesteld met het oog op de nietigverklaring van het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen⁴²².

Verzoeksters zijn verenigingen die rechters op internationaal niveau vertegenwoordigen en waarvan de leden doorgaans nationale beroepsverenigingen zijn, waaronder Poolse verenigingen van rechters.

Op 12 februari 2021 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie verordening 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (hierna: „faciliteit”) vastgesteld⁴²³. In het kader van de faciliteit kunnen aan de lidstaten middelen worden toegekend in de vorm van een financiële bijdrage die bestaat in niet-terugbetaalbare financiële steun, of in de vorm van een lening.

Bij het bestreden besluit heeft de Raad de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen goedgekeurd en in de bijlage de mijlpalen en streefdoelen gespecificeerd die door die lidstaat moeten worden behaald opdat de bij het bestreden besluit ter beschikking gestelde financiële bijdrage kan worden vrijgegeven. Het eerste deel van die bijlage bevat met name de maatregelen met betrekking tot de hervorming van justitie in Polen, die nader zijn uiteengezet in de mijlpalen F1G, F2G en F3G⁴²⁴. Verzoeksters komen op tegen het bestreden besluit omdat die mijlpalen volgens hen niet verenigbaar zijn met het Unierecht.

⁴²¹ Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (Medel) in zaak T-530/22, International Association of Judges (IAJ) in zaak T-531/22, Association of European Administrative Judges (AEAJ) in zaak T-532/22 en Stichting Rechters voor Rechters in zaak T-533/22.

⁴²² Uitvoeringsbesluit van de Raad van 17 juni 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Polen, zoals gewijzigd bij uitvoeringsbesluit van de Raad van 8 december 2023 (hierna: „bestreden besluit”).

⁴²³ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB 2021, L 57, blz. 17).

⁴²⁴ De genoemde mijlpalen, die metingen zijn van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming, leggen de verplichting op om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Poolse rechters te versterken (mijlpaal F1G), te waarborgen dat de rechters die zijn getroffen door beslissingen van de Izba Dyscyplinarna (tuchtkamer) van de Sąd Najwyższy (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Polen) (hierna: „tuchtkamer”) toegang hebben tot procedures voor heroverweging van die beslissingen (mijlpaal F2G), en erop toe te zien dat de in mijlpaal F2G vermelde heroverwegingsprocedures volgens het indicatieve tijdschema in beginsel in het vierde kwartaal van 2023 worden afgesloten (mijlpaal F3G).

Bij zijn beschikking verklaart het Gerecht de exceptie van niet-ontvankelijkheid die door de Raad op grond van artikel 130, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering is opgeworpen, ontvankelijk en verwerpt het dus het beroep van verzoeksters.

Beoordeling door het Gerecht

Vooraf merkt het Gerecht op dat het bestreden besluit aan de Republiek Polen is gericht, en dat de ontvankelijkheid van de beroepen dus moet worden onderzocht in het licht van de tweede en de derde zinsnede van artikel 263, vierde alinea, VWEU, waarin de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid wordt gesteld⁴²⁵.

Om te beginnen onderzoekt het Gerecht of de beroepen van verzoeksters ontvankelijk zijn voor zover zij in eigen naam handelen.

Dienaangaande stelt het Gerecht vast dat geen enkele wettelijke bepaling in verband met de faciliteit verzoeksters deze procedurele mogelijkheid biedt. Ook de omstandigheid dat zij optreden als regelmatige gesprekspartners van de instellingen van de Unie wanneer het gaat om kwesties op het gebied van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vormt geen grondslag voor hun procesbevoegdheid.

Vervolgens onderzoekt het Gerecht of de beroepen van verzoeksters ontvankelijk zijn voor zover zij handelen in naam van hun leden waarvan zij de belangen behartigen.

In dit verband maken verzoeksters een onderscheid tussen drie groepen rechters, te weten, de Poolse rechters tegen wie de tuchtkamer beslissingen heeft gewezen en die rechtstreeks zouden worden geraakt door de heroverwegingsprocedure die is neergelegd in de mijlpalen F2G en F3G, alle Poolse rechters die rechtstreeks zouden worden geraakt door deze heroverwegingsprocedure en door mijlpaal F1G, en alle andere Europese rechters die eveneens rechtstreeks door die mijlpalen zouden worden geraakt.

Wat betreft de rechters van de eerste groep onderzoekt het Gerecht in de eerste plaats de substantie van het bestreden besluit, beoordeeld in het licht van de inhoud en de context ervan.

Het stelt vast dat het bestreden besluit de betaling van een financiële bijdrage afhankelijk stelt van de naleving van voorwaarden, te weten de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen die door de Europese Commissie zijn beoordeeld en door de Raad zijn goedgekeurd, waaronder de realisatie van mijlpalen en streefdoelen, die metingen van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming zijn. Aangezien de mijlpalen F1G, F2G en F3G een budgettaire voorwaarde zijn, voor zover deze moeten zijn bereikt om een financiering te kunnen krijgen, weerspiegelen zij het verband dat bestaat tussen enerzijds de eerbiediging van de waarde van de rechtsstaat en anderzijds een doeltreffende uitvoering van de Uniebegroting overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer en de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

De Raad heeft met de vaststelling van die mijlpalen echter niet gepoogd om de regels inzake de waarde van de rechtsstaat of de effectieve rechterlijke bescherming, zoals verduidelijkt in de rechtspraak van het Hof, te vervangen. Hieruit volgt dat de Raad bij de vaststelling van die mijlpalen niet de bedoeling had om de Republiek Polen te machtigen om zich niet te voegen naar de uitspraken van het Hof waarbij wordt vastgesteld dat deze lidstaat de waarde van de rechtsstaat of het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming niet in acht heeft genomen.

⁴²⁵ Artikel 263, vierde alinea, VWEU bepaalt dat iedere natuurlijke of rechtspersoon onder de in de eerste en tweede alinea vastgestelde voorwaarden beroep kan instellen tegen handelingen die tot hem gericht zijn of die hem rechtstreeks en individueel raken, alsmede tegen regelgevingshandelingen die hem rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen.

Tegen de achtergrond van het voorgaande onderzoekt het Gerecht in de tweede plaats of de rechters van de eerste groep rechtstreeks zijn geraakt door het bestreden besluit in het licht van mijlpaal F2G. Het wijst erop dat de rechters die getroffen zijn door de beslissingen van de tuchtkamer slechts rechtstreeks worden geraakt indien er een rechtstreeks verband bestaat tussen het bestreden besluit en de gevolgen daarvan voor die rechters.

In dat opzicht stelt mijlpaal F2G alleen maar een voorwaarde vast waaraan de Republiek Polen moet voldoen om financiering te ontvangen. Het bestreden besluit heeft er niet toe geleid dat de voorwaarden van dat besluit van toepassing zijn geworden op de rechters die door beslissingen van de tuchtkamer zijn getroffen, en heeft evenmin een specifieke regel rechtstreeks op hen toepasselijk gemaakt. Bijgevolg heeft het bestreden besluit de Republiek Polen met mijlpaal F2G niet op definitieve wijze specifieke verplichtingen opgelegd in haar betrekkingen met de rechters die door beslissingen van de tuchtkamer zijn getroffen en is er geen sprake van een rechtstreeks verband.

Daarom bleef de situatie van de rechters die door beslissingen van de tuchtkamer zijn getroffen, ook na de vaststelling van het bestreden besluit onderworpen aan de relevante bepalingen van het Poolse recht die op die situatie van toepassing zijn en aan de bepalingen van het Unierecht en de uitspraken van het Hof, zonder dat de in dat besluit uiteengezette mijlpaal F2G tot een rechtstreekse wijziging van de rechtspositie van die rechters leidt in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU.

Wat betreft de rechters van de tweede groep stelt het Gerecht vast dat verzoeksters niet hebben bewezen dat er een voldoende nauw verband bestaat tussen de situatie van alle Poolse rechters en mijlpaal F1G. Wat betreft de rechters van de derde groep wijst het Gerecht eveneens het argument van verzoeksters af dat alle andere Europese rechters rechtstreeks door de mijlpalen F1G, F2G en F3G worden geraakt.

Aangezien de rechters wier belangen door verzoeksters worden behartigd, zelf geen procesbevoegdheid hebben, voldoen verzoeksters evenmin aan de voorwaarden voor ontvankelijkheid van hun beroepen.

Ten slotte verwerpt het Gerecht het argument van verzoeksters dat de ontvankelijkheidsvoorwaarden moeten worden versoepeld. Een dergelijke versoepeling zou namelijk in strijd zijn met zowel artikel 263, vierde alinea, VWEU als de rechtspraak van het Hof. De structurele tekortkomingen in het Poolse gerechtelijk apparaat die door verzoeksters worden aangevoerd kunnen hoe dan ook niet rechtvaardigen dat het Gerecht afwijkt van de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid die geldt voor beroepen die door natuurlijke of rechtspersonen worden ingesteld.

Het Gerecht beklemtoont dat deze vaststelling geen afbreuk doet aan de verplichting die krachtens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU en artikel 266 VWEU op de Republiek Polen rust om de tekortkomingen met betrekking tot de crisis van de rechtsstaat die door het Hof zijn vastgesteld zo spoedig mogelijk te verhelpen. Evenmin heeft dit besluit invloed op de mogelijkheid voor de lidstaten en de instellingen van de Unie om beroep in te stellen tegen alle door de instellingen, organen en instanties van de Unie vastgestelde bepalingen die beogen bindende rechtsgevolgen teweeg te brengen, of op de inspanningen van de Commissie teneinde ertoe bij te dragen dat aan de vereisten van het Unierecht inzake de rechtsstaat wordt voldaan.

2. Beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid

Arrest van 23 oktober 2024, Keserű Művek/Europese Unie (T-519/23, [EU:T:2024:733](#))

„Niet-contractuele aansprakelijkheid – Controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens – Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/69 – Causaal verband – Begrip ‚vuurwapen‘ – Begrip ‚alarm- en seinwapens‘”

Het Gerecht doet in het kader van een beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid krachtens artikel 268 en artikel 340, tweede alinea, VWEU – dat het verwerpt omdat niet aan de voorwaarde betreffende het bestaan van een causaal verband is voldaan – uitspraak over de nog niet eerder behandelde vraag of wapens waarmee door explosieve voortstuwing projectielen van rubber worden uitgestoten tot de categorie vuurwapens in de zin van het Unierecht behoren, en of de houders ervan dus vergunningplichtig of aangifteplichtig zijn.

Verzoekster, Keserű Művek Fegyvergyár Kft., is een in Hongarije gevestigde onderneming die wapens vervaardigt en in de handel brengt. Zij verklaart dat zij over de exclusieve rechten beschikt voor het vervaardigen en het in de handel brengen van een wapenmodel waarmee rubberkogels kunnen worden afgevuurd (hierna: „Keserű-wapen”). Na de omzetting van uitvoeringsrichtlijn 2019/69⁴²⁶ door Hongarije heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld. Zij was namelijk van mening dat die richtlijn haar schade heeft berokkend, aangezien zij tot gevolg heeft gehad dat het Keserű-wapen slechts kon worden verkocht aan personen met een wapenvergunning.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht herinnert eraan dat, volgens vaste rechtspraak, voor de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie aan een aantal cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan – te weten dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er werkelijke schade is geleden en dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de schending van de op de auteur van de handeling rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade –, en onderzoekt aansluitend om te beginnen de voorwaarde betreffende het bestaan van een causaal verband.

Dienaangaande merkt het Gerecht op dat uitvoeringsrichtlijn 2019/69 tot doel heeft technische specificaties voor alarm- en seinwapens vast te stellen⁴²⁷. Het gaat dan ook allereerst na of een wapen met de kenmerken van het Keserű-wapen kan worden aangemerkt als een „alarm- en seinwapen” in de zin van richtlijn 2021/555, en of uitvoeringsrichtlijn 2019/69, die volgens verzoekster aan de oorsprong van haar schade ligt, bijgevolg in een uitzondering had moeten voorzien voor het type wapens dat kenmerken heeft die vergelijkbaar zijn met die van het Keserű-wapen.

Onder het begrip „vuurwapen”⁴²⁸ valt ieder draagbaar, van een loop voorzien wapen waarmee door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel wordt uitgestoten. Vallen niet onder

⁴²⁶ Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/69 van de Commissie van 16 januari 2019 tot vaststelling van technische specificaties voor alarm- en seinwapens uit hoofde van richtlijn 91/477/EEG van de Raad inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2019, L 15, blz. 22).

⁴²⁷ Op grond van richtlijn 91/477/EEG van de Raad van 18 juni 1991 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 1991, L 256, blz. 51), die is ingetrokken bij richtlijn (EU) 2021/555 van het Europees Parlement en de Raad van 24 maart 2021 inzake de controle op de verwerving en het voorhanden hebben van wapens (PB 2021, L 115, blz. 1).

⁴²⁸ Krachtens artikel 1, lid 1, punt 1, van richtlijn 2021/555.

de definitie van „vuurwapens”⁴²⁹, voorwerpen die weliswaar voldoen aan deze definitie maar die ontworpen zijn voor het geven van alarm of signalen, reddingsactiviteiten, het slachten van dieren of visserij met harpoenen, of bestemd zijn voor industriële of technische doeleinden, mits zij alleen voor dat welbepaalde gebruik kunnen worden aangewend.

Het begrip „alarm- en seinwapens”⁴³⁰ wordt gedefinieerd als „voorzieningen met een patroonhouder die zijn ontworpen om enkel losse patronen, irriterende stoffen, andere werkzame stoffen of pyrotechnische seinpatronen af te vuren en die niet kunnen worden omgebouwd om door explosieve voortstuwing een lading, een kogel of een projectiel uit te stoten”.

In casu stelt het Gerecht vast dat het Kesperŭ-wapen een draagbaar van een loop voorzien wapen is waarmee door explosieve voortstuwing „kogels”, in dit geval rubberkogels, worden uitgestoten, zodat het moet worden aangemerkt als een „vuurwapen”. De enkele omstandigheid dat dit wapen is ontworpen om rubberkogels af te vuren door explosieve voortstuwing volstaat dus om het als „vuurwapen” aan te merken.

Bovendien valt het Kesperŭ-wapen evenmin onder de categorie van wapens als bedoeld in punt III, onder a), van bijlage I bij richtlijn 2021/555, die niet onder de definitie van een „vuurwapen” vallen. Het Kesperŭ-wapen is namelijk niet ontworpen voor het geven van alarm of signalen en voldoet dus niet aan de voorwaarde dat het alleen voor dat welbepaalde gebruik kan worden aangewend. Gesteld al dat het wapen is ontworpen als alarmwapen, dan nog neemt dit hoe dan ook niet weg dat het ook rubberkogels kan afvuren, wat niet kan worden aangemerkt als een gebruik alleen voor alarmdoeleinden. Ten slotte is het feit dat het Kesperŭ-wapen is ontworpen als een niet-dodelijk wapen geen relevant criterium om te bepalen of het om een „vuurwapen” gaat.

Hieruit volgt dat het Kesperŭ-wapen niet kan worden aangemerkt als een „alarm- en seinwapen” in de zin van richtlijn 2021/555 en dus niet binnen de werkingssfeer van uitvoeringsrichtlijn 2019/69 valt. Bijgevolg kan uitvoeringsrichtlijn 2019/69 de door verzoekster aangevoerde schade niet hebben veroorzaakt.

Het Gerecht komt tot de bevinding dat niet is voldaan aan de voorwaarde inzake het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de verweten gedraging en de gestelde schade.

⁴²⁹ Overeenkomstig punt III, onder a), van bijlage I bij richtlijn 2021/555.

⁴³⁰ Krachtens artikel 1, lid 1, punt 4, van richtlijn 2021/555.

II. Institutioneel recht: met de taken onverenigbare activiteit

Arrest van 11 september 2024, CQ/Rekenkamer (T-386/19, [EU:T:2024:613](#))

„Institutioneel recht – Lid van de Europese Rekenkamer – Activiteit die onverenigbaar is met de taken als lid van de Rekenkamer – Als onverschuldigd aangemerkte uitgaven – Besluit tot terugvordering – Beslissing van het Hof inzake de niet-nakoming van de uit de taak van een lid van de Rekenkamer voortvloeiende verplichtingen – Regelmatigheid van het onderzoek en het eindverslag van OLAF – Motiveringsplicht – Verjaringstermijn – Artikel 98, lid 2, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 – Gewettigd vertrouwen – Beoordelingsfout – Niet contractuele aansprakelijkheid – Immateriële schade”

In uitgebreide samenstelling van vijf rechters spreekt het Gerecht zich voor het eerst uit over de financiële gevolgen, ten laste van een persoon die een hoge functie bekleedt binnen een instelling van de Europese Unie, van vermeende onregelmatigheden bij de uitvoering van de uit zijn taak voortvloeiende verplichtingen, na het arrest van het Hof waarin werd vastgesteld dat die verplichtingen niet waren nagekomen.

Verzoeker, CQ, was lid van de Europese Rekenkamer en heeft er twee mandaten volbracht. In die hoedanigheid werd CQ met name vergoed voor diverse kosten, ontving hij een dienstvoertuig en werd hem een chauffeur ter beschikking gesteld.

In de loop van zijn mandaat heeft de Rekenkamer informatie ontvangen over verschillende ernstige onregelmatigheden die verzoeker werden verweten.

Vervolgens heeft de secretaris-generaal van de Rekenkamer het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) een dossier toegezonden over de activiteiten van CQ die mogelijk tot onverschuldigde uitgaven ten laste van de begroting van de Unie hadden geleid.

Na een onderzoek heeft OLAF zijn eindverslag naar de Rekenkamer gestuurd, waarin het onder andere concludeerde dat CQ de middelen van de Rekenkamer had misbruikt voor activiteiten die geen verband hielden met zijn taken.

Na ontvangst van het verslag van OLAF heeft de Rekenkamer de schuldvordering jegens verzoeker vastgesteld en het bedrag van 153 407,58 EUR aangemerkt als een onverschuldigd ontvangen betaling uit hoofde van dienstreiskosten en dagvergoedingen, representatiekosten en het gebruik van chauffeursdiensten. Zij heeft uit dien hoofde de terugvordering van dat bedrag gelast (hierna: „bestreden besluit”).

Met zijn beroep, ingesteld op 24 juni 2019, vordert verzoeker nietigverklaring van het bestreden besluit en vergoeding van de immateriële schade die hij stelt te hebben geleden.⁴³¹

Los van het onderhavige beroep tot nietigverklaring heeft de Rekenkamer bij het Hof een beroep ingesteld wegens niet-nakoming door CQ van de uit zijn taak bij de Rekenkamer voortvloeiende verplichtingen.⁴³² In dat verband heeft het Hof geoordeeld dat verzoeker inderdaad in strijd met die verplichtingen had gehandeld en de vervallenverklaring gelast van twee derde van verzoekers pensioenrechten.

⁴³¹ Op grond van de artikelen 263 en 268 VWEU.

⁴³² In de zin van artikel 286, lid 6, VWEU.

Beoordeling door het Gerecht

Wat de gegrondheid van het bestreden besluit betreft, onderzoekt het Gerecht in de eerste plaats het middel volgens hetwelk de Rekenkamer verzoeker wegens de termijn van artikel 98 van verordening 2018/1046 geen debetnota kon toezenden die dateert van meer dan vijf jaar na de vaststelling van de schuldvordering.⁴³³

Het Gerecht merkt op dat het aanvangstijdstip van die termijn, dat wil zeggen het tijdstip waarop de betrokken instelling normaliter in staat is haar schuldvordering geldend te maken, niet noodzakelijkerwijs overeenstemt met het tijdstip waarop een persoon zoals verzoeker een instelling om betaling van een geldsom verzoekt. Dat aanvangstijdstip kan in bepaalde omstandigheden overeenkomen met het tijdstip waarop OLAF een verslag bij die instelling neerlegt.

Het Gerecht oordeelt derhalve dat het merendeel van de schuldvorderingen die de Rekenkamer heeft aangemerkt als een onverschuldigd door CQ ontvangen betaling, niet is verjaard, aangezien de Rekenkamer haar schuldvordering pas na het onderzoek van OLAF geldend kon maken. Een zeer beperkt aantal schuldvorderingen, voor een totaalbedrag van 3 170,19 EUR, wordt daarentegen wel als verjaard beschouwd, aangezien de Rekenkamer, indien zij met de vereiste zorgvuldigheid had gehandeld, haar schuldvordering had kunnen doen gelden zodra de betrokken terugbetalingsverzoeken waren ingediend.

In de tweede plaats onderzoekt het Gerecht het middel dat in wezen is ontleend aan schending van het vertrouwensbeginsel en aan het bestaan van „kennelijke fouten” in het bestreden besluit met betrekking tot de vaststelling door de Rekenkamer van de bedragen die verzoeker verschuldigd zou zijn.

Wat de omvang van het onderzoek van het Gerecht betreft, merkt het Gerecht allereerst op dat het Hof in het arrest Rekenkamer/Pinxten⁴³⁴ heeft verklaard dat zijn beoordeling van de aan verzoeker verweten onregelmatigheden geen betrekking had op de vaststelling van de bedragen die verzoeker verschuldigd zou zijn, en dus niet vooruitliep op de beoordeling van het bestreden besluit door het Gerecht in het kader van een beroep tot nietigverklaring.

In dat verband merkt het Gerecht op dat het voorwerp van het beroep op grond van artikel 286, lid 6, VWEU, in het kader waarvan het Hof zijn standpunt met betrekking tot verzoeker heeft bepaald, verschilt van het onderhavige beroep. Het eerste betreft namelijk de vaststelling van de niet-nakoming van de uit zijn taak van lid van de Rekenkamer voortvloeiende verplichtingen en de eventuele oplegging van een sanctie. Het voorwerp van het onderhavige beroep, ingesteld krachtens artikel 263, vierde alinea, VWEU, betreft daarentegen de terugvordering van de onverschuldigd betaalde bedragen en de nietigverklaring van het bestreden besluit.

Voorts verschilt de bewijslast in de procedure voor het Hof van die in de procedure voor het Gerecht. In het onderhavige beroep rust de bewijslast op verzoeker om voor elk terugbetalingsverzoek aan te tonen dat hij de betrokken kosten in overeenstemming met de toepasselijke regels heeft gemaakt.

⁴³³ Meer bepaald luidt artikel 98, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1) als volgt: „De ordonnateur verzendt de debetnota onmiddellijk na de vaststelling van de schuldvordering en uiterlijk binnen een termijn van vijf jaar te rekenen vanaf het moment waarop de instelling van de Unie, onder normale omstandigheden, haar schuldvordering geldend had kunnen maken. Deze termijn geldt niet wanneer de bevoegde ordonnateur aantoont dat, ondanks de inspanningen die de instelling van de Unie heeft gedaan, het late optreden toe te schrijven is aan het gedrag van de debiteur”.

⁴³⁴ Arrest van 30 september 2021 (voltallige zitting), *Rekenkamer/Pinxten* (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

Daarnaast merkt het Gerecht op dat het Hof in het arrest Rekenkamer/Pinxten een juridische beoordeling heeft gemaakt van elk van de door de Rekenkamer als onregelmatig aangemerkte activiteiten van verzoeker. Het Hof heeft geoordeeld dat die activiteiten deels regelmatig of niet kennelijk onregelmatig en deels onregelmatig of kennelijk onregelmatig waren.

Gelet evenwel op de verschillende aard van het voorwerp van de twee beroepen, de verschillende aard van de bewijslast en het feit dat in casu bepaalde processtukken pas na de uitspraak van het arrest Rekenkamer/Pinxten zijn ingediend, konden partijen in de onderhavige procedure nieuwe verduidelijkingen, argumenten en bewijzen aanvoeren.

Derhalve beoordeelt het Gerecht elk van verzoekers activiteiten met betrekking tot de betrokken terugbetalingsverzoeken in het licht van de door partijen voor het Gerecht aangevoerde argumenten en toelichtingen, teneinde vast te stellen of al dan niet dezelfde beoordeling moet worden gegeven als die in het arrest Rekenkamer/Pinxten.

Meer bepaald is het Gerecht van oordeel dat de kosten voor ontmoetingen met politici van een nationale politieke partij, geen verband hielden met de uitvoering van verzoekers taken als lid van de Rekenkamer. Het Gerecht concludeert dat deze kosten onregelmatig zijn, met name gelet op de specifieke context van die ontmoetingen zoals uiteengezet in het verslag van OLAF. Bijgevolg verwierpt het Gerecht het beroep met betrekking tot die kosten.

Het Gerecht verklaart het bestreden besluit daarentegen nietig voor zover daarbij de terugvordering wordt gelast van bepaalde verzoeken om terugbetaling van kosten voor een totaalbedrag van 16 084,01 EUR. Het Gerecht concludeert namelijk dat die kosten geen enkele onregelmatigheid vertonen.

In het licht van al deze overwegingen en na de andere middelen van het beroep, die met name betrekking hadden op de onregelmatigheid van het door OLAF verrichte onderzoek en op niet-nakoming van de motiveringsplicht, te hebben afgewezen, verklaart het Gerecht het bestreden besluit nietig voor zover het betrekking heeft op een bedrag van 19 254,20 EUR en preciseert het de over dat bedrag te betalen vertragingsrente. Het Gerecht verwierpt ook de vordering tot vergoeding van de immateriële schade die verzoeker stelt te hebben geleden.

III. Mededinging

1. Mededingingsregelingen (artikel 101 VWEU)

Arrest van 2 oktober 2024, Crown Holdings en Crown Cork & Seal Deutschland/Commissie (T-587/22, [EU:T:2024:661](#))

„Mededinging – Mededingingsregelingen – Markt van metalen verpakkingen – Besluit waarbij een inbreuk op artikel 101 VWEU wordt vastgesteld – Samenwerking tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten – Inleiding van de onderzoeksprocedure door de Commissie op verzoek van een nationale mededingingsautoriteit – Doorverwijzingsperiode – Motiveringsplicht – Gewettigd vertrouwen – Subsidiariteitsbeginsel – Rechten van de verdediging – Evenredigheid – Beginsel van behoorlijk bestuur – Reconventionele vordering tot herbeoordeling van het bedrag van de geldboete ingevolge een schikkingsprocedure”

In zijn arrest verwerpt het Gerecht het beroep tot nietigverklaring dat Crown Holdings, Inc. en Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH hebben ingesteld tegen een besluit van de Europese Commissie waarbij hun een geldboete is opgelegd wegens schending van artikel 101 VWEU⁴³⁵, alsook de reconventionele vordering van de Commissie strekkende tot verhoging van het bedrag van de opgelegde geldboete. Daarbij verduidelijkt het Gerecht de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten in het kader van de doorverwijzing van een zaak naar de Commissie op verzoek van die autoriteiten. Het preciseert tevens dat de mededeling betreffende de samenwerking binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten⁴³⁶ bij de betrokken ondernemingen geen gewettigd vertrouwen kan doen ontstaan dat een eventuele doorverwijzing binnen de twee maanden zou moeten plaatsvinden. Voorts spreekt het zich in uitoefening van zijn volledige rechtsmacht uit over de reconventionele vordering van de Commissie die ertoe strekt verzoeksters het hun in ruil voor hun medewerking tijdens de schikkingsprocedure verleende voordeel te ontnemen op grond dat zij met dit beroep voor het eerst voor het Gerecht in twijfel trokken dat de Commissie bevoegd was om de zaak in de plaats van een nationale mededingingsautoriteit te behandelen.

In 2015 heeft het Bundeskartellamt (federale mededingingsautoriteit, Duitsland) een onderzoek ingesteld ten aanzien van verschillende ondernemingen die actief zijn in de sector metalen verpakkingen, waaronder verzoeksters. In 2018 heeft de federale mededingingsautoriteit, die van mening was dat de vermoede mededingingsverstorende gedragingen zich mogelijk uitstrekten tot andere markten dan de Bondsrepubliek Duitsland en dat het gelet op het destijds toepasselijke Duitse recht niet mogelijk was aan verzoeksters toebehorende ondernemingen te bestraffen die vóór de afloop van haar onderzoek waren ontbonden of gereorganiseerd, om doorverwijzing van haar onderzoek aan de Commissie verzocht. Deze laatste heeft een procedure op grond van artikel 101 VWEU ingeleid tegen verzoeksters.

Na afloop van deze procedure heeft de Commissie het bestreden besluit vastgesteld waarbij zij heeft vastgesteld dat verzoeksters in de sector metalen verpakkingen in Duitsland hadden deelgenomen aan één enkele en voortdurende inbreuk op artikel 101 VWEU, en hun een geldboete van 7 670 000 EUR opgelegd. Bij de vaststelling van dit bedrag is rekening gehouden met een boeteverlaging van 50 % die verzoeksters wegens hun medewerking werd toegekend op grond van de

⁴³⁵ Besluit C(2022) 4761 final van de Commissie van 12 juli 2022 inzake een procedure op grond van artikel 101 VWEU (zaak AT.40522 – Metalen verpakkingen) (hierna: „bestreden besluit”).

⁴³⁶ Mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten (PB 2004, C 101, blz. 43) (hierna: „mededeling inzake medewerking”).

mededeling inzake medewerking van 2006⁴³⁷, alsmede met een boeteverlaging van 10 % wegens hun medewerking tijdens de schikkingsprocedure⁴³⁸.

In die omstandigheden hebben verzoeksters beroep ingesteld tegen het bestreden besluit, niet om op te komen tegen de inhoud ervan, die zij in het kader van de schikkingsprocedure reeds hadden aanvaard, maar wegens verschillende onregelmatigheden in de procedure die tot de doorverwijzing van de zaak aan de Commissie en uiteindelijk tot de vaststelling van het bestreden besluit hebben geleid.

Beoordeling door het Gerecht

In het kader van het beroep tot nietigverklaring betoogden verzoeksters onder meer dat de Commissie de in de mededeling inzake medewerking genoemde beginselen en het gewettigde vertrouwen van verzoeksters heeft geschonden doordat de zaak na de eerste toewijzingsperiode waarin deze mededeling voorziet door de nationale mededingingsautoriteit aan de Commissie is doorverwezen.

Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan dat de Commissie, wanneer zij gedragsregels vaststelt en door de publicatie ervan te kennen geeft dat zij die voortaan op de desbetreffende gevallen zal toepassen, zelf de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid beperkt en zij van die regels niet kan afwijken zonder dat hieraan in voorkomend geval een sanctie wordt verbonden wegens schending van algemene rechtsbeginselen, zoals het vertrouwensbeginsel.

Deze rechtspraak is ook van toepassing op de mededeling inzake medewerking aangezien het Gerecht in het arrest *Sped-pro/Commissie*⁴³⁹ heeft geoordeeld dat de Commissie met deze mededeling, die richtsnoeren bevat om te bepalen welke mededingingsautoriteit het meest geschikt is om een klacht te onderzoeken, zelf grenzen heeft gesteld aan de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid bij de behandeling van klachten op vlak van mededinging.

Het argument van de Commissie dat dit arrest niet van toepassing is omdat het een zaak betreft die is ingeleid ingevolge een klacht terwijl de Commissie in het onderhavige geval de zaak ambtshalve heeft onderzocht op verzoek van een nationale mededingingsautoriteit, kan niet slagen. De mededeling inzake medewerking betreft immers beide gevallen en maakt met name wat de doorverwijzing betreft geen onderscheid naargelang de zaak ambtshalve dan wel ingevolge een klacht wordt onderzocht. Hieruit volgt dat, niettegenstaande het feit dat de uitwisselingen binnen het netwerk een zaak tussen de openbare handhavinginstanties zijn en de eventuele rechten of verplichtingen van de betrokken ondernemingen onverlet laten, de Commissie met deze mededeling niet enkel ten aanzien van klagers maar ook ten aanzien van ondernemingen waarvan de activiteiten worden onderzocht, zelf grenzen heeft gesteld aan haar bevoegdheid.

Na deze verduidelijking onderzoekt het Gerecht of de punten 18 en 19 van de mededeling inzake medewerking, betreffende doorverwijzingskwesties, bij verzoeksters een gewettigd vertrouwen hebben kunnen doen ontstaan dat een eventuele doorverwijzing binnen de twee maanden moest plaatsvinden.

Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak dat voor de vaststelling dat de Commissie het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen heeft geschonden, vereist is dat zij aan de justitiabele

⁴³⁷ Mededeling van de Commissie betreffende immuniteit tegen geldboeten en vermindering van geldboeten in kartelzaken (PB 2006, C 298, blz. 17).

⁴³⁸ Mededeling van de Commissie betreffende schikkingsprocedures met het oog op de vaststelling van beschikkingen op grond van de artikelen 7 en 23 van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad in kartelzaken (PB 2008, C 167, blz. 1).

⁴³⁹ Arrest van 9 februari 2022, *Sped-Pro/Commissie* (T-791/19, [EU:T:2022:67](#)).

nauwkeurige toezeggingen heeft gedaan die bij deze laatste gegronde verwachtingen hebben gewekt. De mededeling inzake medewerking bevat echter geen nauwkeurige toezegging dat de doorverwijzingsperiode niet langer dan twee maanden kan zijn.

Ten eerste moet de doorverwijzing volgens punt 18 van deze mededeling immers „gewoonlijk” binnen een periode van twee maanden plaatsvinden, en is dit dus geen dwingende termijn. Hoe dan ook betreft deze termijn de situaties waarin problemen inzake doorverwijzing rijzen tussen de mededingingsautoriteiten, wat in de onderhavige zaak niet het geval is aangezien de Commissie de onderzoeksprocedure op verzoek van de federale mededingingsautoriteit heeft ingeleid.

Ten tweede verduidelijkt het Gerecht in verband met punt 19 van de mededeling inzake medewerking – volgens hetwelk doorverwijzing van een zaak na de eerste toewijzingsperiode van twee maanden alleen plaats dient te vinden indien de feiten die bekend zijn over de zaak in de loop van de procedure wezenlijk veranderen – dat de uitdrukking „feiten die bekend zijn over de zaak” niet aldus mag worden uitgelegd dat daarmee enkel feiten worden bedoeld die relevant blijken om te bepalen of er een inbreuk op de mededingingsregels is gepleegd. Uit de context van dat punt volgt immers dat de Commissie na de eerste toewijzingsperiode van twee maanden in een aantal situaties, die niet alleen te maken hebben met feiten die relevant zijn om te bepalen of er een inbreuk is gepleegd, de inleiding van een onderzoeksprocedure kan verantwoorden⁴⁴⁰. Bijgevolg moet die uitdrukking aldus worden uitgelegd dat daarmee ieder relevant feit wordt bedoeld dat zich in de loop van de procedure voordoet.

In het vervolg van zijn onderzoek verwerpt het Gerecht ook het middel dat is ontleend aan schending van het subsidiariteitsbeginsel. Weliswaar voorziet verordening nr. 1/2003⁴⁴¹ in een ruimere medewerking van de nationale mededingingsautoriteiten, maar de Commissie blijft bij de opsporing en de vervolging van inbreuken een beslissende rol vervullen. Zo bepaalt artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 dat de Commissie zelfs wanneer een nationale autoriteit zoals in casu de zaak reeds in behandeling heeft genomen de mogelijkheid behoudt om een onderzoeksprocedure in te leiden, mits zij daarover eenvoudig overleg pleegt met de betrokken nationale autoriteit. Hieruit volgt dat de Commissie, die de onderzoeksprocedure op verzoek van de Duitse nationale mededingingsautoriteit heeft ingeleid, wel degelijk aan de voorwaarde van deze bepaling heeft voldaan en geen afbreuk heeft gedaan aan de bevoegdheden van de betrokken lidstaat.

Wat de reconventionele vordering van de Commissie betreft, verwerpt het Gerecht om te beginnen het middel van niet-ontvankelijkheid dat verzoeksters hiertegen aanvoeren en merkt het op dat hoewel het meestal de verzoekende partijen zijn die om uitoefening van zijn volledige rechtsmacht verzoeken teneinde een verlaging van het bedrag van de door de Commissie opgelegde geldboete te verkrijgen, niets eraan in de weg staat dat deze laatste een verzoek tot verhoging van dat bedrag indient.

Ten gronde wijst het Gerecht er aangaande deze reconventionele vordering in de eerste plaats op dat de Commissie niet heeft kunnen aantonen dat verzoeksters in de loop van de schikkingsprocedure hadden erkend dat zij in de plaats van de nationale mededingingsautoriteit bevoegd was, noch dat zij redelijkerwijs mocht veronderstellen dat verzoeksters die bevoegdheid niet zouden betwisten.

De Commissie heeft namelijk geen enkel bewijs geleverd dat aantoonde dat verzoeksters haar bevoegdheid zouden hebben erkend. Pas ter terechtzitting heeft de Commissie zich bereid verklaard om het schikkingsvoorstel, dat volgens haar aanwijzingen voor de erkenning van die bevoegdheid bevatte, over te leggen in het kader van een door het Gerecht te gelasten maatregel van instructie. De

⁴⁴⁰ Zie in die zin punt 54 van de mededeling inzake medewerking.

⁴⁴¹ Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1).

Commissie heeft echter geen geldige rechtvaardiging voor de vertraging in haar handelen verschaft en evenmin uitgelegd waarom een dergelijke maatregel van instructie in casu noodzakelijk was. Zij heeft immers enkel in algemene termen het vertrouwelijke en gevoelige karakter van de documenten die zij wenste over te leggen genoemd, hoewel die documenten afkomstig waren van verzoeksters zelf.

Bovendien kan uit de gegevens in het schikkingsvoorstel, met name de erkenning door verzoeksters van hun aansprakelijkheid en een indicatie van het maximumbedrag van de geldboete waarmee zij zouden kunnen instemmen, niet worden afgeleid dat zij de bevoegdheid van de Commissie om de zaak te behandelen hadden erkend. De erkenning daarvan is, anders dan die van voornoemde gegevens, immers niet geregeld in de mededeling inzake schikkingen. Overigens heeft het Hof in omstandigheden die vergelijkbaar zijn met die van de onderhavige zaak⁴⁴² reeds geoordeeld dat de kwestie van de bevoegdheid van de opsteller van de handeling deel uitmaakt van de controle die de Unierechter uitoefent en dat het aan deze laatste staat om na te gaan of er dienaangaande inbreuken zijn gepleegd.

In de tweede plaats kan de verhoging van de geldboete niet kan worden gerechtvaardigd door het vermeende verlies van procedurele efficiëntieverbeteringen, noch door de vermeende bijkomende administratieve last als gevolg van de instelling van het onderhavige beroep. De procedurele efficiëntieverbeteringen waarvan de Commissie dankzij de schikkingsprocedure heeft geprofiteerd, blijven immers los van de instelling van het onderhavige beroep bestaan. De inzet van de middelen van de Commissie voor de verdediging van het bestreden besluit voor het Gerecht is inherent aan iedere gerechtelijke procedure en doet niets af aan deze efficiëntieverbeteringen.

Arrest van 6 november 2024, Crédit agricole e.a./Commissie (Gevoegde zaken T-386/21 en T-406/21, [EU:T:2024:776](#))

„Mededinging – Mededingingsregelingen – Sector van in Amerikaanse dollar uitgedrukte supranationale obligaties, staatsobligaties en agentschapsobligaties – Besluit tot vaststelling van een inbreuk op artikel 101 VWEU en artikel 53 van de EER Overeenkomst – Coördinatie van de prijzen en handelsactiviteiten op het gebied van obligaties – Uitwisseling van commercieel gevoelige informatie – Eén enkele voortdurende inbreuk – Mededingingsbeperkende strekking – Berekening van de geldboete – Basisbedrag – Vervangende waarde voor de waarde van de verkopen – Beroep tot nietigverklaring – Volledige rechtsmacht”

Het Gerecht (Uitgebreide kamer) bevestigt in essentie het besluit van de Europese Commissie⁴⁴³ tot vaststelling dat de banken Crédit agricole SA en Crédit agricole Corporate and Investment Bank (hierna: „Crédit agricole”) en Credit Suisse Group AG en Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (hierna: „Credit Suisse”) hebben deelgenomen aan een kartel in de sector van in Amerikaanse dollar uitgedrukte supranationale obligaties, staatsobligaties en obligaties van overheidsinstanties (hierna: „SSAO”). Het Gerecht handhaaft aldus de geldboeten die aan deze banken zijn opgelegd wegens schending van artikel 101 VWEU en artikel 53 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER).

In 2015 heeft Deutsche Bank zich tot de Commissie gericht met een clementieverzoek, waarbij zij haar op de hoogte bracht van een kartel op de secundaire markt voor SSAO's. SSAO's vormen schuldbewijzen die de emittent ervan in staat stellen om fondsen te werven ter financiering van bepaalde uitgaven of investeringen. Zij worden voor het eerst door of voor rekening van de emittent

⁴⁴² Beschikking van 29 januari 2020, *Silgan Closures en Silgan Holdings/Commissie* (C-418/19 P, [EU:C:2020:43](#), punten 63 en 64).

⁴⁴³ Besluit C(2021) 2871 final van de Commissie van 28 april 2021 inzake een procedure op grond van artikel 101 VWEU en artikel 53 van de EER Overeenkomst (zaak AT.40346 – SSA obligaties) (hierna: „bestreden besluit”).

te koop aangeboden op de primaire markt. Vervolgens worden zij „onderhands” uitgewisseld tussen beleggers op de secundaire markt, zonder centrale beurs.

Op de secundaire markt trachten banken inkomsten te genereren door het verschil tussen de biedkoers en de laatkoers op te vangen.

Na een onderzoek te hebben ingeleid naar de door Deutsche Bank gelaakte praktijken, heeft de Commissie vastgesteld dat de traders van verscheidene banken, waaronder Crédit agricole en Credit Suisse, hebben samengewerkt en informatie hebben uitgewisseld om een concurrentievoordeel te verkrijgen op de secundaire markt voor SSAO's. Voorts was de Commissie van oordeel dat deze gedragingen deel uitmaakten van een algemeen plan waarmee hetzelfde mededingingsverstorende doel werd nagestreefd, en heeft het derhalve geoordeeld dat de betrokken banken één enkele voortdurende inbreuk op artikel 101, lid 1, VWEU hebben gemaakt door overeenkomsten te sluiten of door onderling afgestemde feitelijke gedragingen die strekken tot een beperking of vervalsing van de mededinging binnen de SSAO-sector in de EER. Dientengevolge zijn Crédit agricole en Credit Suisse geldboeten opgelegd van respectievelijk 3 993 000 EUR en 11 859 000 EUR.

UBS Group AG, rechtsopvolgster van Credit Suisse, en Crédit agricole hebben bij het Gerecht twee beroepen ingesteld tot nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover het op hen betrekking heeft. Crédit agricole heeft het Gerecht tevens verzocht om het bedrag van de haar opgelegde geldboete te verlagen in het kader van de uitoefening zijn volledige rechtsmacht uit hoofde van artikel 261 VWEU en artikel 31 van verordening nr. 1/2003.

Beoordeling door het Gerecht

Vooraf merkt het Gerecht op dat de Commissie in het bestreden besluit heeft vastgesteld dat sprake is van één enkele voortdurende inbreuk door Crédit agricole. Het heeft dus de argumenten van die bank afgewezen die eraan zijn ontleend dat de Commissie had vastgesteld dat sprake was van vijf autonome als „beperking naar strekking” gekwalificeerde inbreuken, op grond dat deze argumenten berusten op een onjuiste lezing van het bestreden besluit.

Vervolgens heeft het Gerecht gepreciseerd dat de middelen tot nietigverklaring van verzoeksters in wezen zijn opgebouwd rond drie categorieën kritiekpunten, ontleend aan:

- ten eerste, fouten bij de kwalificatie van de betrokken gedragingen als „één enkele voortdurende inbreuk” op artikel 101, lid 1, VWEU en van de omvang van hun deelname aan deze inbreuk,
- ten tweede, fouten bij de kwalificatie van die inbreuk als „beperking naar strekking” en,
- ten derde, fouten bij de vaststelling van het bedrag van de opgelegde geldboeten.

Alvorens deze drie reeksen middelen te onderzoeken die beide beroepen gemeen hebben, onderzoekt het Gerecht eerst het middel van Crédit agricole dat is ontleend aan schending van het beginsel van het vermoeden van onschuld.

Eerbiediging van het vermoeden van onschuld

Met betrekking tot de eerbiediging van het vermoeden van onschuld voert Crédit agricole ten eerste aan dat de Commissie ten onrechte ervan is uitgegaan dat de betrokken traders kennis hadden van alle informatie die is uitgewisseld in de permanente chatrooms waarop zij waren ingelogd, ongeacht hun actieve deelname aan die uitwisselingen.

Het Gerecht wijst deze grief af, waarbij het benadrukt dat de betrokken chatrooms werden gekenmerkt door het in realtime verstrekken van berichten aan alle ingelogde personen. Gelet op deze bijzonderheid mocht de Commissie er dus van uitgaan dat Crédit agricole vanaf het moment dat haar trader op deze chatrooms was ingelogd op de hoogte was van de gesprekken die daarin

plaatsvonden, zelfs al zou die trader zelf niet actief aan deze gesprekken hebben deelgenomen en ook al beschikte hij gelijktijdig over talrijke andere informatiebronnen. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien Crédit agricole aan de hand van vaststaande bewijselementen met een exacte tijdstempel had bewezen dat haar trader daadwerkelijk geen kennis had genomen van de belastende berichten. Crédit agricole heeft geen dergelijk bewijs geleverd. In die zin verschillen de bijzonderheden van de betrokken gedragingen van die in de zaak die heeft geleid tot het arrest *Eturas e.a.*⁴⁴⁴.

Ten tweede stelt het Gerecht daarentegen vast dat de Commissie het beginsel van het vermoeden van onschuld heeft geschonden door het beginpunt van de deelname van Crédit agricole vast te stellen op 10 januari 2013, de datum waarop haar trader voor het eerst met gebruik van de identificatiecodes van deze bank is ingelogd op de litigieuze chatroom.

Om deze eerste verbinding te kunnen aanmerken als bewijs voor een mededingingsbeperkende gedraging die het begin van de deelname van Crédit agricole aan de litigieuze inbreuk markeerde, moest de Commissie namelijk aantonen dat de trader van Crédit agricole op dezelfde dag als van die eerste verbinding op zijn minst passief aanwezig was bij een mededingingsbeperkend gesprek. In casu blijkt echter noch uit het bestreden besluit noch uit het dossier waarover het Gerecht beschikt dat er op 10 januari 2013, nadat de trader van Crédit agricole voor het eerst was ingelogd, in de betrokken chatroom berichten van mededingingsbeperkende aard zijn uitgewisseld.

Deelname van verzoeksters aan één enkele voortdurende inbreuk

Wat de middelen betreft waarmee wordt opgekomen tegen de kwalificatie van de betrokken gedragingen als „één enkele voortdurende inbreuk” die aan verzoeksters kan worden toegerekend, merkt het Gerecht in de eerste plaats op dat alleen gedragingen die behoren tot een „totaalplan” waarmee één enkel mededingingsbeperkend doel wordt nagestreefd, kunnen worden gekwalificeerd als één enkele voortdurende inbreuk.

Met betrekking tot de vraag of het gaat om één enkele inbreuk, is het Gerecht van oordeel dat de Commissie terecht heeft overwogen dat het ene enkele mededingingsbeperkende doel dat de traders van de betrokken banken nastreefden erin bestond om de inkomsten van die banken te maximaliseren en tegelijkertijd de verliezen te beperken die zouden kunnen voortvloeien uit de onzekerheid over het gedrag van andere traders.

Omdat de Commissie rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de gedragingen van de traders van de betrokken banken tussen januari 2010 en februari 2013 deel uitmaakten van een totaalplan waarmee dit ene enkele mededingingsbeperkende doel werd nagestreefd, is het Gerecht voorts van oordeel dat het door Deutsche Bank in februari 2013 aan haar traders gerichte verbod op het gebruik van permanente multilaterale chatrooms de traders van de betrokken banken er niet van heeft weerhouden om dit doel te bereiken. Op dit punt geeft het Gerecht aan dat het feit dat sprake is van één enkele inbreuk voortvloeit uit het feit dat de deelnemers aan het kartel hetzelfde doel nastreven. Het wordt niet betwist dat de traders van de betrokken banken het in februari 2013 tot de traders van Deutsche Bank gerichte verbod hebben omzeild middels een stelsel van bilaterale chatrooms, die op dezelfde wijze functioneerde als de permanente multilaterale chatrooms.

Wat het voortdurende karakter van de inbreuk betreft, bevestigt het Gerecht dat de context van de werking van het vastgestelde kartel steun biedt voor de conclusie dat de betrokken banken tussen januari 2010 en maart 2015 hebben deelgenomen aan een voortdurende inbreuk. De uitwisselingen tussen de traders van die banken zijn namelijk weliswaar na februari 2013 minder frequent geworden, maar dit neemt niet weg dat zij hun mededingingsbeperkende gesprekken herhaaldelijk hebben voortgezet door vrijelijk informatie uit te wisselen over hun lopende handelsactiviteiten.

⁴⁴⁴ Arrest van 21 januari 2016, *Eturas e.a.* (C-74/14, [EU:C:2016:42](#)).

Het argument van Crédit agricole dat zij gedurende bepaalde perioden niet heeft deelgenomen aan de betrokken inbreuk, kan evenmin afdoen aan het voortdurende karakter van de inbreuk als geheel, aangezien de onderbrekingen waarop deze bank zich beroept geen rekening houden met het gedrag van de andere deelnemers.

Wat de toerekenbaarheid van de ene enkele voortdurende inbreuk aan verzoeksters betreft, brengt het Gerecht in de tweede plaats in herinnering dat deze toerekenbaarheid moet worden beoordeeld aan de hand van twee elementen, namelijk ten eerste hun bewuste bijdrage aan de verwezenlijking van de gemeenschappelijke doelstellingen van alle betrokken banken en, ten tweede, hun kennis van de voorgenomen of daadwerkelijk uitgevoerde inbreukmakende gedragingen van deze banken in het nastreven van die doelstellingen of het feit dat zij deze redelijkerwijs konden voorzien en bereid waren het risico ervan te aanvaarden.

Na dit te hebben verduidelijkt, verwerpt het Gerecht alle argumenten waarmee verzoeksters betwisten dat zij bewust hebben bijgedragen aan het door de Commissie geïdentificeerde totaalplan en dat zij kennis hadden van alle betrokken inbreukmakende gedragingen of, in voorkomend geval, dat zij deze konden voorzien.

In deze context merkt het Gerecht op dat de conclusie van de Commissie dat Crédit agricole het totaal aan inbreukmakende gedragingen van de andere banken op zijn minst redelijkerwijs had kunnen voorzien, met name wordt bevestigd door het feit dat de trader van Crédit agricole, alvorens bij haar in dienst te treden, als trader van een andere bank rechtstreeks had deelgenomen aan de betrokken inbreukmakende gedragingen.

Op dit punt benadrukt het Gerecht dat de kennis die een werknemer vóór zijn indiensttreding bij een nieuwe onderneming heeft verworven en die deze feitelijk ter beschikking stelt van deze nieuwe werkgever, kan worden beschouwd als door zijn nieuwe werkgever gedeelde kennis. Bovendien kan de Commissie zich volgens vaste rechtspraak baseren op contacten van vóór of na de inbreukperiode om een globaal beeld te schetsen en te duiden op de voorbereidende fasen van het kartel, alsook om de uitlegging van bepaalde bewijselementen te bevestigen.

In het licht van het voorgaande verwerpt het Gerecht alle grieven van verzoeksters waarmee zij opkomen tegen, ten eerste, de kwalificatie van de betrokken gedragingen als „één enkele voortdurende inbreuk”, en, ten tweede, de toerekenbaarheid van die inbreuk aan verzoeksters.

Kwalificatie van de betrokken gedragingen als „beperking naar strekking”

Het Gerecht brengt onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof in herinnering dat de Commissie, om de betrokken gedragingen als „beperking naar strekking” te kunnen kwalificeren, niet hoefde aan te tonen dat deze gedragingen een extreem hoge drempel van nadeligheid voor de mededinging hadden bereikt, zoals Crédit agricole aanvoert, maar slechts dat zij in voldoende mate nadelig waren voor de mededinging.

Het Hof verduidelijkt voorts dat de nadeligheid van een gedraging voor de mededinging moet worden beoordeeld in het licht van de objectieve kenmerken van die gedraging en zonder acht te slaan op de specifieke situatie van elke onderneming die daaraan heeft deelgenomen. De geringe rol van een onderneming in een kartel kan dus geen invloed hebben op de kwalificatie van dit kartel als „beperking naar strekking” ten aanzien van alle ondernemingen die eraan hebben deelgenomen. Om dezelfde redenen kan Crédit agricole zich ter betwisting van de kwalificatie van de betrokken gedragingen als „beperking naar strekking” niet met succes beroepen op het feit dat zij niet heeft deelgenomen aan bepaalde gesprekken.

Gelet op deze preciseringen verwerpt het Gerecht vervolgens de grieven van verzoeksters inzake fouten van de Commissie bij, ten eerste, de beoordeling van de economische context van de betrokken gedragingen, ten tweede, de beoordeling van hun nadeligheid voor de mededinging en,

ten derde, de beoordeling van hun gerechtvaardigde karakter in het licht van hun mededingingsbevorderende gevolgen.

Wat in de eerste plaats de beoordeling van de economische context van de betrokken gedragingen betreft, stelt het Gerecht vast dat de Commissie weliswaar met betrekking tot een complexe markt zoals in casu aan de orde, haar analyse van deze context niet kan beperken tot hetgeen strikt noodzakelijk is om tot de slotsom te kunnen komen dat er sprake is van een mededingingsbeperking naar strekking, maar verzoeksters niet hebben aangetoond dat de Commissie een dergelijke gebrekkige analyse van de economische en juridische context heeft uitgevoerd.

Wat in de tweede plaats de beoordeling van de nadeligheid van de betrokken gedragingen voor de mededinging betreft, bevestigt het Gerecht de conclusie van de Commissie dat – op de SSAO-markt – de tussen de betrokken banken, die allen „market makers”⁴⁴⁵ waren, plaatsgevonden uitwisseling van commercieel gevoelige informatie voldoende nadelig was voor de mededinging om bij te dragen tot de kwalificatie van de betrokken gedragingen in hun geheel als „beperking naar strekking”.

Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de stelling van Crédit agricole die erop neerkomt dat de secundaire markt voor SSAO's wordt gekenmerkt door een aanzienlijke informatieasymmetrie tussen market makers en dat dit betekent dat een toename van die reeds bestaande asymmetrie als gevolg van de betrokken informatie-uitwisselingen niet voldoende nadelig is voor de mededinging. Gesteld al dat deze informatieasymmetrie bestaat, druist het betoog van Crédit agricole in tegen het nuttig effect dat toekomt aan het begrip „beperking naar strekking” en meer in het algemeen tegen artikel 101 VWEU.

Wat in de derde plaats de argumenten van verzoeksters betreft volgens welke de betrokken gedragingen gerechtvaardigd zijn gelet op hun mededingingsbevorderende gevolgen, brengt het Gerecht in herinnering dat de mededingingsbevorderende gevolgen waarop verzoeksters zich beroepen als zodanig niet in aanmerking hoeven te worden genomen bij de kwalificatie van de betrokken gedragingen als „beperking naar strekking”.

Gesteld al dat de vermeende „gunstige” gevolgen van de betrokken gedragingen op de een of andere manier in aanmerking kunnen of moeten worden genomen voor de kwalificatie ervan als „beperking naar strekking”, hebben verzoeksters niet aangetoond dat sprake is van gunstige gevolgen die afbreuk kunnen doen aan de kwalificatie van die gedragingen als „beperking naar strekking”.

Voor zover verzoeksters de betrokken gedragingen tevens presenteren als „nevenrestricties” bij de uitvoering van hun functie als market maker op de SSAO-markt, merkt het Gerecht op dat de rechtspraak inzake de uitzondering van nevenrestricties bij legitieme afspraken hoe dan ook niet kan worden toegepast op het onderhavige geval omdat verzoeksters niet hebben aangetoond dat zij zonder de inbreukmakende gedragingen niet actief hadden kunnen zijn als market maker.

Voorts verwerpt het Gerecht de argumenten ontleend aan het feit dat de market makers op de SSAO-markt systematisch over minder informatie beschikken dan tegenpartijen die niet permanent op de markt aanwezig zijn, zodat zij dit informatiegebrek hebben moeten compenseren door bij verscheidene bronnen informatie in te winnen.

Het kan namelijk niet worden aanvaard dat ondernemingen feitelijke situaties die zij buitensporig ongunstig achten, zoals eventuele risico asymmetrie tussen marktdeelnemers, trachten te ondervangen door middel van heimelijke praktijken die tot doel hebben deze nadelen te corrigeren. Dergelijke feitelijke situaties kunnen geen schending van artikel 101 VWEU rechtvaardigen, te meer

⁴⁴⁵ Een „market maker” is een instelling of een particulier die op algemene wijze en continu in plaats van transactie per transactie op de secundaire markt voor SSAO's financiële producten koopt of verkoopt, tegen prijzen die hij zelf bepaalt.

daar verzoeksters op de secundaire markt voor SSAO's niet alleen als market makers optreden en zij deze activiteit op vrijwillige basis uitoefenen.

Vaststelling van het bedrag van de aan verzoeksters opgelegde geldboete

De Commissie heeft voor het bepalen van het bedrag van de aan verzoeksters opgelegde geldboeten in essentie de methode van de richtsnoeren van 2006⁴⁴⁶ gevolgd. Zij heeft er echter voor gekozen om voor de berekening van de basisbedragen een vervangende waarde te gebruiken in plaats van de in punt 13 van die richtsnoeren bedoelde waarde van de verkopen. Als uitgangspunt bij de berekening van de vervangende waarde is de Commissie uitgegaan van het jaarlijkse nominale volume en de jaarlijkse nominale waarde (hierna: „jaarlijkse nominale bedragen”) van de SSAO's die de banken gedurende de periode van hun individuele deelname aan de litigieuze inbreuk hebben uitgewisseld. Deze jaarlijkse nominale bedragen zijn vervolgens vermenigvuldigd met een aanpassingsfactor die de Commissie heeft opgesteld aan de hand van 33 representatieve SSAO-categorieën, uitgegeven door acht emittenten.

In deze context verwijten verzoeksters de Commissie met name dat zij de richtsnoeren van 2006 heeft geschonden door zich voor de berekening van de aanpassingsfactor te baseren op een reeks representatieve SSAO's en niet op de gegevens van hun eigen transacties, en door openbare gegevens van het Bloomberg platform te gebruiken die deze aanpassingsfactor omhoog hebben gedreven (hierna: „BGN-gegevens”).

Credit Suisse verweet de Commissie bovendien dat zij de vervangende waarde te hoog heeft ingeschat, door de transacties betreffende de aankoop van liquiditeiten (hedging) op te nemen in de nominale bedragen die ten aanzien van haar in aanmerking zijn genomen.

Vooraf stelt het Gerecht vast dat de Commissie weliswaar, met de vaststelling van de richtsnoeren van 2006, zichzelf heeft beperkt in de uitoefening van haar beoordelingsbevoegdheid ten aanzien van de methode voor de berekening van geldboeten, maar zij hiervan mag afwijken mits zij dit met redenen omkleedt en haar keuze rechtens genoegzaam rechtvaardigt.

Wanneer de Commissie niet afwijkt van de richtsnoeren in hun geheel – zoals zij op grond van punt 37 ervan kan doen – maar zoals in het onderhavige geval alleen van punt 13, mag zij evenwel niet afwijken van de leidende beginselen en de onderliggende logica van die richtsnoeren. Bij de toepassing van de door haar vastgestelde methode moet zij er dus met name op toezien dat rekening wordt gehouden met de meest betrouwbare beschikbare gegevens, onder het grondige – zowel juridische als feitelijke – toezicht van de Unierechter.

In het licht van deze preciseringen merkt het Gerecht in de eerste plaats op dat de Commissie in het bestreden besluit rechtens genoegzaam heeft gemotiveerd en gerechtvaardigd waarom zij is afgeweken van de in punt 13 van de richtsnoeren vastgestelde methode en haar berekening van het basisbedrag heeft gebaseerd op een vervangende waarde voor de waarde van de verkopen, die zij heeft berekend door de jaarlijkse nominale bedragen van elk van de betrokken banken te vermenigvuldigen met een aanpassingsfactor, berekend op basis van de steekproef van 33 SSAO-categorieën.

In dit verband wijst het Gerecht de argumenten van verzoeksters af volgens welke de Commissie een op hun eigen transacties gebaseerde methode voor de berekening van de aanpassingsfactor had moeten hanteren.

⁴⁴⁶ Richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, onder a), van verordening nr. 1/2003 worden opgelegd (PB 2006, C 210, blz. 2; hierna: „richtsnoeren van 2006”).

Het Gerecht wijst er hierbij op dat een op de transactiegegevens van de betrokken banken gebaseerde methode het maken van veel complexere berekeningen veronderstelt dan de reeds complexe berekeningen die in casu zijn verricht, terwijl het representatieve karakter van de gehanteerde SSAO's juist waarborgt dat de in aanmerking genomen gegevens relevant blijven voor de berekening van de geldboete en de economische impact van de litigieuze inbreuk kunnen weergeven met de mate van nauwkeurigheid die door de rechtspraak wordt vereist. Een dergelijke alternatieve methode zou voor de Commissie een onevenredige administratieve last met zich meebrengen.

In de tweede plaats verwerpt het Gerecht de argumenten die verzoeksters ontleen aan het feit dat de BGN-gegevens die de Commissie heeft gebruikt ongeschikt zouden zijn voor de berekening van de vervangende waarde omdat zij de aanpassingsfactor omhoogdrijven.

Na in herinnering te brengen dat het aan de Commissie stond om te waarborgen dat rekening wordt gehouden met de meest betrouwbare beschikbare gegevens, merkt het Gerecht op dat de Commissie in het bestreden besluit op gemotiveerde wijze de argumenten heeft afgewezen waarop de betrokken banken zich gedurende de administratieve procedure hadden beroepen ter betwisting van het gebruik van de BGN-gegevens. Hieruit volgt dat verzoeksters zich niet kunnen beperken tot de stelling voor het Gerecht dat de door de Commissie gebruikte gegevens een of meerdere gebreken vertonen, maar zij daarentegen moeten aantonen dat er, in het kader van de methode die deze instelling rechtmatig heeft vastgesteld, betere gegevens bestaan dan die welke die instelling in aanmerking heeft genomen en dat deze gegevens daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Door vast te stellen dat verzoeksters niet in staat zijn om betere gegevens te presenteren dan die welke de Commissie heeft gehanteerd, verwerpt het Gerecht bovendien de kritiek die Credit Suisse ontleent aan het feit dat niet bekend is hoe de BGN-gegevens tot stand zijn komen. Op dit punt benadrukt het Gerecht dat de BGN-gegevens onder traders worden gebruikt als referentiegegevens, die worden opgesteld door een derde bij de procedure op basis van de prijzen van meerdere marktdeelnemers. Bijgevolg kan niet op goede gronden worden aangevoerd dat de Commissie geen dergelijke referentiegegevens kon gebruiken omdat gedeeltelijk onbekend is hoe zij tot stand zijn gekomen, met name wanneer Credit Suisse niet heeft verwezen naar enig marktplatform dat meer nauwkeurige of meer relevante informatie verschaft dan het Bloomberg platform.

Volgens het Gerecht kon de Commissie namelijk niet meer worden tegengeworpen dat zij gegevens heeft gebruikt die niet in elk opzicht een weerspiegeling vormen van de situatie van Credit Suisse, juist wanneer deze instelling niet over voldoende representatieve nauwkeurige gegevens beschikte, en dat zij er derhalve toe gehouden was om gebruik te maken van een methode die berust op alternatieve en noodzakelijk minder nauwkeurige gegevens, teneinde een vervangende waarde te reconstrueren.

In de derde plaats verwerpt het Gerecht de grief van Credit Suisse dat de Commissie de vervangende waarde te hoog heeft ingeschat door de transacties betreffende de aankoop van liquiditeiten op te nemen in de nominale bedragen die ten aanzien van haar in aanmerking zijn genomen.

Op dit punt brengt het Gerecht in herinnering dat, in het kader van de richtsnoeren van 2006, met het begrip „vervangende waarde” – net als met het begrip „waarde van de verkopen” – wordt beoogd om bij de berekening van de aan een onderneming opgelegde geldboete uit te gaan van een bedrag waarin zowel de economische impact van de litigieuze inbreuk als het gewicht van die onderneming daarin tot uiting komt. Hieruit volgt dat bij de vaststelling van de vervangende waarde rekening moet worden gehouden met alle transacties die hebben plaatsgevonden op de markt van de inbreuk, en wel voor elk van de ondernemingen die aan de litigieuze inbreuk hebben deelgenomen.

Hoewel de door de Commissie gehanteerde methode er inderdaad toe leidt dat het bij een gegeven transactie voor de aankoop van liquiditeiten uitgewisselde nominale bedrag in aanmerking wordt genomen voor zowel de verkoper als de koper van de betrokken SSAO wanneer zij beiden hebben deelgenomen aan de litigieuze inbreuk, vloeit deze dubbele inaanmerkingneming voort uit de beginselen zelf die ten grondslag liggen aan de vaststelling van geldboeten op grond van de

richtsnoeren van 2006 in de specifieke context van het onderhavige geval. Bovendien zou het uitsluiten van de berekening van de vervangende waarde van een deel van de transacties die ontegenzeggelijk binnen de werkingssfeer van het verweten kartel vallen, tot gevolg hebben dat de economische impact van de litigieuze inbreuk kunstmatig wordt geminimaliseerd, waardoor afbreuk zou worden gedaan aan de doelstelling om inbreuken op artikel 101 VWEU doeltreffend te vervolgen en te bestraffen.

Na aldus de ten aanzien van verzoeksters gehanteerde vervangende waarden te hebben bekrachtigd, verwerpt het Gerecht ten slotte de argumenten waarmee zij opkomen tegen de vermenigvuldigingscoëfficiënt voor de ernst die de Commissie op deze waarden heeft toegepast overeenkomstig de punten 20 tot en met 23 van de richtsnoeren van 2006.

Gelet op het feit dat deze vermenigvuldigingscoëfficiënt voor de ernst voor alle betrokken banken is vastgesteld op 16 %, heeft Crédit agricole met name aangevoerd dat de Commissie voor haar een geïndividualiseerde en lagere vermenigvuldigingscoëfficiënt had moeten hanteren.

Omdat Crédit agricole zich ter onderbouwing van dit argument beroept op arresten van het Hof van vóór de publicatie van de richtsnoeren van 2006, merkt het Gerecht eerst op dat deze arresten de Commissie niet kunnen verplichten om in het stadium van het bepalen van de vermenigvuldigingscoëfficiënt voor de ernst andere elementen in aanmerking te nemen dan de intrinsieke ernst van de litigieuze inbreuk.

Bovendien kan de Commissie zich in het kader van de berekening van op grond van artikel 101 VWEU opgelegde geldboeten weliswaar niet onttrekken aan de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling, maar volgt zowel uit punt 22 van de richtsnoeren als uit de relevante rechtspraak dat de vermenigvuldigingscoëfficiënt voor de ernst in beginsel de ernst van de litigieuze inbreuk weerspiegelt en niet de relatieve ernst van de deelname aan die inbreuk door elk van de betrokken ondernemingen. Het is in die zin dat de punten 19 tot en met 22 van de richtsnoeren van 2006 voorzien in de vaststelling van een vermenigvuldigingscoëfficiënt voor de ernst die geldt voor de betrokken inbreuk en niet voor elke onderneming die daaraan heeft deelgenomen. De beoordeling van individuele omstandigheden wordt aldus in beginsel niet verricht in het kader van de beoordeling van de ernst van de inbreuk, dat wil zeggen bij de vaststelling van het basisbedrag van de geldboete, maar in het kader van de aanpassing van het basisbedrag aan de hand van verzachtende en verzwarende omstandigheden.

Door voorts op te merken dat een vermenigvuldigingscoëfficiënt voor de ernst van 16 % voor een inbreuk als die welke in het bestreden besluit is vastgesteld, niet als ongeschikt of onevenredig kan worden beschouwd, verwerpt het Gerecht de argumenten die Crédit agricole op dat punt heeft aangevoerd.

In het licht van al het voorgaande verwerpt het Gerecht het beroep van Credit Suisse in zijn geheel. Het verklaart het bestreden besluit ten aanzien van Crédit agricole daarentegen nietig voor zover daarin, ten eerste, is vastgesteld dat Crédit agricole van 10 januari 2013 tot en met 24 maart 2015 – en niet van 11 januari 2013 tot en met 24 maart 2015 – heeft deelgenomen aan de inbreuk en, ten tweede, het bedrag van de aan Crédit agricole opgelegde geldboete is vastgesteld op 3 993 000 EUR. In het kader van de uitoefening van zijn volledige rechtsmacht handhaaft het Gerecht echter het bedrag van de aan Crédit agricole opgelegde geldboete.

2. Concentraties⁴⁴⁷

Arrest van 13 november 2024, NetCologne/Commissie (T-58/20, [EU:T:2024:813](#))

„Mededinging – Concentraties – Duitse markten voor televisie- en telecommunicatiediensten – Besluit waarbij de concentratie verenigbaar met de interne markt en de EER-Overeenkomst wordt verklaard – Verbintenissen – Beoordeling van de horizontale, verticale en conglomerateffecten van de transactie op de mededinging – Concurrentieverhouding tussen de partijen bij de concentratie – Concentratiespecifieke wijziging – Kennelijk onjuiste beoordeling”

Arrest van 13 november 2024, Deutsche Telekom/Commissie (T-64/20, [EU:T:2024:815](#))

„Mededinging – Concentraties – Duitse markten voor televisie- en telecommunicatiediensten – Besluit waarbij de concentratie verenigbaar met de interne markt en de EER-Overeenkomst wordt verklaard – Verbintenissen – Beoordeling van de horizontale en verticale effecten van de transactie op de mededinging – Concurrentieverhouding tussen de partijen bij de concentratie – Concentratiespecifieke wijziging – Kennelijk onjuiste beoordeling”

Arrest van 13 november 2024, Tele Columbus/Commissie (T-69/20, [EU:T:2024:816](#))

„Mededinging – Concentraties – Duitse markten voor televisie en telecommunicatiediensten – Besluit waarbij de concentratie verenigbaar met de interne markt en de EER-Overeenkomst wordt verklaard – Verbintenissen – Beoordeling van de horizontale en verticale effecten van de transactie op de mededinging – Concurrentieverhouding tussen de partijen bij de concentratie – Concentratiespecifieke wijziging – Kennelijk onjuiste beoordeling”

Bij arresten van dezelfde dag verwerpt het Gerecht drie beroepen tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie waarbij een concentratie in de sector van de televisie- en telecommunicatiediensten met het oog op de verwerving door Vodafone Group plc van bepaalde activa van Liberty Global plc verenigbaar met de interne markt is verklaard en derhalve is goedgekeurd⁴⁴⁸. Het Gerecht is van oordeel dat de Commissie niet kan worden verweten dat zij bij het onderzoek van de verenigbaarheid van deze concentratie met de interne markt, dat zij volgens artikel 2, lid 2, van verordening nr. 139/2004⁴⁴⁹ dient te verrichten, voorrang heeft gegeven aan het criterium van de significante belemmering van daadwerkelijke mededinging boven het criterium van de machtspositie.

Vodafone en Liberty Global zijn twee operatoren die actief zijn in de sector van de televisie- en telecommunicatiediensten in verschillende Unielanden, waaronder Duitsland. Liberty Global is in dat land actief via haar dochteronderneming Unitymedia GmbH.

⁴⁴⁷ Gezamenlijke samenvatting voor de zaken NetCologne/Commissie (T-58/20), Deutsche Telekom/Commissie (T-64/20) en Tele Columbus/Commissie (T-69/20).

⁴⁴⁸ Besluit C(2019) 5187 final van de Commissie van 18 juli 2019 waarbij de concentratie met het oog op de verwerving door Vodafone Group plc van bepaalde activa van Liberty Global plc (zaak COMP/M.8864 – Vodafone/Certain Liberty Global Assets) verenigbaar is verklaard met de interne markt en de EER-Overeenkomst (hierna: „bestreden besluit”).

⁴⁴⁹ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (de „EG-concentratieverordening”) (PB 2004, L 24, blz. 1).

In 2018 heeft Vodafone overeenkomstig de EG-concentratieverordening bij de Commissie een voorgenomen concentratie aangemeld die tot doel had uitsluitende zeggenschap over de telecommunicatieactiviteiten van Liberty Global in verschillende lidstaten, waaronder Duitsland, te verwerven. De transactie bestond in een koop- en verkoopovereenkomst waarbij Vodafone voornemens was 100 % van de aandelen in Unitymedia te verwerven (hierna: „betrokken concentratie”).

Aangezien de Commissie ernstige twijfels had over de verenigbaarheid van deze transactie met de interne markt, heeft zij besloten de procedure van grondig onderzoek in te leiden. Aan het einde van deze procedure is de concentratie verenigbaar verklaard met de interne markt en met de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER), mits Vodafone bepaalde verbintenissen nakwam⁴⁵⁰.

In het bestreden besluit heeft de Commissie om te beginnen de horizontale, verticale en conglomeraatseffecten van de concentratie, met name in Duitsland, beoordeeld. Op basis van haar analyse is zij weliswaar tot de conclusie gekomen dat er geen sprake was van een significante belemmering van de daadwerkelijke mededinging (hierna: „SBDM”) op de retailmarkt voor het uitzenden van televisiesignalen, de retailmarkt voor multiserviceaanbiedingen en de retailmarkt voor het aanbieden van televisiediensten, maar heeft zij niettemin een SBDM vastgesteld op de markt voor vaste internettoegang en de markt voor de terugkoop van televisiesignalen.

Vervolgens is zij nagegaan of de door Vodafone aangeboden verbintenissen de transactie verenigbaar met de interne markt konden maken, met name gezien de twee markten waarop mededingingsproblemen waren vastgesteld.

Verzoeksters – Deutsche Telekom AG, Tele Columbus AG en NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH – zijn in Duitsland gevestigde vennootschappen die televisie-, internet- en telefoniediensten aanbieden. Zij hebben elk bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld.

Zij voeren met hun respectieve beroepen ten eerste aan dat de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt wat betreft de horizontale effecten van de betrokken concentratie op met name de markt voor het aanbieden van televisiesignaaltransmissiediensten op retailniveau en de markt voor de terugkoop van televisiesignalen, alsook wat betreft de verticale effecten op de intermediaire markt voor de transmissie van televisiesignalen. Ten tweede betwisten zij dat de bij het bestreden besluit verbindend verklaarde toezeggingen toereikend en passend zijn om de concentratie verenigbaar te maken met de interne markt.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht herinnert vooraf aan de toepasselijke beginselen uit de rechtspraak in verband met de intensiteit van de te verrichten rechterlijke toetsing en met het door de Commissie te verschaffen bewijs dat de daadwerkelijke mededinging niet significant wordt belemmerd.

⁴⁵⁰ Het ging daarbij met name om: de WCBA-verbintenis („Wholesale Cable Broadband Access”), die voorzag in de openstelling van het kabelnetwerk van de uit de concentratie ontstane entiteit voor een derde operator, teneinde deze in staat te stellen diensten voor vaste internettoegang op retailniveau aan te bieden, alsmede haar eigen OTT-televisiediensten (over the top) of die van derden; de OTT-verbintenis, die de uit de concentratie ontstane entiteit belette de mogelijkheid voor omroeporganisaties waarvan de content op haar platform werd uitgezonden, te beperken om die inhoud via een OTT-dienst te distribueren, en die hun daartoe voldoende rechtstreekse interconnectiecapaciteit garandeerde; de HBBTV-verbintenis (Hybrid Broadcast Broadband TV), die de uit de concentratie ontstane entiteit verplichtte het HBBTV-signaal van de vrij te ontvangen televisiezenders te blijven uitzenden, en de verbintenis in verband met de terugkoopvergoedingen, die de uit de concentratie ontstane entiteit verhinderde de terugkoopvergoedingen te verhogen die haar door de vrij te ontvangen zenders werden betaald.

In dit verband verduidelijkt het Gerecht dat de EG-concentratieverordening de Commissie op het gebied van concentraties een zekere discretionaire bevoegdheid verleent, met name wat economische beoordelingen betreft. Het Gerecht mag weliswaar zijn economische beoordeling niet in de plaats stellen van die van de Commissie, maar dit neemt niet weg dat de Unierechter niet enkel de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen alsook de betrouwbaarheid en samenhang ervan moet controleren, maar ook moet nagaan of die elementen het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand, en of zij de daaruit getrokken conclusies kunnen schragen.

Wat betreft de bewijsvereisten die voor de Commissie gelden wanneer zij wil aantonen dat een aangemelde concentratie de daadwerkelijke mededinging al dan niet op significante wijze zou belemmeren en derhalve onverenigbaar of verenigbaar met de interne markt moet worden verklaard, benadrukt het Gerecht dat de Commissie, gelet op de prospectieve aard van de vereiste economische analyse, ermee kan volstaan aan de hand van voldoende significante en onderling overeenstemmende gegevens aan te tonen dat het eerder waarschijnlijk dan onwaarschijnlijk is dat de betrokken concentratie de daadwerkelijke mededinging op de interne markt of een wezenlijk deel daarvan al dan niet op significante wijze zou belemmeren.

In het licht van deze overwegingen analyseert het Gerecht eerst de gevolgen van de concentratie voor de Duitse markt en vervolgens de verbintenissen die bij het bestreden besluit verbindend zijn verklaard.

1. Analyse van de gevolgen van de concentratie

a) Niet-gecoördineerde horizontale effecten van de concentratie op de markt voor het aanbieden van televisiesignaaltransmissiediensten op retailniveau aan klanten in meergezinswoningen

Het Gerecht onderzoekt allereerst de kennelijke beoordelingsfouten en de onjuiste rechtsopvattingen waarvan de Commissie blijk zou hebben gegeven bij haar analyse van de horizontale effecten op de markt voor het aanbieden van televisiesignaaltransmissiediensten op retailniveau aan klanten die wonen in meergezinswoningen [multi dwelling units (MDU); hierna: „MDU-markt”].

Wat de wederzijdse concurrentiedruk van de partijen bij de concentratie betreft, is het Gerecht in de eerste plaats van oordeel dat de Commissie, gelet op het ontbreken van aanzienlijke overlapping tussen hun activiteiten, geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat zij vóór de concentratie geen rechtstreekse concurrenten waren, en dit ondanks de gevallen waarin er uitzonderlijk toch sprake was van overlapping, die de Commissie in aanmerking heeft genomen en waarvan de onbeduidende aard niet is betwist met afdoend bewijs. Hieruit volgt dat de door de partijen bij de concentratie verhandelde producten in de praktijk niet met elkaar concurreerden.

In de tweede plaats heeft de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt door vast te stellen dat er geen indirecte concurrentie tussen de partijen bij de concentratie was. Het Gerecht brengt dienaangaande in herinnering dat ondernemingen met name in een verhouding van indirecte concurrentie tot elkaar staan wanneer zij vergelijkbare concurrentiedruk voelen van andere ondernemingen waarmee elk van hen direct concurreert of wanneer andere factoren – zoals de eisen van afnemers – hun mogelijkheden om hun prijzen en commerciële voorwaarden vast te stellen op vergelijkbare wijze beperken.

In casu constateert het Gerecht, wat betreft het feit dat de partijen bij de concentratie elkaars respectieve activiteiten in de gaten hielden en elkaars productaanbod vergeleken, dat deze vergelijkende analyses niet verder gingen dan eenvoudige commerciële vergelijkende analyses om de beste praktijken in de sector te monitoren en eventueel te imiteren. Deze vorm van vergelijking, waarbij marktprestaties of beste praktijken uit de sector – ook uit andere lidstaten of derde landen – worden geanalyseerd, kan niet als indirecte concurrentiedruk worden aangemerkt. Bovendien blijkt

uit het bestreden besluit dat de overeenkomsten met de eigenaren van de MDU (hierna: „MDU-klanten”) het resultaat waren van onderhandelingen, oproepen tot mededinging of formele aanbestedingsprocedures. Het waren dus geen standaardovereenkomsten waarvan een vergelijkende analyse kon worden gemaakt door louter de sectorpraktijken te observeren.

Wat voorts de infrastructuurconcurrentie tussen de partijen bij de concentratie betreft, heeft de Commissie vastgesteld dat de netwerkinvesteringen en -innovaties die de ene partij deed, geen directe mededingingseffecten hadden op de desbetreffende strategie van de andere partij en dat het toezicht dat zij daarbij op elkaars activiteiten hielden niet verder ging dan eenvoudige commerciële vergelijkende analyses, wat niet onder een vorm van indirecte concurrentiedruk valt.

In de derde plaats hebben verzoeksters evenmin potentiële concurrentie tussen de fuserende partijen aangetoond, zodat zij de Commissie tevergeefs verwijten ervan te zijn uitgegaan dat het weinig waarschijnlijk was dat deze partijen zonder de betrokken concentratie hun activiteiten zouden uitbreiden naar het kabelgebied van de andere partij, zodat potentiële concurrentie zou worden uitgeschakeld, wat een SBDM zou creëren.

Wat in de vierde plaats de bewering betreft dat er vóór de betrokken concentratie een collectieve machtspositie was als gevolg van stilzwijgende afspraken tussen de partijen bij de concentratie die verklaren waarom er op de MDU-markt geen daadwerkelijke of potentiële concurrentie tussen hen bestond, merkt het Gerecht op dat voor zover dit argument een mededingingsregeling aan het licht wil brengen, het niet ter zake dienend is, aangezien het geen betrekking heeft op het voorwerp van het bestreden besluit maar veeleer op praktijken die mogelijkwerwijs binnen de werkingssfeer van artikel 101 of artikel 102 VWEU vallen. Hoe dan ook is het voor de controle op een concentratie niet relevant om na te gaan waarom er tussen de partijen bij die concentratie geen concurrentie is, wat in voorkomend geval te maken heeft met een inbreuk op de mededingingsregels.

Voor zover dit argument daarentegen bedoeld is om een collectieve machtspositie aan de kaak te stellen, herinnert het Gerecht eraan dat deze beweringen niet zijn bevestigd door het onderzoek van de interne documenten van deze partijen en zijn tegengesproken door de – mogelijk met het mededingingsrecht van de Unie strijdige – reden waarom de partijen bij de concentratie niet hebben getracht om elkaar vóór de concentratie te beconcurreren.

Wat in de vijfde plaats de grief betreft dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met de door de concentratie veroorzaakte toename van de middelen, waardoor de partijen bij de concentratie hun concurrenten konden verdrijven door met name afbraakprijzen toe te passen, merkt het Gerecht op dat een dergelijke toename, ook al zou zij bewezen zijn, op zich niet volstaat om die transactie onverenigbaar met de interne markt te verklaren. De Commissie kan een concentratie immers slechts onverenigbaar met de interne markt verklaren indien zij een SBDM vaststelt die het rechtstreekse en onmiddellijke gevolg is van de concentratie. Een dergelijke SBDM die zou voortvloeien uit de toekomstige beslissingen van de uit de concentratie ontstane entiteit, kan enkel als een rechtstreeks en onmiddellijk gevolg van de concentratie worden beschouwd indien dit toekomstige gedrag mogelijk en economisch gezien rationeel wordt gemaakt doordat de kenmerken en de structuur van de markt ten gevolge van de concentratie zijn gewijzigd. In de onderhavige zaak hadden de partijen bij de concentratie echter reeds de mogelijkheid om zich in belangrijke mate onafhankelijk van hun concurrenten en hun MDU-klanten te gedragen, ongeacht de eventuele toename van de middelen als gevolg van de concentratie.

Om dezelfde redenen verwerpt het Gerecht het argument dat de betrokken concentratie de concurrentiedruk van de concurrenten op de MDU-markt aanzienlijk zou verminderen, wat tot een SBDM zou kunnen leiden. Meer in het bijzonder zou de financiële macht van de uit de concentratie ontstane entiteit ten opzichte van haar concurrenten haar in staat stellen om die concurrenten te beletten zich te ontwikkelen. Hoewel de vermindering van de concurrentiedruk die de concurrenten als gevolg van een concentratie uitoefenen, een SBDM kan creëren, kan uit een toename van de financiële macht van de uit de concentratie ontstane entiteit op zich niet worden afgeleid dat er

sprake is van een SBDM. De Commissie moet bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een concentratie met de interne markt immers rekening houden met een aantal andere elementen zoals de structuur van de betrokken markten, de bestaande of potentiële mededinging van ondernemingen, de positie en de economische en financiële macht van de betrokken ondernemingen, de keuzemogelijkheden van leveranciers en afnemers, het bestaan van hinderpalen voor de toegang tot de markt, en de ontwikkeling van vraag en aanbod.

Met betrekking tot de grief dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het ontstaan van een machtspositie van Vodafone op de MDU-markt, dat tot een SBDM heeft geleid, herinnert het Gerecht eraan dat de Commissie volgens de EG-concentratieverordening⁴⁵¹ bij de controle op concentraties moet beoordelen of een concentratie de daadwerkelijke mededinging op de interne markt of een wezenlijk deel daarvan op significante wijze kan belemmeren, en dat de omstandigheid dat een concentratie een machtspositie in het leven zou roepen of versterken, op zich niet volstaat voor de vaststelling dat die concentratie onverenigbaar is met de interne markt. Bij deze prospectieve analyse moet worden onderzocht welke veranderingen de concentratie kan teweegbrengen in de factoren die de mededingingssituatie op een bepaalde markt bepalen. Bijgevolg kan de Commissie niet worden verweten in dit geval een prospectieve analyse te hebben verricht van met name de niet-gecoördineerde horizontale effecten van de concentratie op de MDU-markt. Aangezien de Commissie op basis van deze analyse tot de conclusie is gekomen dat de betrokken concentratie de concurrentiedruk tussen de partijen niet zou wegnemen en evenmin de concurrentiedruk van de resterende concurrenten verder zou verminderen, en dat er dus geen sprake was van een SBDM, hoefde zij niet te onderzoeken of deze transactie een machtspositie in het leven zou roepen of zou versterken, met name omdat na de concentratie de gecombineerde kabelnetwerken van de partijen bij de concentratie het hele land zouden bestrijken.

Bovendien kan de omvang van het kabelnetwerk van de partijen bij de concentratie niet worden gezien als een bepalende factor voor de toestand van de mededinging op de MDU-markt, waarvan een wijziging een SBDM zou creëren. Bijgevolg leidt een – al dan niet concentratiespecifieke – geografische uitbreiding van het kabelnetwerk van de uit de concentratie ontstane entiteit op zich niet noodzakelijkerwijs tot een wijziging van een factor die bepalend is voor de toestand van de mededinging op de MDU-markt, en daardoor tot een SBDM.

b) Verticale effecten van de concentratie

Wat vervolgens de analyse van de verticale effecten van de concentratie betreft, die de Commissie ertoe heeft gebracht met name te onderzoeken of het waarschijnlijk was dat bedrijven die televisiesignaaltransmissiediensten op retailniveau aanbieden aan MDU-klanten, van de markt zouden worden uitgesloten, merkt het Gerecht op dat de Commissie, volgens de richtsnoeren inzake niet-horizontale fusies⁴⁵² bij de beoordeling van de waarschijnlijkheid dat er zich een concurrentieverstorende vorm van bronafscherming zal voordoen, moet onderzoeken, ten eerste, of de uit de concentratie ontstane entiteit na de concentratie de mogelijkheid heeft om de toegang tot voorzieningsbronnen in hoge mate af te schermen, ten tweede, of zij de prikkel kan hebben om dit te doen en, ten derde, of een afschermingsstrategie de concurrentie benedenwaarts aanzienlijk kan schaden. Aangezien het gaat om drie cumulatieve voorwaarden, volstaat het dat aan een ervan niet is voldaan om het risico op concurrentieverstorende bronafscherming uit te sluiten.

Wat meer in het bijzonder de derde voorwaarde betreft, was de Commissie tot de slotsom gekomen dat een eventuele marktafschermingsstrategie van de uit de concentratie ontstane entiteit hoe dan ook geen significante negatieve gevolgen voor de concurrentie benedenwaarts zou hebben,

⁴⁵¹ Artikel 2, leden 2 en 3, van de EG-concentratieverordening.

⁴⁵² Richtsnoeren voor de beoordeling van niet-horizontale fusies op grond van de verordening van de Raad inzake de controle op concentraties van ondernemingen (PB 2008, C 265, blz. 6).

aangezien de betrokken concentratie geen specifieke verandering in de structuur van de betrokken markten zou teweegbrengen, noch bovenwaarts noch benedenwaarts. De betrokken concentratie zou meer bepaald niets wijzigen aan de mogelijkheid en de prikkel van de partijen om retailaanbieders – waaronder Tele Columbus – van televisiesignaaltransmissiediensten aan MDU-kanten in Duitsland uit te sluiten. Aangezien verzoeksters niet hebben aangetoond dat die beoordeling van de Commissie kennelijk onjuist is, volstaat de niet-ervulling van de derde voorwaarde om het risico van mededingingsverstoringe bronafscherming uit te sluiten.

c) Niet-gecoördineerde horizontale effecten op de markt voor de terugkoop van televisiesignalen

Tot slot oordeelt het Gerecht dat Tele Columbus tevergeefs stelt dat de Commissie in haar onderzoek de niet-gecoördineerde horizontale effecten op de markt voor de terugkoop van televisiesignalen, die het gevolg zouden geweest zijn van de sluiting door de uit de concentratie ontstane entiteit van exclusiviteitsovereenkomsten met de televisieomroepen, kennelijk onjuist heeft beoordeeld.

Ten eerste is het Gerecht van oordeel dat verzoekster, voor zover zij de Commissie verwijt niet alle door haar gewenste of nuttig geachte onderzoeken te hebben verricht – zoals het onderzoek van bepaalde technische functionaliteiten en bepaalde commerciële aspecten –, geenszins uitlegt in welk opzicht dergelijke functionaliteiten en aspecten door de concentratie zouden kunnen worden beïnvloed, meer in het bijzonder waarom en hoe de uit de concentratie ontstane entiteit de mogelijkheid zou hebben om die functionaliteiten en commerciële aspecten tijdens haar onderhandelingen met de televisieomroepen te verslechteren, en vooral waarom zij daar belang bij zou hebben en in welk opzicht, met name gelet op de relevantie ervan, dit tot gevolg zou kunnen hebben dat de daadwerkelijke mededinging op de markt voor de terugkoop van televisiesignalen op significante wijze zou worden belemmerd, alsmede in welke zin die waarschijnlijke verslechtering van die functionaliteiten en commerciële aspecten specifiek zou zijn voor de concentratie.

Ten tweede toont verzoekster met haar bewering dat de Commissie geen rekening heeft gehouden met het feit dat de uit de concentratie ontstane entiteit de mogelijkheid en de prikkel zou hebben om gedeeltelijke exclusiviteiten te creëren om de verspreiding van content via bepaalde van haar concurrenten, zoals zichzelf, te verbieden, niet aan dat een dergelijke strategie aanzienlijke negatieve gevolgen voor de concurrentie benedenwaarts zou hebben. Bovendien was het weinig waarschijnlijk dat de uit de concentratie ontstane entiteit geneigd zou zijn om gehele- of volledige-exclusiviteitsovereenkomsten met een omroeporganisatie te sluiten, gelet op de mogelijke strijdigheid met het mededingingsrecht van dergelijke gedragingen.

Wat ten derde de bewering betreft dat de uit de concentratie ontstane entiteit op de MDU-markt de voordelen zou exploiteren die zij zou genieten op de markt voor de terugkoop van televisiesignalen, te weten de inning van terugkoopvergoedingen en de aankoop van content tegen gunstiger voorwaarden dan de kleinere kabelexploitanten, moet worden opgemerkt dat indien deze voordelen het mogelijk zouden maken om MDU-kanten gunstiger prijzen aan te bieden, dit veeleer zou wijzen op positieve gevolgen voor de consument – aangezien die prijsverlaging dan waarschijnlijk ook tot uitdrukking zou komen in de maandelijkse huur van de huurders van de betrokken gebouwen – dan op een SBDM. Bovendien toont verzoekster niet aan dat deze voordelen concentratiespecifiek zouden zijn geweest.

2. Bij het bestreden besluit verbindend verklaarde toezeggingen

Aangezien de Commissie in het bestreden besluit tot de slotsom is gekomen dat er sprake was van een SBDM op de markt voor vaste internettoegang en op de markt voor de terugkoop van televisiesignalen, heeft zij de door Vodafone voorgestelde verbintenissen onderzocht en vastgesteld dat de betrokken concentratie, zoals gewijzigd door deze verbintenissen, de daadwerkelijke mededinging op deze markten niet op significante wijze zou belemmeren.

Het Gerecht acht de kritiek op de analyse van de Commissie op dit punt onterecht. Meer bepaald de bewering dat de verbintenissen met betrekking tot de markt voor de terugkoop van televisiesignalen⁴⁵³ ontoereikend en ongeschikt zijn en dat de door Vodafone voorgestelde verbintenis betreffende de markt voor vaste internettoegang (de WCBA-verbintenis) ondoeltreffend is, snijdt volgens het Gerecht geen hout.

Het verwerpt de grief dat deze verbintenissen enkel gedragingen betreffen en dus ontoereikend zijn om mededingingsproblemen van horizontale aard op te lossen. Hoewel de Commissie in haar mededeling over corrigerende maatregelen de voorkeur geeft aan structurele verbintenissen, met name omdat deze gemakkelijk ten uitvoer kunnen worden gelegd, moet niettemin worden vastgesteld dat de aanvaarding van verbintenissen vooral afhangt van de vraag of zij geschikt en toereikend zijn om het vastgestelde mededingingsprobleem op te lossen en of zij met zekerheid kunnen worden uitgevoerd.

Wat meer bepaald de verbintenissen betreffende de markt voor de terugkoop van televisiesignalen betreft, kan het argument dat uit de door de Commissie in het bestreden besluit gebruikte terminologie blijkt dat zij geen enkele zekerheid had dat deze verbintenissen toereikend en doeltreffend waren om de op die markt vastgestelde SBDM op te heffen, niet slagen. De Commissie moet weliswaar de zekerheid hebben dat de voorgestelde verbintenissen kunnen worden uitgevoerd en dat zij voldoende levensvatbaar en duurzaam zijn, maar kan een concentratie verenigbaar verklaren indien het voldoende waarschijnlijk is dat de verbintenissen toereikend en doeltreffend zijn om de vastgestelde SBDM op te heffen.

Wat verder de tardieve indiening van de verbintenis in verband met de terugkoopvergoedingen betreft, merkt het Gerecht op dat de Commissie te laat ingediende verbintenissen nog in overweging kan nemen op voorwaarde dat, ten eerste, die verbintenissen, zonder dat nader onderzoek nodig is, duidelijk een oplossing voor de eerder vastgestelde mededingingsproblemen bieden en, ten tweede, er voldoende tijd is om met de lidstaten over die verbintenissen te overleggen. Aangezien in casu aan deze twee cumulatieve voorwaarden was voldaan, mocht de Commissie rekening houden met de verbintenis in verband met de terugkoopvergoedingen, ook al was die tardief ingediend.

Aangaande de WCBA-verbintenis verwerpt het Gerecht de grief dat deze verbintenis ondoeltreffend is omdat zij het niet mogelijk maakte om het wegvallen van de concurrentiedruk die Unitymedia vóór de transactie uitoefende, te compenseren met infrastructuur en innovaties.

Het doel van deze verbintenis, die voorziet in de toetreding van een derde operator tot de markt, te weten Telefónica, is immers een oplossing te bieden voor het mededingingsprobleem dat ontstaat door het verdwijnen van een operator (Vodafone) uit het kabelgebied van Unitymedia, en niet om het wegvallen van de concurrentiedruk die Unitymedia vóór de transactie uitoefende, te compenseren met infrastructuur en innovaties. Bovendien is hoe dan ook niet aangetoond dat de uit de concentratie ontstane entiteit niet langer zou investeren en innoveren in het oude kabelgebied van Unitymedia, zodat de concentratie de concurrentiedruk zou wegnemen die door die investeringen en innovaties wordt teweeggebracht.

Met betrekking tot de bewering dat Telefónica geen sterke concurrentiedruk kan uitoefenen op de markt voor vaste internettoegang, moet worden opgemerkt dat deze bewering steunt op bepaalde vaststellingen die de Commissie in het bestreden besluit heeft gedaan over hoe de situatie van Telefónica eruit zou zien zonder de betrokken verbintenis, en dat die vaststellingen dus geen rekening houden met alle verplichtingen die Vodafone in het kader van deze verbintenis is aangegaan. Bijgevolg kan uit die vaststellingen niets worden afgeleid over de mogelijkheid van en de prikkel voor

⁴⁵³ Het gaat daarbij om de OTT-verbintenis, de verbintenis in verband met de terugkoopvergoedingen en de HBBTV-verbintenis.

Telefónica om als levensvatbare, actieve concurrentiekracht op te treden zodra deze verbintenis is nagekomen.

Wat het betoog betreft dat de WCBA-verbintenis de markt schaadt en de oligopolistische structuur ervan versterkt doordat Telefónica tegen voordelige voorwaarden wholesaletoegang verkrijgt, merkt het Gerecht op dat de Commissie heeft uitgelegd dat deze corrigerende maatregel Telefónica weliswaar zou versterken maar dat dit geen mededingingsproblemen zou veroorzaken, aangezien Telefónica geen sterke concurrent was op met name de markten voor vaste internettoegang.

Het Gerecht verwerpt ook de grief dat het onderzoek van de Commissie, gelet op de WCBA-verbintenis, ontoereikend was en dat het bestreden besluit ontoereikend is gemotiveerd wat die verbintenis betreft, aangezien de Commissie wel degelijk heeft geverifieerd dat deze verbintenis de vastgestelde mededingingsproblemen volledig zou wegnemen en geen negatieve gevolgen zou hebben, onder meer voor de investeringen in glasvezel of de retailmarkt voor multiserviceaanbiedingen. Zij heeft ook in detail uiteengezet waarom zij van mening was dat dit niet het geval was.

Gelet op het voorgaande verwerpt het Gerecht het beroep in zijn geheel.

3. Staatssteun

Arrest van 24 januari 2024, Duitsland/Commissie (T-409/21, [EU:T:2024:34](#))

„Staatssteun – Steun die is toegekend bij een aantal bepalingen van de gewijzigde Duitse wet betreffende warmte-krachtkoppeling – Hervorming van de steunregeling voor warmte-krachtkoppeling – Besluit waarbij steun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Begrip „staatssteun” – Overheidsmiddelen”

Naar aanleiding van een door de Bondsrepubliek Duitsland ingesteld beroep tot nietigverklaring verklaart het Gerecht het besluit van de Europese Commissie nietig waarbij verschillende maatregelen van deze lidstaat ter ondersteuning van de elektriciteitsproductie door warmte-krachtcentrales (hierna: „CHP”) als staatssteun zijn aangemerkt⁴⁵⁴. Het Gerecht verduidelijkt daarbij de voorwaarde in artikel 107, lid 1, VWEU dat enkel maatregelen van de staat of met staatsmiddelen bekostigde maatregelen als staatssteun in de zin van deze bepaling kunnen worden aangemerkt.

Tussen 2019 en 2021 heeft de Bondsrepubliek Duitsland bij de Commissie wetwijzigingen aangemeld die voorzien in financiële steunmaatregelen voor de exploitanten van CHP-centrales en andere CHP-gerelateerde installaties (hierna samen: „CHP-exploitanten”), en in een maximering van een heffing die in deze context aan waterstofproducenten kan worden opgelegd.

De Commissie was in het bestreden besluit tot de slotsom gekomen dat deze maatregelen staatssteun vormden in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU, die niettemin verenigbaar was met de interne markt op grond van artikel 107, lid 3, onder c), VWEU.

Ter ondersteuning van de kwalificatie van de aangemelde maatregelen als staatssteun stelde de Commissie zich met name op het standpunt dat deze maatregelen waren bekostigd met

⁴⁵⁴ Besluit C(2021) 3918 final van de Commissie van 3 juni 2021 betreffende steunmaatregel SA.56826 (2020/N) – Duitsland – Hervorming 2020 van de steunregeling voor warmte-krachtkoppeling, en steunmaatregel SA.53308 (2019/N) – Duitsland – Wijziging van de steunregeling voor bestaande warmte-krachtcentrales [§ 13 van het Gesetz zur Neuregelung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (wet tot nieuwe regeling van de wet betreffende warmte-krachtkoppeling) van 21 december 2015 (BGBl. 2015 I, blz. 2498)] (hierna: „bestreden besluit”).

staatsmiddelen. Met haar beroep tot nietigverklaring betwist de Bondsrepubliek Duitsland deze conclusie van de Commissie.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht herinnert eraan dat voor de kwalificatie van een maatregel als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU aan verschillende voorwaarden moet zijn voldaan, waaronder de voorwaarde dat er sprake is van een maatregel van de staat of een maatregel die met staatsmiddelen is bekostigd.

Volgens de rechtspraak kunnen zowel middelen die worden geïnd door middel van een belasting of een andere krachtens nationale wetgeving verplichte heffing en die overeenkomstig deze wetgeving worden beheerd en verdeeld (eerste criterium), als bedragen die constant onder staatscontrole en daarmee ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staan (tweede criterium), worden aangemerkt als „staatsmiddelen”. Deze twee criteria zijn alternatieve criteria voor het begrip „staatsmiddelen” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Wat ten eerste de financiële steunmaatregelen voor CHP-exploitanten betreft, was de Commissie in het bestreden besluit van mening dat deze maatregelen werden gefinancierd met inkomsten uit een door de staat de jure opgelegde verplichte bijdrage, die werd beheerd en toegewezen overeenkomstig de wetgeving (eerste criterium).

In dit verband merkt het Gerecht op dat de door de Bondsrepubliek Duitsland aangemelde steunmaatregelen voor CHP-exploitanten worden gekenmerkt door „twee niveaus” in de elektriciteitstoeleveringsketen, waarbij het „eerste niveau” overeenkomt met de relatie tussen de CHP-exploitanten en de netbeheerders en het „tweede niveau” met de relatie tussen de netbeheerders en hun afnemers.

In het kader van het „eerste niveau” van de toeleveringsketen voorzien de aangemelde maatregelen in een wettelijke verplichting voor de netbeheerders – die particuliere entiteiten zijn – om financiële steun te betalen aan de CHP-exploitanten. In het kader van het „tweede niveau” kunnen de netbeheerders, zonder daartoe wettelijk verplicht te zijn, de financiële last die voortvloeit uit die verplichting, via een heffing afwentelen op hun klanten.

Gelet op deze preciseringen stelt het Gerecht vast dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het standpunt in te nemen dat de op de netbeheerders rustende verplichting om bedragen aan de CHP-exploitanten te betalen op het „eerste niveau” van de toeleveringsketen, volstond om aan te nemen dat er sprake was van een belasting of andere verplichte heffing en dus van staatsmiddelen, zonder dat een andere verplichte bijdrage op een ander „niveau” van de toeleveringsketen hoefde te worden vastgesteld, aangezien de heffing op het „tweede niveau” van die keten geen wettelijk verplichte heffing is.

De vraag of er sprake is van een belasting of andere wettelijk verplichte heffingen betreft immers de herkomst van de middelen die zijn gebruikt om een voordeel toe te kennen, in die zin dat kan worden vastgesteld dat overheidsmiddelen zijn gebruikt om het voordeel te financieren. Dit valt niet samen met de toewijzing van de middelen overeenkomstig de wet. De wettelijke verplichting van de netbeheerders op het „eerste niveau” van de toeleveringsketen betreft evenwel enkel de toewijzing van de middelen overeenkomstig de wet, en geeft geen aanwijzing over de herkomst van de middelen die de netbeheerders gebruiken om aan die verplichting te voldoen.

De Commissie kan in deze context niet met succes aanvoeren dat de staat zich de middelen van de netbeheerders toe-eigent, aangezien de netbeheerders niet noodzakelijkerwijs de uiteindelijke schuldenaren zijn van de financiële last van de steunmaatregelen voor CHP-exploitanten.

Bovendien is het niet omdat de Duitse wet in detail bepaalt hoe de financiële steun moet worden toegewezen aan de CHP-exploitanten, dat er sprake is van een overdracht van staatsmiddelen. Dit feit houdt enkel in dat deze steunmaatregelen kunnen worden toegerekend aan de staat.

Bijgevolg oordeelt het Gerecht dat de Commissie zich ten onrechte heeft gebaseerd op het eerste hierboven genoemde criterium – het bestaan van een belasting of andere verplichte heffingen – om tot de conclusie te komen dat de steunmaatregelen voor de CHP-exploitanten werden bekostigd met staatsmiddelen.

Het Gerecht stelt eveneens vast dat de Commissie blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 13 maart 2001, *PreussenElektra*⁴⁵⁵, niet toe te passen.

De Commissie had de toepassing van deze rechtspraak in het bestreden besluit uitgesloten op grond dat bij de steunmaatregelen voor CHP-exploitanten geen sprake was van een „eenvoudige prijsregulering”. Anders dan de Commissie meende, is het beslissende element om een overdracht van staatsmiddelen uit te sluiten volgens de rechtspraak die voortvloeit uit het *PreussenElektra*-arrest evenwel niet de vraag of de betrokken maatregelen een „eenvoudige prijsregulering” vormen, maar het feit dat de betrokken particuliere ondernemingen door de staat werden belast met het beheer van staatsmiddelen.

Om de toepassing uit te sluiten van de rechtspraak die voortvloeit uit het *PreussenElektra*-arrest had de Commissie dus moeten aantonen dat het voordeel voor de CHP-exploitanten niet door de netbeheerders was toegekend met hun eigen financiële middelen, maar dat die netbeheerders door de staat waren belast met het beheer van staatsmiddelen. Dat bewijs heeft zij niet geleverd.

Bovendien kon de Commissie zich niet met succes beroepen op het nuttig effect van artikel 107, lid 1, VWEU om de toepassing van de uit het *PreussenElektra*-arrest voortvloeiende rechtspraak te beperken tot gevallen van „eenvoudige prijsregulering”, aangezien dit artikel niet kan worden toegepast op gedragingen van de staten die daar niet onder vallen, zoals in casu een maatregel waartoe de staat heeft besloten maar die door particuliere ondernemingen wordt gefinancierd.

Wat ten tweede de maximering betreft van de heffing die de netbeheerders konden opleggen aan de waterstofproducenten, heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat deze een afstand van staatsmiddelen vormde die als een overdracht van staatsmiddelen kon worden aangemerkt.

Het Gerecht herinnert er evenwel aan dat de betrokken heffing volgens het eerste hierboven uiteengezette criterium geen staatsmiddel is, omdat zij niet wettelijk verplicht is. Hieruit volgt dat de verlaging van deze heffing voor waterstofproducenten evenmin een afstand van staatsmiddelen kan vormen.

Gelet op het voorgaande wijst het Gerecht het beroep tot nietigverklaring toe voor zover de Commissie ten onrechte heeft vastgesteld dat alle door de Bondsrepubliek Duitsland aangemelde maatregelen met staatsmiddelen bekostigde staatssteun vormden.

⁴⁵⁵ Arrest van 13 maart 2001, *PreussenElektra* (C-379/98, [EU:C:2001:160](#)).

**Arrest van 28 februari 2024, Scandlines Danmark en Scandlines
Deutschland/Commissie (T-390/20, [EU:T:2024:126](#))**

„Staatssteun – Overheidsfinanciering van de vaste weg- en spoorverbinding over de Fehmarnbelt – Steun die door Denemarken aan Femern is verleend – Besluit waarbij de steun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Individuele steun – Belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang – Noodzaak van de steun – Evenredigheid – Afweging van de gunstige gevolgen van de steun tegen de negatieve gevolgen ervan voor de voorwaarden waaronder het handelsverkeer plaatsvindt en voor de handhaving van een onvervalsde mededinging – Mededeling over de criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang”

Het Gerecht verwerpt het beroep tot nietigverklaring dat door de scheepvaartmaatschappijen Scandlines Danmark ApS en Scandlines Deutschland GmbH is ingesteld tegen het besluit van de Commissie van 20 maart 2020⁴⁵⁶, waarbij de Commissie heeft vastgesteld dat de door Denemarken aan de staatsonderneming Femern A/S verleende steunmaatregelen voor de planning, de bouw en de exploitatie van een vaste weg- en spoorverbinding over de Fehmarnbelt tussen Denemarken en Duitsland met de interne markt verenigbare staatssteun vormen. In dit verband verduidelijkt het Gerecht de wijze waarop de Commissie toezicht uitoefent op steunmaatregelen die in verschillende tranches worden uitgekeerd. Het Gerecht gaat ook na of de Commissie bepaalde punten van haar mededeling betreffende de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang⁴⁵⁷ (hierna: „BPGEB-mededeling”) heeft toegepast.

In 2008 hebben Denemarken en Duitsland een verdrag ondertekend betreffende een project voor een vaste verbinding over de Fehmarnbelt, die bestaat uit een in de Oostzee afgezonken tunnel voor spoor- en wegverkeer tussen Denemarken en Duitsland (hierna: „vaste verbinding”) en uit weg- en spoorverbindingen met het Deense achterland.

De Deense staatsonderneming Femern A/S is verantwoordelijk voor de financiering, de bouw en de exploitatie van de vaste verbinding. Aangezien zij kapitaalinjecties, door de staat gegarandeerde leningen en door Denemarken verstrekte leningen heeft ontvangen, zal Femern vanaf de ingebruikname van de vaste verbinding bij de gebruikers een vergoeding innen om haar schulden af te betalen.

Eind 2014 hebben de Deense autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van het financieringsmodel van het project voor de vaste verbinding over de Fehmarnbelt. Zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, heeft de Commissie besloten om geen bezwaar te maken tegen de aangemelde maatregelen.⁴⁵⁸

Bij arresten van 13 december 2018⁴⁵⁹ heeft het Gerecht dit besluit gedeeltelijk nietig verklaard. Wat betreft de aan Femern verstrekte overheidsfinanciering, heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie haar verplichting uit artikel 108, lid 3, VWEU niet was nagekomen om, gelet op ernstige moeilijkheden, de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

⁴⁵⁶ Besluit C(2020) 1683 final van de Commissie van 20 maart 2020 betreffende de steunmaatregel SA.39078 – 2019/C (ex 2014/N) ten uitvoer gelegd door Denemarken ten gunste van Femern A/S (PB 2020, L 339, blz. 1).

⁴⁵⁷ Mededeling van de Commissie van 20 juni 2014 betreffende de criteria voor de beoordeling van de verenigbaarheid met de interne markt van staatssteun ter bevordering van de verwezenlijking van belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (PB 2014, C 188, blz. 4).

⁴⁵⁸ Besluit C(2015) 5023 final inzake staatssteun SA.39078 (2014/N) (Denemarken) tot financiering van de vaste verbinding over de Fehmarnbelt (PB 2015, C 325, blz. 5).

⁴⁵⁹ Arresten van 13 december 2018, **Scandlines Danmark en Scandlines Deutschland/Commissie** (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)) en 13 december 2018, **Stena Line Scandinavia/Commissie** (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

Na als gevolg van deze arresten de formele onderzoeksprocedure te hebben ingeleid, heeft de Commissie in haar besluit van 20 maart 2020 vastgesteld dat de maatregelen waarbij kapitaalinjecties en een combinatie van staatsleningen en staatsgaranties aan Femern werden toegekend voor de planning, de bouw en de exploitatie van de vaste weg- en spoorverbinding, met de interne markt verenigbare staatssteun vormden op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU⁴⁶⁰, aangezien zij bedoeld waren om met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen.

De scheepvaartmaatschappijen Scandlines Danmark en Scandlines Deutschland hebben bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld.

Beoordeling door het Gerecht

Gelet op het feit dat de staatsgaranties en staatsleningen aan Femern waren toegekend in opeenvolgende tranches, die werden uitgekeerd naargelang van de voortgang van het project voor de vaste verbinding, verweten verzoeksters de Commissie dat zij in het bestreden besluit ten onrechte had geconcludeerd dat de verschillende financiële steunmaatregelen konden worden samengevoegd tot drie individuele steunmaatregelen, te weten een eerste individuele steunmaatregel in de vorm van een kapitaalinjectie in 2005, een tweede steunmaatregel in de vorm van een kapitaalinjectie, staatsgaranties en staatsleningen die waren toegekend op grond van een wet van 2009⁴⁶¹, en een derde steunmaatregel in de vorm van staatsleningen en staatsgaranties die waren toegekend op grond van een wet van 2015⁴⁶².

Op dit punt merkt het Gerecht op dat verschillende opeenvolgende maatregelen van de staat als één enkel optreden kunnen worden beschouwd wanneer die maatregelen, met name gelet op de chronologie en de doeleinden ervan alsook op de toestand waarin de onderneming zich ten tijde van die maatregelen bevond, zo nauw met elkaar verbonden zijn dat zij onmogelijk afzonderlijk kunnen worden gezien. Aangezien aan deze voorwaarde was voldaan voor alle op grond van de wet van 2009 en de wet van 2015 verstrekte financiering, had de Commissie geen fout gemaakt door deze als individuele steunmaatregelen te beschouwen. Hieruit volgt dat de Commissie evenmin verplicht was om te eisen dat de Deense autoriteiten elke staatslening en elke staatsgarantie ten gunste van Femern op de grondslag van die wetten afzonderlijk bij haar aanmeldde.

Aangezien de drie in 2005, 2009 en 2015 aan Femern verleende individuele steunmaatregelen bestemd waren voor de financiering van een en hetzelfde project, heeft de Commissie voorts haar beoordelingsbevoegdheid niet overschreden door hun verenigbaarheid met de interne markt samen te onderzoeken. Juist door rekening te houden met alle steunmaatregelen kan de Commissie de gevolgen ervan voor de mededinging beoordelen in het kader van het onderzoek van een van de afwijkingen in artikel 107, lid 3, VWEU, met name voor een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang waarvan de verwezenlijking impliceert dat er over een lange periode overheidsfinanciering wordt betaald.

Het Gerecht verwerpt ook het middel tot nietigverklaring dat is ontleend aan schending van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU doordat de Commissie het project ten onrechte als project van gemeenschappelijk Europees belang heeft gekwalificeerd en ten onrechte heeft geconcludeerd dat de steun noodzakelijk en evenredig is.

⁴⁶⁰ Op grond van deze bepaling kunnen steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen als verenigbaar met de interne markt worden beschouwd.

⁴⁶¹ Wet nr. 285 betreffende de planning van de vaste verbinding over de Fehmarnbelt en verbindingen met het Deense achterland van 15 april 2009.

⁴⁶² Wet nr. 575 betreffende de bouw en de exploitatie van een vaste verbinding over de Fehmarnbelt met bijbehorende verbindingen met het Deense achterland van 4 mei 2015.

Wat ten eerste de kwalificatie van het project voor de vaste verbinding als een project van gemeenschappelijk Europees belang in de zin van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU betreft, herinnert het Gerecht eraan dat het begrip „gemeenschappelijk Europees belang” in deze bepaling strikt moet worden uitgelegd en dat een initiatief slechts als een project van gemeenschappelijk Europees belang wordt aangemerkt wanneer het deel uitmaakt van een transnationaal Europees programma dat gezamenlijk wordt ondersteund door verschillende regeringen van lidstaten of wanneer het valt onder een gezamenlijk optreden van verschillende lidstaten ter bestrijding van een gemeenschappelijke bedreiging.

Het begrip „gemeenschappelijk Europees belang” is bovendien door de Commissie verduidelijkt in de BPGEB-mededeling, waarin de algemene cumulatieve criteria worden genoemd waaraan een project moet voldoen om onder dit begrip te vallen, alsook de positieve indicatoren die rechtvaardigen dat de Commissie zich positiever opstelt voor de kwalificatie als project van gemeenschappelijk Europees belang en waarbij een van deze indicatoren erin bestaat dat het project cofinanciering van een Uniefonds behelst.

Aangezien het project voor de vaste verbinding voldeed aan de algemene cumulatieve criteria van de BPGEB-mededeling en bovendien Uniefinanciering had ontvangen, kon de Commissie louter op basis van die criteria en indicatoren op goede gronden besluiten dat het project voor de vaste verbinding van gemeenschappelijk Europees belang was.

Wat ten tweede de noodzaak van de steun betreft, verduidelijkt het Gerecht dat, in het kader van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU, de steun ter bevordering van de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang, om verenigbaar te zijn met de interne markt, een stimulerend effect voor de begunstigde ondernemingen moet hebben. Daartoe dient te worden aangetoond dat de investering met het oog op de verwezenlijking van het project in kwestie niet zou zijn gedaan zonder de voorgenomen steun. In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat de vaststelling dat een steunmaatregel niet noodzakelijk is onder meer kan voortvloeien uit de omstandigheid dat de belanghebbende onderneming het ondersteunde project reeds vóór de indiening van de steunaanvraag bij de bevoegde autoriteiten is gaan uitvoeren of zelfs heeft beëindigd, wat uitsluit dat de betrokken steunmaatregel een stimulerende rol kan spelen (criterium van de voorafgaande steunaanvraag).

Wat dit laatste punt betreft, onderschrijft het Gerecht het betoog van de Commissie dat in casu was voldaan aan het criterium van de voorafgaande steunaanvraag omdat de steunaanvraag inherent was aan de oprichting van Femern. Dienaangaande benadrukt het Gerecht dat Femern, als een vennootschap met een bijzonder doel die door de overheid is opgericht voor de uitvoering van het project voor de vaste verbinding, tot de ingebruikname van de vaste verbinding afhankelijk is van overheidsfinanciering. Aangezien de Commissie de verenigbaarheid met de interne markt van alle financiering die aan Femern sinds haar oprichting was toegekend samen kon onderzoeken, hoefde het criterium van de voorafgaande steunaanvraag bovendien niet voor elk van de drie individuele steunmaatregelen te worden onderzocht.

De Commissie had evenmin een fout gemaakt door te menen dat het nulsценario, dat overeenkomstig de BPGEB-mededeling voor de beoordeling van de noodzaak van de aangemelde steun in aanmerking is genomen, bestond in het ontbreken van een alternatief project. Meer bepaald hebben verzoeksters en interveniënten niet aangetoond dat er een alternatief project bestond van vergelijkbare schaal of omvang, of met soortgelijke voordelen als het project voor de vaste verbinding, en dat zonder steun kon worden verwezenlijkt.

Het Gerecht verwierpt bovendien de grief dat de Commissie kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt door uit te gaan van een levensduur van 40 jaar voor de berekening van de interne opbrengstvoet van het project voor de vaste verbinding (noodzaak van de steun) en van de financieringskloof (evenredigheid van de steun), terwijl het project voor de vaste verbinding een levensduur van 120 jaar heeft.

In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat de Commissie volgens punt 30 van de BPGEB-mededeling bij het ontbreken van een alternatief project moet nagaan dat het steunbedrag niet hoger uitkomt dan het minimum dat voor het gesteunde project noodzakelijk is om voldoende winstgevend te zijn, waarbij alle desbetreffende verwachte kosten en baten voor de hele levensduur van het project in aanmerking moeten worden genomen. Aangezien deze verwijzing naar de hele levensduur aldus moet worden begrepen dat zij ziet op de economische levensduur van het investeringsproject en niet op de technische levensduur van de infrastructuur, heeft de Commissie geen fout gemaakt door rekening te houden met het gedrag van investeerders op de markt om de interne opbrengstvoet te berekenen op basis van een economische levensduur van de investering van 40 jaar.

Voorts wordt, overeenkomstig punt 31 van de BPGEB-mededeling, het maximale steunbedrag bepaald aan de hand van de financieringskloof, die overeenstemt met het verschil tussen de positieve en negatieve cashflow gedurende de levensduur van de investering. Aangezien de analyse van de financieringskloof is bedoeld om te bepalen in hoeverre het project tegen marktvoorwaarden kan worden gefinancierd, kan de Commissie niet worden verweten dat zij voor deze analyse een levensduur van 40 jaar heeft aangenomen als de duur waarmee een redelijke investeerder in het project rekening zou hebben gehouden.

Wat ten derde de evenredigheid van de steun betreft, merkt het Gerecht om te beginnen op dat verzoeksters de Commissie niet kunnen verwijten dat zij het in de BPGEB-mededeling genoemde vereiste van beperking van steun in de tijd heeft geschonden, aangezien het bestreden besluit aangeeft dat uiterlijk zestien jaar na de opening van de vaste verbinding alle door garanties gedekte leningen moeten zijn beëindigd en alle staatsleningen moeten zijn terugbetaald, en dat de Deense autoriteiten Femern geen dergelijke leningen en garanties mogen toekennen voor een bedrag dat het gegarandeerde maximumbedrag van 69,3 miljard DKK (ongeveer 9,3 miljard EUR) overschrijdt.

Verder heeft de Commissie de inkomsten van Femern niet onderschat om de financieringskloof kunstmatig te vergroten. Ten eerste vereist de BPGEB-mededeling niet dat de inkomsten alle kosten van het project dekken. Ten tweede hebben verzoeksters en interveniënten niet aangetoond dat een andere prijsstructuur voor het wegverkeer dan die welke de Commissie in aanmerking heeft genomen automatisch leidt tot hogere inkomsten wegens de elasticiteit van de vraag en de mededinging op de markt.

Ten slotte heeft de Commissie de BPGEB-mededeling niet geschonden door de exploitatiekosten van de vaste verbinding op te nemen in de berekening van de financieringskloof. De opname van deze kosten in de negatieve cashflow van het project voor de vaste verbinding heeft immers niet tot gevolg dat exploitatiesteun wordt verleend, aangezien de exploitatie-inkomsten van deze vaste verbinding, die dienovereenkomstig ook in aanmerking moeten worden genomen als positieve cashflow, veel hoger zijn dan de exploitatiekosten. Bovendien is er geen enkel element aangevoerd dat kan afdoen aan de uitleg van de Commissie ter ondersteuning van de opname van deze kosten in de analyse van de financieringskloof.

Gelet op een en ander verwerpt het Gerecht het beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

Arrest van 28 februari 2024, Denemarken/Commissie (T-364/20, [EU:T:2024:125](#))

„Staatssteun – Overheidsfinanciering van de vaste weg- en spoorverbinding over de Fehmarnbelt – Deense steun voor Femern – Besluit waarbij de steun verenigbaar met de interne markt wordt verklaard – Beroep tot nietigverklaring – Scheidbaarheid – Ontvankelijkheid – Begrip ‚onderneming‘ – Begrip ‚economische activiteit‘ – Bouw en exploitatie van de vaste weg- en spoorverbinding – Ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten en verstoring van de mededinging”

Het Gerecht verwerpt het door het Koninkrijk Denemarken ingestelde beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie van 20 maart 2020⁴⁶³ waarin deze instelling heeft vastgesteld dat de steunmaatregelen die Denemarken aan het overheidsbedrijf Femern A/S had toegekend voor de planning, de bouw en de exploitatie van een vaste weg- en spoorverbinding over de Fehmarnbelt tussen Denemarken en Duitsland, staatssteun vormen die verenigbaar is met de interne markt. Daarbij verduidelijkt het Gerecht het begrip „economische activiteit” waarvoor het mededingingsrecht van de Unie geldt.

In 2008 hebben Denemarken en Duitsland een verdrag ondertekend inzake een project voor een vaste verbinding over de Fehmarnbelt dat bestaat uit, ten eerste, een spoor- en wegtunnel onder de Oostzee tussen Denemarken en Duitsland (hierna: „vaste verbinding”), en ten tweede, spoor- en wegverbindingen met het Deense achterland.

Het Deense overheidsbedrijf Femern werd belast met de financiering, de bouw en de exploitatie van de vaste verbinding. Femern, dat heeft geprofiteerd van kapitaalinjecties, door de staat gegarandeerde leningen en leningen van Denemarken, zal vanaf het moment dat de vaste verbinding in gebruik wordt genomen gebruiksvergoedingen innen om haar schulden af te betalen.

Eind 2014 hebben de Deense autoriteiten het financieringsmodel van de vaste verbinding over de Fehmarnbelt aangemeld bij de Commissie. De Commissie heeft, zonder de formele onderzoeksprocedure in te leiden, besloten geen bezwaar te maken tegen de aangemelde maatregelen⁴⁶⁴.

In de arresten van 13 december 2018⁴⁶⁵ heeft het Gerecht dit besluit gedeeltelijk nietig verklaard. Wat de aan Femern toegekende overheidsfinanciering betreft, heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie niet had voldaan aan haar verplichting krachtens artikel 108, lid 3, VWEU om wegens het bestaan van ernstige moeilijkheden de formele onderzoeksprocedure in te leiden.

Nadat de Commissie naar aanleiding van die arresten de formele onderzoeksprocedure had ingeleid, heeft zij zich bij besluit van 20 maart 2020 op het standpunt gesteld dat de maatregelen die bestaan in kapitaalinjecties en een combinatie van staatsleningen en staatsgaranties die aan Femern waren verleend voor de planning, de bouw en de exploitatie van de vaste verbinding, staatssteun vormden die op grond van artikel 107, lid 3, onder b), VWEU⁴⁶⁶ verenigbaar was met de interne markt.

Denemarken heeft bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld voor zover de aan Femern toegekende overheidsfinanciering daarin als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is aangemerkt.

⁴⁶³ Besluit C(2020) 1683 final van de Commissie van 20 maart 2020 betreffende de steunmaatregel SA.39078 (2019/C) (ex 2014/N) ten uitvoer gelegd door Denemarken ten gunste van Femern A/S (PB 2020, L 339, blz. 1).

⁴⁶⁴ Besluit C(2015) 5023 final inzake staatssteun SA.39078 (2014/N) (Denemarken) tot financiering van de vaste verbinding over de Fehmarnbelt (PB 2015, C 325, blz. 5).

⁴⁶⁵ Arresten van 13 december 2018, *Scandlines Danmark en Scandlines Deutschland/Commissie* (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)), en 13 december 2018, *Stena Line Scandinavia/Commissie* (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁶ Volgens deze bepaling kunnen steunmaatregelen om de verwezenlijking van een belangrijk project van gemeenschappelijk Europees belang te bevorderen als verenigbaar met de interne markt worden aangemerkt.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats verwerpt het Gerecht het betoog van Denemarken dat de Commissie het recht onjuist heeft toegepast door de activiteiten van Femern aan de mededingingsregels van de Unie te onderwerpen terwijl haar activiteiten verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag.

Volgens de rechtspraak hebben activiteiten die onder de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag vallen of activiteiten die verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag, geen economisch karakter dat de toepassing van de mededingingsregels van het VWEU rechtvaardigt.

In dit verband stelt het Gerecht om te beginnen vast dat de Commissie het recht niet onjuist heeft toegepast door in het bestreden besluit te oordelen dat een entiteit bevoegdheden van openbaar gezag uitoefent wanneer haar activiteit wegens haar aard, doel en de regels waaraan zij onderworpen is, tot de kerntaken van de staat behoort.

Na deze precisering merkt het Gerecht op dat de gegevens die de Deense autoriteiten in het kader van de formele onderzoeksprocedure aan de Commissie hadden verstrekt, afzonderlijk of in hun geheel beschouwd niet tot de conclusie konden leiden dat de bouw en de exploitatie van de vaste verbinding door Femern verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag.

Meer in het bijzonder kan het feit dat Femern onder nauw toezicht van de overheid staat en onderworpen is aan bepaalde publiekrechtelijke verplichtingen die van toepassing zijn op overheidsinstanties, niet de conclusie wettigen dat haar activiteiten verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag. Bovendien hebben de activiteiten van Femern weliswaar tot doel de uitvoering van een internationale overeenkomst te waarborgen, maar dit neemt niet weg dat het verdrag inzake de Fehmarnbelt geen enkele bepaling bevat op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de bouw en exploitatie van de vaste verbinding als zodanig verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag. Daarnaast vormt het feit dat een sector niet is geliberaliseerd, geen aanwijzing dat een activiteit in beginsel verband houdt met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag.

Ook kan de Commissie niet worden verweten dat zij niet in detail heeft onderzocht of de taken die aan Femern in haar hoedanigheid van wegbeheerder en spoorweginfrastructuurbeheerder zijn gedelegeerd, alsook de voorbereiding van veiligheidsplannen voor de vaste verbinding, verband houden met de uitoefening van bevoegdheden van openbaar gezag, aangezien Denemarken zich tijdens de formele onderzoeksprocedure niet expliciet op dit argument had beroepen.

In de tweede plaats verwerpt het Gerecht de verschillende grieven volgens welke de Commissie een beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat de exploitatie van de vaste verbinding een economische activiteit is die onder het mededingingsrecht van de Unie valt.

Volgens vaste rechtspraak wordt voor de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie onder het begrip „onderneming” verstaan elke entiteit die een economische activiteit uitoefent en onder het begrip „economische activiteit” iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen of diensten op een bepaalde markt. Om te bepalen of een entiteit een economische activiteit uitoefent, moet de Commissie bijgevolg aantonen dat die entiteit op een markt goederen of diensten aanbiedt in concurrentie met marktdeelnemers die winst nastreven.

In het licht van deze rechtspraak verwerpt het Gerecht om te beginnen de kritiek van Denemarken op de vaststelling in het bestreden besluit dat de diensten die Femern na de ingebruikneming van de vaste verbinding zal aanbieden, rechtstreeks zullen concurreren met de diensten die worden aangeboden door de particuliere veerdienstmaatschappij die reeds met winst oogmerk op de

Fehmarnbelt actief is. Femern en deze particuliere veerdienstmaatschappij bieden weliswaar diensten aan waarvan de kenmerken in bepaalde opzichten verschillen, maar zij opereren wel degelijk op dezelfde markt, namelijk die voor vervoersdiensten voor het oversteken van de Fehmarnbelt, waarop consumenten de keuze zullen hebben tussen de diensten van de veerdienstmaatschappij en de diensten die Femern aanbiedt als exploitant van de vaste verbinding. Bovendien had de Commissie ook een markt voor vervoersdiensten geïdentificeerd voor verbindingen die een alternatief vormen voor het oversteken van de Fehmarnbelt.

Vervolgens merkt het Gerecht op dat de Commissie geen beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat het voor de kwalificatie van de exploitatie van de vaste verbinding als economische activiteit relevant is dat voor het gebruik van de vaste verbinding moet worden betaald. Wanneer immers de lidstaat, zoals hier, de toegang tot de infrastructuur afhankelijk stelt van de betaling van gebruiksrechten teneinde inkomsten te genereren die met name bestemd zijn voor de terugbetaling van de schuld die is aangegaan om de planning en de bouw van deze infrastructuur te financieren, moet worden aangenomen dat de infrastructuur economisch wordt geëxploiteerd.

Ten slotte bekrachtigt het Gerecht de slotsom van de Commissie dat de bouw van de vaste verbinding een economisch karakter heeft omdat deze onlosmakelijk verbonden is met de economische exploitatie van die infrastructuur.

In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat de commerciële exploitatie en de aanleg van vervoersinfrastructuur met het oog op een dergelijke commerciële exploitatie economische activiteiten kunnen vormen. In dit verband is met name geoordeeld⁴⁶⁷ dat de Commissie op goede gronden tot de conclusie kon komen dat de exploitatie van een commerciële luchthaven en de aanleg van een nieuwe start- en landingsbaan van die luchthaven onlosmakelijk met elkaar verbonden waren omdat de belangrijkste bron van inkomsten voor de financiering van deze nieuwe baan de luchthavengelden waren en de exploitatie van deze baan deel was van de economische activiteit van die luchthaven. De in die arresten geformuleerde beginselen kunnen niet worden beperkt tot enkel het geval van uitbreiding van reeds bestaande vervoersinfrastructuur met het oog op de economische exploitatie ervan, maar kunnen ook betrekking hebben op het bouwen van nieuwe infrastructuur met het oog op de economische exploitatie ervan, zoals hier het geval is.

Met betrekking tot het argument van Denemarken dat Femern in wezen tijdens de bouwfase op geen enkele markt aanwezig is, benadrukt het Gerecht dat Femern de inkomsten uit de exploitatie van de vaste verbinding met name zal gebruiken voor de terugbetaling van de leningen die zij is aangegaan voor de planning en de bouw van de vaste verbinding. Indien de bouw los zou kunnen worden gezien van de exploitatie en dus niet-economisch van aard zou zijn, zou de preferentiële financiering die is toegekend voor de bouw van de vaste verbinding niet als staatssteun kunnen worden aangemerkt. Hieruit volgt dat Femern in het stadium van de exploitatie van de vaste verbinding de mogelijkheid heeft om gesubsidieerde infrastructuur te exploiteren, hetgeen haar een economisch voordeel verschaft dat zij onder normale marktvoorwaarden niet zou hebben verkregen. Het Gerecht komt om die reden tot de slotsom dat het nuttig effect van de staatssteunregels zich er ook tegen verzet dat de bouw en de exploitatie van de vaste verbinding van elkaar worden losgekoppeld op grond dat deze verbinding pas in gebruik zal worden genomen nadat de bouw ervan is voltooid.

Het feit dat op basis van de Deense wet alleen Femern de vaste verbinding mag bouwen en exploiteren belet bovendien evenmin dat deze activiteiten als economische activiteiten kunnen worden aangemerkt, aangezien de exploitatie van de vaste verbinding zal bestaan in het aanbieden van vervoersdiensten op een geliberaliseerde markt die openstaat voor mededinging. Anders zou een

⁴⁶⁷ Arresten van 19 december 2012, *Mitteldeutsche Flughafen en Flughafen Leipzig-Halle/Commissie* (C-288/11 P, [EU:C:2012:821](#)), en 24 maart 2011, *Freistaat Sachsen en Land Sachsen-Anhalt/Commissie* (T-443/08 en T-455/08, [EU:T:2011:117](#)).

lidstaat namelijk de toepassing van de regels inzake mededinging kunnen omzeilen louter door exclusieve rechten toe te kennen aan een entiteit die diensten op een geliberaliseerde markt moet aanbieden.

Gelet op een en ander verwerpt het Gerecht het beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit.

**Arrest van 10 april 2024, Danske Slagtermestre/Commissie (T-486/18 RENV,
[EU:T:2024:217](#))**

„Staatssteun – Heffingsregeling voor de opvang van afvalwater – Klacht van een concurrent – Besluit waarbij na afloop van de inleidende onderzoeksfase is geconstateerd dat geen sprake is van staatssteun – Vereiste van onpartijdigheid – Objectieve onpartijdigheid – Begrip ‚voordeel‘ – Beginsel van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie – Analyse vooraf van de marginale winstgevendheid – Mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‚staatssteun‘”

Nadat het Hof de zaak heeft terugverwezen verklaart het Gerecht het besluit van de Commissie⁴⁶⁸ nietig waarbij zij heeft vastgesteld dat de Deense regeling inzake de aan afvalwaterbehandelingsbedrijven verschuldigde heffingen geen staatssteun ten gunste van de grote slachthuizen inhoudt. In deze context verduidelijkt het Gerecht enerzijds het vereiste van onpartijdigheid van de Commissie en anderzijds de toepassing van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer in een markteconomie in een context als de onderhavige. Wat dit laatste punt betreft, herinnert het Gerecht er bovendien aan dat de Commissie verplicht is de criteria in acht te nemen die zij in haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun” heeft vastgesteld⁴⁶⁹.

Bij een in 2013 vastgestelde wet⁴⁷⁰ (hierna: „wet van 2013”) heeft Denemarken de regeling van één vaste vergoeding per kubieke meter water voor alle op eenzelfde zuiveringsinstallatie aangesloten waterverbruikers vervangen door een degressief getrappt model dat voorziet in een tarief op basis van de hoeveelheid geloosd afvalwater (hierna: „getrappt tarief”). Dit nieuwe tariefmodel voorziet in essentie in een verlaging van het tarief per kubieke meter vanaf een bepaald volume geloosd afvalwater, waardoor de door de grootste waterverbruikers te betalen vergoedingen worden verlaagd.

Danske Slagtermestre, een beroepsvereniging die stelt kleine Deense slaggers, slachthuizen, groothandelaren en vleesverwerkende bedrijven te vertegenwoordigen, heeft bij de Commissie een klacht ingediend op grond dat middels bovengenoemde wet staatssteun aan grote slachthuizen is toegekend in de vorm van een verlaging van de waterzuiveringsheffingen.

Bij besluit van 19 april 2018 heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat het bij de wet van 2013 ingevoerde getrappt tarief geen bijzonder voordeel voor bepaalde ondernemingen opleverde en dus geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU vormde. Ter ondersteuning van deze conclusie heeft de Commissie, onder verwijzing naar haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun”, aangevoerd dat een particuliere marktdeelnemer in een markteconomie eveneens het getrapte model zou hebben toegepast.

⁴⁶⁸ Besluit C(2018) 2259 final van de Commissie van 19 april 2018 betreffende steunmaatregel SA.37433 (2017/FC) – Denemarken (hierna: „bestreden besluit”).

⁴⁶⁹ Mededeling van de Commissie betreffende het begrip „staatssteun” in de zin van artikel 107, lid 1, [VWEU] (PB 2016, C 262, blz. 1).

⁴⁷⁰ Wet nr. 902/2013 tot wijziging van de wet tot vaststelling van de regels betreffende de aan afvalwaterbehandelingsbedrijven verschuldigde heffingen (stelsel van heffingen voor de afvoer van afvalwater, dat de invoering toestaat van specifieke heffingen voor de behandeling van zwaar verontreinigd afvalwater, etc.).

Danske Slagtermestre heeft bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld.

Bij beschikking van 1 december 2020⁴⁷¹ heeft het Gerecht het beroep niet-ontvankelijk verklaard op grond dat Danske Slagtermestre niet procesbevoegd was. In hogere voorziening heeft het Hof geoordeeld dat deze beroepsvereniging procesbevoegd was, voornoemde beschikking vernietigd en de zaak terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak ten gronde⁴⁷².

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats onderzoekt het Gerecht het middel tot nietigverklaring dat is ontleend aan schending door de Commissie van het in artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde vereiste van onpartijdigheid. Volgens verzoekster is dit vereiste bij de vaststelling van het bestreden besluit geschonden, aangezien het met mededinging belaste lid van de Commissie dat dit besluit heeft getekend tevens als minister van de Deense regering aan de vaststelling van de wet van 2013 had meegewerkt.

In dit verband herinnert het Gerecht eraan dat de instellingen, organen en instanties van de Unie moeten voldoen aan het vereiste van onpartijdigheid met name wat het onderdeel inzake de objectieve onpartijdigheid betreft, volgens hetwelk de betrokken instelling voldoende waarborgen moet bieden om elke gerechtvaardigde twijfel over een eventuele vooringenomenheid uit te sluiten, waarbij schijn ook van belang kan zijn.

Na deze precisering merkt het Gerecht ten eerste op dat het met mededinging belaste lid van de Commissie dat het bestreden besluit heeft ondertekend, ten tijde van de indiening van het voorstel van wet van 2013 en van de vaststelling ervan minister van Economie en Binnenlandse Zaken en tevens vicepremier van het Koninkrijk Denemarken was. Ten tweede is het, gelet op het feit dat het getrapte tarief van invloed kan zijn op de uitgaven van particulieren en ondernemingen, redelijk om aan te nemen dat deze wet mogelijkwerijs in overleg met die minister is voorgesteld. Ten derde had het betrokken lid van de Commissie op nationaal niveau publiekelijk en uitdrukkelijk een standpunt ingenomen ten gunste van het getrapte tarief.

Gelet op deze elementen is het Gerecht van mening dat op goede gronden kan worden geoordeeld dat het betrokken lid van de Commissie er belang bij had dat de waterzuiveringsheffing waarin de wet van 2013 voorziet, niet ter discussie zou worden gesteld wegens de onrechtmatigheid ervan in het licht van de Unierechtelijke regels inzake staatssteun.

Het Gerecht onderzoekt vervolgens of de administratieve procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, voldoende waarborgen bood om uit te sluiten dat een dergelijk belang die procedure zou aantasten wegens schending van het onpartijdigheidsvereiste.

Dienaangaande beklemtoont het Gerecht dat, ondanks het collegiale karakter van de wijze waarop de besluiten binnen de Commissie worden genomen, het betrokken lid van de Commissie niet alleen verantwoordelijk was voor de voorbereiding van het bestreden besluit, maar bovendien de enige ondertekenaar van dat besluit was.

Een dergelijke situatie kan bij derden gegronde twijfel doen rijzen over een eventueel vooroordeel van dat lid van de Commissie, ongeacht haar persoonlijke gedrag. Bijgevolg bood de procedure die tot

⁴⁷¹ Beschikking van 1 december 2020, *Danske Slagtermestre/Commissie* (T-486/18, [EU:T:2020:576](#)).

⁴⁷² Arrest van 30 juni 2022, *Danske Slagtermestre/Commissie* (C-99/21 P, [EU:C:2022:510](#)).

de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, onvoldoende waarborgen inzake objectieve onpartijdigheid.

In de tweede plaats onderzoekt het Gerecht, ten overvloede, het middel tot nietigverklaring waarmee wordt aangevoerd dat de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden door ten onrechte te concluderen dat de invoering van het getrapte tarief geen voordeel verschafte aan bepaalde ondernemingen.

Na te hebben bevestigd dat de Commissie het bestaan van een voordeel terecht had onderzocht aan de hand van het beginsel van de particuliere marktdeelnemer, merkt het Gerecht om te beginnen op dat het aan de Commissie stond om te bepalen of de ondernemingen die verlaagde waterzuiveringsstarieven genoten, een vergelijkbaar voordeel hadden kunnen verkrijgen van een normaal voorzichtige en verstandige particuliere marktdeelnemer, met name gelet op zijn winstgevendheidsvooruitzichten.

Aangezien de Commissie in het kader van dit onderzoek de methode van de analyse vooraf van de winstgevendheid heeft toegepast waarin is voorzien in punt 228 van haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun”, benadrukt het Gerecht bovendien dat deze mededeling een zelfbeperking inhoudt van haar beoordelingsbevoegdheid inzake de preciseringen die zij daarin heeft gegeven met betrekking tot de concepten die verband houden met het begrip „staatssteun”. Overeenkomstig punt 228 van die mededeling diende de Commissie derhalve voor elke op een waterzuiveringsinstallatie aangesloten onderneming te onderzoeken of de overeenkomstig het getrapte tarief betaalde heffing de kosten van het gebruik van de betrokken infrastructuur kon dekken.

Omdat de Commissie zich bij haar onderzoek uitsluitend heeft gebaseerd op gemiddelde gegevens met betrekking tot de totale kosten en totale inkomsten van zes van de achtennegentig gemeenten in Denemarken, is zij evenwel voorbijgegaan aan punt 228 van haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun” en bijgevolg aan de grenzen die zij door de vaststelling van deze mededeling aan haar beoordelingsbevoegdheid heeft gesteld.

Hoe dan ook, zelfs indien wordt aangenomen dat de Commissie de methode van een analyse vooraf van de winstgevendheid heeft kunnen toepassen zonder elke gebruiker te onderzoeken, had zou op zijn minst moeten kunnen nagaan of het getrapte tarief het mogelijk maakte om aan de gebruikers met voldoende waarschijnlijkheid de incrementele kosten toe te rekenen, dat wil zeggen de kosten die rechtstreeks voortvloeien uit hun gebruik van een waterzuiveringsinstallatie.

In het bestreden besluit zijn alle kosten die geen verband hielden met de verbruikte hoeveelheid water evenwel als vaste kosten beschouwd en dus over alle verschillende gebruikers verdeeld, ook al zouden dergelijke kosten louter wegens de aanwezigheid van een bepaalde gebruiker op het net zijn ontstaan. De Commissie kon dus niet stellen dat zij was nagegaan of de volgens het getrapte model vastgestelde waterzuiveringsheffing de marginale kosten op middellange termijn kon dekken.

Bijgevolg is de Commissie, in strijd met de grenzen die zij in haar mededeling betreffende het begrip „staatssteun” aan haar beoordelingsbevoegdheid heeft gesteld, tot de slotsom gekomen dat de waterzuiveringsheffing in overeenstemming was met het beginsel van de particuliere marktdeelnemer.

Vervolgens herinnert het Gerecht eraan dat wanneer een interventie van een openbare marktdeelnemer zelfs op lange termijn elk uitzicht op winstgevendheid ontbeert, zij niet kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het beginsel van de particuliere marktdeelnemer. Evenwel

heeft de Commissie zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat, opdat de door het getrapte tarief ingevoerde kortingen aan het beginsel van de particuliere marktdeelnemer zouden voldoen, als enige voorwaarde gold dat de waterzuiveringsheffing de door de beheerders van waterzuiveringsinstallaties gemaakte kosten dekt.

Bovendien heeft de Commissie, door niet te onderzoeken of de toepassing van het getrapte tarief de beheerders van waterzuiveringsinstallaties de mogelijkheid bood om zich een winstmarge voor te behouden, terwijl vaststaat dat dit nieuwe tarief over het geheel genomen leidt tot een verlaging van het bedrag van de waterzuiveringsheffing ten opzichte van het systeem van vaste vergoeding per eenheid water dat het vervangt, het vereiste van winstgevendheid en dus het beginsel van de particuliere marktdeelnemer een tweede keer geschonden. Het Gerecht herinnert eraan dat de in punt 228 van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun” gedefinieerde winstgevendheidsanalyse vooraf impliceert dat de door de Commissie onderzochte nationale maatregel „incrementeel” bijdraagt aan de winstgevendheid van de infrastructuurbeheerder, zodat die maatregel, om in overeenstemming te zijn met het beginsel van de particuliere marktdeelnemer, wordt geacht een dergelijke winstgevendheid, zelfs op lange termijn, te verhogen en niet te verminderen.

Ten slotte heeft de Commissie zich in het bestreden besluit ten onrechte op het standpunt gesteld dat een particuliere marktdeelnemer rekening zou hebben gehouden met het feit dat de handhaving van hoge waterzuiveringstarieven het risico meebracht dat de grootste waterverbruikers ervoor zouden kiezen om zich los te koppelen van het gecentraliseerde waterzuiveringsnetwerk, aangezien het risico van een dergelijke ontkoppeling hypothetisch en niet voldoende onderbouwd was.

Aldus komt het Gerecht tot de slotsom dat de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU en punt 228 van de mededeling betreffende het begrip „staatssteun” heeft geschonden door zich op het standpunt te stellen dat de waterzuiveringsheffing geen voordeel opleverde op grond dat zij door een particuliere marktdeelnemer zou zijn vastgesteld.

Gelet op een en ander verklaart het Gerecht het bestreden besluit nietig.

Arrest van 2 oktober 2024, European Food e.a./Commissie (Gevoegde zaken T-624/15 RENV, T-694/15 RENV en T-704/15 RENV, [EU:T:2024:659](#))

„Staatssteun – Artikelen 107 EG en 108 EG – Bilaterale investeringsverdragen – Arbitragebeding – Roemenië – Toetreding tot de Unie – Afschaffing van een fiscale stimuleringsregeling vóór de toetreding – Scheidsrechterlijke uitspraak waarbij na de toetreding schadevergoeding wordt toegekend – Besluit waarbij de steun onverenigbaar met de interne markt wordt verklaard en de terugvordering ervan wordt gelast – Artikel 351, eerste alinea, VWEU – Motiveringsplicht – Begrip „staatssteun” – Voordeel – Selectiviteit – Toerekenbaarheid aan de staat – Verenigbaarheid met de interne markt – Steunmaatregelen ter bevordering van de economische ontwikkeling van achtergestelde regio’s – Terugvordering – Begrip „economische eenheid” – Gewettigd vertrouwen – Recht om te worden gehoord”

Het Gerecht, waarnaar de zaak is terugverwezen door het Hof, verwerpt de beroepen tegen het besluit van de Commissie⁴⁷³ waarbij de betaling door Roemenië van een schadevergoeding aan Zweedse investeerders ter uitvoering van een scheidsrechterlijke uitspraak als met de interne markt onverenigbare staatssteun wordt aangemerkt. In dit verband verduidelijkt het Gerecht de draagwijdte

⁴⁷³ Besluit (EU) 2015/1470 van de Commissie van 30 maart 2015 betreffende steunmaatregel SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) ten uitvoer gelegd door Roemenië – Scheidsrechterlijke uitspraak in de zaak Micula/Roemenië van 11 december 2013 (PB 2015, L 232, blz. 43; hierna: „bestreden besluit”).

van artikel 351, eerste alinea, VWEU, volgens hetwelk de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit overeenkomsten die een lidstaat vóór zijn toetreding tot de Unie met een of meer derde staten heeft gesloten, niet worden aangetast door de bepalingen van de Verdragen. Voorts gaat het Gerecht nader in op de identificatie van de begunstigden van een steunmaatregel in het geval dat sprake is van één enkele economische eenheid.

Op 29 mei 2002 hebben het Koninkrijk Zweden en de Roemeense regering een bilateraal investeringsverdrag ter bevordering en wederzijdse bescherming van investeringen gesloten (hierna: „BIT”). Dit verdrag bood investeerders van elk van beide landen bescherming wanneer zij in het andere land investeerden. Deze bescherming gold ook voor investeringen die vóór de datum van inwerkingtreding van het BIT waren verricht. Voorts bepaalde het BIT dat geschillen tussen investeerders en ondertekenende landen overeenkomstig het ICSID-Verdrag⁴⁷⁴ zouden worden beslecht door een scheidsgerecht onder auspiciën van het Internationaal Centrum voor de beslechting van investeringsgeschillen (ICSID).

In 2005 heeft de Roemeense regering in het kader van de onderhandelingen over de toetreding van Roemenië tot de Europese Unie een nationale fiscale stimuleringsregeling afgeschaft die in 1998 ten voordele van bepaalde investeerders in achtergestelde regio's was ingevoerd (hierna: „fiscale stimuleringsregeling”).

Verschillende vennootschappen van de European Food and Drinks Group (EFDG), waarvan de Zweedse burgers Ioan en Viorel Micula meerderheidsaandeelhouders zijn, hadden voordien geïnvesteerd in een achtergestelde regio die onder de fiscale stimuleringsregeling viel. Ioan en Viorel Micula en drie van deze vennootschappen (hierna: „verzoekers in arbitrage”) waren van mening dat Roemenië met de afschaffing van deze regeling niet had voldaan aan zijn verplichting om overeenkomstig het BIT een eerlijke en billijke behandeling van hun investeringen te waarborgen. Zij hebben dan ook verzocht om oprichting van een scheidsgerecht teneinde vergoeding van de geleden schade te verkrijgen. Bij scheidsrechterlijke uitspraak van 11 december 2013 heeft dit gerecht Roemenië veroordeeld tot betaling aan verzoekers in arbitrage van een schadevergoeding van ongeveer 178 miljoen EUR.

Op 1 oktober 2014 heeft de Commissie Roemenië op de hoogte gebracht van haar besluit om de in artikel 108, lid 2, VWEU bedoelde formele onderzoeksprocedure in te leiden met betrekking tot de gedeeltelijke executie door Roemenië van de scheidsrechterlijke uitspraak begin 2014 en de eventuele verdere uitvoering of executie van deze uitspraak.

Bij het litigieuze besluit van 30 maart 2015 heeft de Commissie zich op het standpunt gesteld dat bovengenoemde schadevergoeding was betaald aan de ene economische eenheid bestaande uit Ioan en Viorel Micula en de groep vennootschappen die zij in handen hadden. Zij heeft deze betaling aangemerkt als met de interne markt onverenigbare staatssteun, de uitvoering ervan verboden en de terugvordering van de reeds betaalde bedragen gelast.

Tegen het litigieuze besluit zijn meerdere beroepen ingesteld bij het Gerecht, dat dit besluit in wezen nietig heeft verklaard⁴⁷⁵ op grond van de overweging dat de Commissie haar bevoegdheden met terugwerkende kracht had toegepast op feiten die dateerden van vóór de toetreding van Roemenië tot de Unie op 1 januari 2007.

⁴⁷⁴ Verdrag inzake de beslechting van geschillen met betrekking tot investeringen tussen staten en onderdanen van andere staten, gesloten op 18 maart 1965.

⁴⁷⁵ Arrest van 18 juni 2019, *European Food e.a./Commissie* (T-624/15, T-694/15 en T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

In hogere voorziening heeft de Grote kamer van het Hof dat arrest vernietigd en de zaak terugverwezen naar het Gerecht⁴⁷⁶ voor een uitspraak over de voor het Gerecht aangevoerde middelen en argumenten waarover het Hof zich niet had uitgesproken.

Beoordeling door het Gerecht

Wat de gegrondheid van de beroepen betreft, oordeelt het Gerecht in de eerste plaats dat het litigieuze besluit niet in strijd is met artikel 351 VWEU, volgens hetwelk de rechten en verplichtingen die voortvloeien uit een overeenkomst die een lidstaat vóór zijn toetreding met derde staten heeft gesloten, niet worden aangetast door de bepalingen van de Verdragen.

Artikel 351 VWEU is immers niet van toepassing op bilaterale verdragen tussen lidstaten. In casu merkt het Gerecht op dat het BIT sinds de toetreding van Roemenië tot de Unie moet worden beschouwd als een verdrag tussen twee lidstaten. In die omstandigheden kan het BIT op de datum waarop de steun is verleend, dat wil zeggen op de datum van de scheidsrechterlijke uitspraak, niet worden beschouwd als een overeenkomst waaruit rechten voor derde staten en verplichtingen voor deze lidstaat in de zin van artikel 351 VWEU voortvloeien die door de uitvoering van de artikelen 107 en 108 VWEU overeenkomstig het litigieuze besluit kunnen worden aangetast. Aan deze uitlegging wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de afschaffing van de fiscale stimuleringsregeling of de aan de aansprakelijkheid van Roemenië ten grondslag liggende feiten vóór de toetreding van dat land tot de Unie hebben plaatsgevonden, aangezien het recht op de betrokken schadevergoeding bij de scheidsrechterlijke uitspraak is toegekend na de toetreding van Roemenië tot de Unie.

Voorts merkt het Gerecht op dat het stelsel van rechtsmiddelen waarin het VEU en het VWEU voorzien, vanaf de toetreding van Roemenië tot de Unie op 1 januari 2007 in de plaats is gekomen van de arbitrageprocedure waarin het BIT voorziet. Het scheidsgerecht waar het in casu om gaat behoort niet tot het rechterlijke systeem van de Unie, zodat de litigieuze scheidsrechterlijke uitspraak, die het na de toetreding van Roemenië tot de Unie heeft gewezen, geen enkel gevolg kan hebben en niet ten uitvoer kan worden gelegd met het oog op de betaling van de daarbij toegekende schadevergoeding.

Hieruit volgt dat het ICSID-Verdrag, volgens hetwelk de bij een uitspraak betrokken partijen zich naar deze uitspraak dienen te gedragen en deze dienen na te komen, en iedere verdragsluitende staat de bindende werking ervan dient te erkennen, noch binnen de werkingssfeer van artikel 351 VWEU vallende verplichtingen jegens Roemenië noch overeenkomstige rechten ten gunste van derde staten in het leven heeft geroepen.

Het Gerecht voegt hieraan toe dat het ICSID-Verdrag bedoeld is om de bilaterale betrekkingen tussen de verdragsluitende partijen te regelen op een wijze die vergelijkbaar is met die van een bilateraal verdrag, zodat het niet aldus kan worden uitgelegd dat het ten gunste van derde staten die dit verdrag hebben ondertekend rechten in de zin van artikel 351, eerste alinea, VWEU in het leven heeft geroepen die overeenkomen met een verplichting van Roemenië om de scheidsrechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen.

In de tweede plaats verwierpt het Gerecht het middel dat de Commissie artikel 107, lid 1, VWEU heeft geschonden door te oordelen dat is voldaan aan de voorwaarden om te kunnen spreken van met het Unierecht onverenigbare staatssteun.

Wat ten eerste het bestaan van een economisch voordeel betreft, is het Gerecht van oordeel dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting door vast te stellen dat de betrokken steunmaatregel bestaat in de betaling van de schadevergoeding van ongeveer 178 miljoen EUR en niet in de scheidsrechterlijke uitspraak waarbij deze schadevergoeding is opgelegd. Aan deze

⁴⁷⁶ Arrest van 25 januari 2022, *Commissie/European Food e.a.* (C-638/19 P, [EU:C:2022:50](#), hierna: „arrest in hogere voorziening”).

vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat het Hof in het arrest in hogere voorziening heeft opgemerkt dat het recht op schadevergoeding pas bij de scheidsrechterlijke uitspraak aan verzoekers in arbitrage is verleend. Daarmee heeft het Hof zich immers uitsluitend uitgesproken over de bevoegdheid *ratione temporis* van de Commissie om het bestreden besluit vast te stellen op grond van artikel 108 VWEU, en niet over de kwalificatie van de betaling van de litigieuze bedragen als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Na te hebben opgemerkt dat de scheidsrechterlijke uitspraak verzoekers in arbitrage schadeloos heeft gesteld voor de financiële gevolgen van de afschaffing van de fiscale stimuleringsregeling en niet, zoals zij stellen, voor het feit dat Roemenië in strijd met het BIT geen eerlijke en billijke behandeling van hun investeringen heeft gewaarborgd, verwerpt het Gerecht ook de stelling dat de vergoeding voor de indirecte gevolgen van de afschaffing van de fiscale stimuleringsregeling niet kan worden aangemerkt als een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Het Gerecht is van oordeel dat de door verzoekers aangevoerde rechtspraak volgens welke de terugvordering van onwettige steun met het oog op het herstel van de vroegere toestand niet impliceert dat het eventuele economische voordeel dat de begunstigde uit de exploitatie van het door die steun verschaftte voordeel heeft behaald, wordt terugbetaald, in casu niet van toepassing is. Bij het litigieuze besluit wordt immers de terugvordering van de bij de scheidsrechterlijke uitspraak toegekende schadevergoeding gelast, en niet de terugvordering van een hypothetisch voordeel dat de begunstigde door de exploitatie ervan zou hebben behaald. Bovendien kan een schadevordering er niet toe leiden dat de daadwerkelijke toepassing van de staatssteunregels wordt omzeild. Schadevergoeding die wegens de afschaffing van een steunregeling wordt betaald kan dus niet anders dan als staatssteun worden aangemerkt, aangezien een dergelijke schadevergoeding een economisch voordeel in de zin van die regels vormt.

Ten slotte staat, anders dan verzoekers stellen, de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest *Asteris*⁴⁷⁷, volgens welke staatssteun juridisch een fundamenteel ander karakter heeft dan schadevergoeding, niet eraan in de weg dat de schadevergoeding die verzoekers in casu hebben ontvangen wordt aangemerkt als een voordeel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Aangezien de scheidsrechterlijke uitspraak vanaf de toetreding van Roemenië tot de Unie geen gevolgen kan hebben gehad voor verzoekers in het rechterlijke systeem van de Unie, mocht de Commissie het bestaan van staatssteun los van de juridische kwalificatie door het scheidsrecht onderzoeken. Zij is, zonder door verzoekers te zijn tegengesproken, tot de slotsom gekomen dat de betrokken maatregel een economisch voordeel vormt dat is toegekend ter compensatie van de gevolgen van de afschaffing van de fiscale stimuleringsregeling. Aangezien de betaling van de litigieuze bedragen niet heeft geleid tot vergoeding van schade die voortvloeit uit een vermeende onrechtmatige gedraging van Roemenië, kon op grond van het arrest *Asteris* niet worden uitgesloten dat deze maatregel als staatssteun kan worden aangemerkt.

Wat ten tweede de toerekenbaarheid van de betrokken steunmaatregel betreft, verwerpt het Gerecht het betoog van verzoekers dat die maatregel niet aan Roemenië kon worden toegerekend omdat het ten opzichte van de andere ondertekenaars van het ICSID-Verdrag verplicht zou zijn geweest om de scheidsrechterlijke uitspraak ten uitvoer te leggen. In dat verband herhaalt het dat Roemenië vanaf zijn toetreding tot de Unie aan het rechterlijke systeem van de Unie onderworpen is, zodat het verplicht was de scheidsrechterlijke uitspraak buiten toepassing te laten. Verzoekers kunnen zich dus niet beroepen op de vermeende verplichting van Roemenië om die uitspraak ten uitvoer te leggen.

In de derde plaats is het Gerecht van oordeel dat de Commissie terecht de ene economische eenheid bestaande uit Ioan en Viorel Micula en de groep van vennootschappen waarvan zij eigenaar zijn als begunstigde van de steunmaatregel heeft aangewezen.

⁴⁷⁷ Arrest van 27 september 1988, *Asteris e.a.* (106/87–120/87, [EU:C:1988:457](#)).

In dit verband herinnert het Gerecht er om te beginnen aan dat wanneer juridisch zelfstandige natuurlijke of rechtspersonen een economische eenheid vormen, zij als één enkele onderneming moeten worden behandeld, met name wanneer het erom gaat te bepalen wie de begunstigde van staatssteun is.

In die zin moet een entiteit met zeggenschapsdeelnemingen in een vennootschap die deze zeggenschap daadwerkelijk uitoefent door zich rechtstreeks of indirect met het bestuur ervan bezig te houden, worden geacht deel te nemen aan de economische activiteit van de onderneming waarover zij zeggenschap uitoefent, en dus zelf uit dien hoofde als een onderneming in de zin van artikel 107, lid 1, EG worden aangemerkt.

In casu merkt het Gerecht op dat Ioan en Viorel Micula betrokken waren bij de economische activiteiten van de verzoekende ondernemingen in de arbitrageprocedure, door zich direct of indirect met het beheer ervan bezig te houden. De omstandigheid dat het scheidsgerecht verzoekers in arbitrage een collectieve schadevergoeding heeft toegekend, bevestigt ook dat deze ondernemingen noch functioneel noch organisatorisch autonoom waren ten aanzien van Ioan en Viorel Micula. Bovendien blijkt uit de arbitrale uitspraak dat deze laatsten niet uitsluitend in hun hoedanigheid van aandeelhouders van de betrokken ondernemingen zijn vergoed.

Voorts is het feit dat de Commissie zich niet op het standpunt heeft gesteld dat Ioan en Viorel Micula elk ook als onderneming moesten worden beschouwd, niet relevant voor de kwalificatie van de begunstigten van de betrokken steunmaatregel. In het litigieuze besluit wordt immers vastgesteld dat zij samen met alle verzoekende ondernemingen één enkele economische eenheid vormden, die de relevante onderneming in de zin van de staatssteunregels vormde.

Het Gerecht is van oordeel dat de Commissie evenmin blijkt heeft gegeven van een onjuiste opvatting door bepaalde ondernemingen die geen partij waren bij de arbitrageprocedure en dus geen enkele schadevergoeding hadden ontvangen, aan te wijzen als begunstigten van de steunmaatregel, aangezien deze ondernemingen onder de zeggenschap van Ioan en Viorel Micula stonden en alle ondernemingen waarover deze aandeelhouders zeggenschap uitoefenen één enkele groep vormen die zowel financieel als industrieel een samenhangend geheel vormt.

Aangezien Ioan en Viorel Micula impulsen geven en financiële steun verlenen aan de ondernemingen die geen partij waren bij de arbitrageprocedure, konden de aan verzoekers in arbitrage betaalde bedragen bovendien direct of indirect aan deze ondernemingen ten goede komen.

Ten slotte is het Gerecht van oordeel dat de Commissie bij de terugvordering van de steun geen blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting.

In dat verband hebben verzoekers met name betoogd dat de litigieuze bedragen volgens de rechtspraak⁴⁷⁸ niet konden worden teruggevorderd van de hierboven genoemde economische eenheid, maar uitsluitend van de ondernemingen die er het daadwerkelijke genot van hadden.

Het Gerecht stelt vast dat de door verzoekers aangehaalde arresten, anders dan het onderhavige arrest, geen betrekking hebben op de terugvordering van een steunmaatregel van ondernemingen die deel uitmaken van één enkele economische eenheid. Voorts herinnert het eraan dat het beslissende criterium voor de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie het bestaan van marktgedrag als dat van een eenheid is. Doordat Ioan en Viorel Micula impulsen geven en financiële steun verlenen aan alle ondernemingen van de EFDG-groep, kunnen zij deze ondernemingen direct of indirect van de betrokken steunmaatregel laten genieten. De terugbetaling van deze steun door bovengenoemde economische eenheid maakt het dus mogelijk de toestand van vóór de

⁴⁷⁸ Arresten van 11 mei 2005, *Saxonia Edelmetalle en ZEMAG/Commissie* (T-111/01 en T-133/01, [EU:T:2005:166](#), punt 113), en 19 oktober 2005, *Freistaat Thüringen/Commissie* (T-318/00, [EU:T:2005:363](#), punt 324).

steunverlening te herstellen door het daaruit voor die eenheid voortvloeiende concurrentievoordeel weg te nemen.

Aangezien het Gerecht alle middelen van verzoekers ten gronde heeft afgewezen, verwerpt het de beroepen in hun geheel.

IV. Intellectuele eigendom

1. Uniemerik

Beschikking van 8 februari 2024, Fly Persia en Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, [EU:T:2024:86](#))

„Uniemerik – Oppositieprocedure – Interventie – Artikel 173, lid 1, en artikel 179 van het Reglement voor de procesvoering – Te laat ingediende memorie van antwoord – Artikelen 142 tot en met 145 van het Reglement voor de procesvoering – Niet-toepasselijkheid – Afwijzing”

Het Gerecht, dat uitspraak heeft gedaan in een uitgebreide formatie van vijf rechters, heeft Dubai Aviation Corp., die partij was in de procedure voor de kamer van beroep van het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO), niet toegelaten als interveniënt in de procedure voor het Gerecht nadat de termijn voor indiening van de memorie van antwoord overeenkomstig de artikelen 173 en 179 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht was verstreken. Deze bepalingen bevatten specifieke regels voor geschillen op het gebied van de intellectuele eigendom met betrekking tot de interventie voor het Gerecht van een andere partij in de procedure bij de kamer van beroep dan de verzoekende partij⁴⁷⁹. Volgens de gegeven beschikking zijn de algemene bepalingen inzake interventie, te weten de artikelen 142 tot en met 145 van dat Reglement, niet van toepassing op een dergelijke partij na het verlies van de mogelijkheid partij te worden in de procedure bij het Gerecht overeenkomstig artikel 173 ervan.

In casu hebben verzoekers, Fly Persia IKE en Ali Barmodeh, bij het EUIPO een Uniemerkaanvraag ingediend. Dubai Aviation Corp. heeft tegen deze inschrijving oppositie ingesteld. De oppositieafdeling van het EUIPO heeft de oppositie gedeeltelijk toegewezen. Het beroep tegen deze beslissing is door de kamer van beroep van het EUIPO verworpen (hierna: „bestreden beslissing”).

Bij een ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift hebben verzoekers beroep tot vernietiging van de bestreden beslissing ingesteld. Op 13 februari 2023 is het verzoekschrift betekend aan Dubai Aviation Corp. als partij voor de kamer van beroep. Op 26 april 2023 heeft deze vennootschap ter griffie van het Gerecht een document met het opschrift „Memorie van antwoord” overgelegd, na het verstrijken van de termijn die haar overeenkomstig artikel 179 van het Reglement voor de procesvoering was gesteld⁴⁸⁰.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats benadrukt het Gerecht dat de status, voor het Gerecht, van een partij in de procedure bij de kamer van beroep – met uitzondering van de verzoekende partij – wordt geregeld door artikel 173 van het Reglement voor de procesvoering. Wanneer een dergelijke partij in de

⁴⁷⁹ Overeenkomstig artikel 173, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering kan „een partij in de procedure voor de kamer van beroep, met uitzondering van de verzoeker, [...] als interveniënt deelnemen aan de procedure voor het Gerecht door in de voorgeschreven vorm en binnen de gestelde termijn te antwoorden op het verzoekschrift”. „Vóór het verstrijken van de termijn voor de neerlegging van de memorie van antwoord wordt een partij in de procedure voor de kamer van beroep, met uitzondering van de verzoeker, door neerlegging van een processtuk partij in de procedure voor het Gerecht, als interveniënt. Zij verliest haar status van interveniënt voor het Gerecht, wanneer zij niet in de voorgeschreven vorm en binnen de gestelde termijn antwoordt op het verzoekschrift.” Artikel 179 van het Reglement voor de procesvoering preciseert dat een partij in de procedure voor de kamer van beroep, met uitzondering van de verzoeker, een memorie in antwoord op het verzoekschrift indient binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de betekening van het verzoekschrift.

⁴⁸⁰ Gelezen in samenhang met artikel 60 van dat Reglement.

procedure bij de kamer van beroep geen memorie in antwoord op het verzoekschrift heeft ingediend binnen de daartoe in artikel 179 van het Reglement voor de procesvoering gestelde termijn, is zij geen partij voor het Gerecht. Na het verstrijken van deze termijn kan zij bijgevolg geen opmerkingen indienen in de loop van de procedure voor het Gerecht.

In casu heeft Dubai Aviation Corp. geen enkel processtuk ingediend vóór het verstrijken van de termijn voor indiening van de memorie van antwoord en heeft zij haar memorie van antwoord buiten deze termijn ingediend. Bovendien heeft zij zich niet beroepen op buitengewone omstandigheden die toeval of overmacht uitmaken. Dubai Aviation Corp. is dus niet als interveniënt partij geworden in de procedure bij het Gerecht overeenkomstig artikel 173, leden 1 en 2, van het Reglement voor de procesvoering.

In de tweede plaats onderzoekt het Gerecht of Dubai Aviation Corp. kan worden toegelaten tot interventie op grond van de artikelen 142 tot en met 145 van het Reglement voor de procesvoering, waarin de algemene regels zijn neergelegd betreffende de indiening van verzoeken tot interventie voor het Gerecht en het onderzoek daarvan. In dat geval zou zij over een algemene termijn kunnen beschikken⁴⁸¹.

Het Gerecht merkt op dat deze bepalingen van het Reglement, die deel uitmaken van titel III ervan betreffende rechtstreekse beroepen, van toepassing zijn op de in titel IV bedoelde procedures betreffende geschillen inzake intellectuele-eigendomsrechten, behoudens de bijzondere bepalingen van die titel IV. Voor zover titel IV van het Reglement voor de procesvoering in de artikelen 173 en 179 ervan specifieke regels bevat voor de interventie, voor het Gerecht, van een partij in de procedure bij de kamer van beroep (met uitzondering van de verzoekende partij), zijn de artikelen 142 tot en met 145 van dat Reglement niet op deze partij van toepassing.

Bijgevolg komt het Gerecht tot de slotsom dat Dubai Aviation Corp., na het verlies van de mogelijkheid om als interveniënt partij te worden in de procedure bij het Gerecht overeenkomstig artikel 173 van het Reglement voor de procesvoering, niet kan worden toegelaten tot interventie op grond van de artikelen 142 tot en met 145 van dat Reglement. Het is dus uitgesloten dat zij aanspraak kan maken op de termijn van artikel 143, lid 1, van dat Reglement.

**Arrest van 13 november 2024, Administration of the State Border Guard
Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24,
[EU:T:2020:821](#))**

*„Uniemark – Aanvraag voor Uniebeeldmerk RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Absolute weigeringsgrond – Geen onderscheidend vermogen – Artikel 7, lid 1, onder b), van verordening (EU) 2017/1001 – Politieke slogan – Gelijke behandeling – Beginsel van behoorlijk bestuur – Artikel 71, lid 1, van verordening 2017/1001”*

In zijn arrest gaat het Gerecht voor het eerst in op de vraag of een „politieke slogan” als merk kan worden ingeschreven.

Een Oekraïense grenswachter, rechtsvoorganger van verzoekster, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, heeft bij het Bureau voor intellectuele eigendom van de Unie (EUIPO) een aanvraag tot inschrijving van het beeldteken „RUSSIAN WARSHIP, GO F * * K YOURSELF” als Uniemark

⁴⁸¹ Overeenkomstig artikel 143, lid 1, van dit Reglement moeten verzoeken tot interventie worden ingediend binnen zes weken, te rekenen vanaf de bekendmaking van de mededeling over het betrokken gedinginleidend verzoekschrift in het Publicatieblad van de Europese Unie.

ingediend voor verschillende waren en diensten⁴⁸². De onderzoeker heeft deze inschrijvingsaanvraag in haar geheel afgewezen op grond van artikel 7, lid 1, onder f), van verordening 2017/1001⁴⁸³, dat bepaalt dat de inschrijving van merken die in strijd zijn met de openbare orde of de goede zeden wordt geweigerd. Verzoekster heeft bij het EUIPO beroep ingesteld tegen de beslissing van de onderzoeker. Bij de bestreden beslissing⁴⁸⁴ heeft de kamer van beroep het beroep verworpen omdat het aangevraagde merk elk onderscheidend vermogen miste voor de betrokken waren en diensten en de inschrijving ervan dus krachtens artikel 7, lid 1, onder b), van verordening 2017/1001 moest worden geweigerd.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht merkt op dat verzoekster tevergeefs stelt dat de kamer van beroep blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting door het aangevraagde merk als een „politieke slogan” aan te merken.

De in het aangevraagde merk overgenomen zin werd immers onmiddellijk na het eerste gebruik ervan op grote schaal gebruikt om steun te verkrijgen voor Oekraïne en was dus zeer snel een symbool geworden van de strijd van Oekraïne tegen de agressie van de Russische Federatie. Zo is deze zin herhaaldelijk gebruikt in een politieke context teneinde steun aan Oekraïne uit te drukken en te bevorderen. Een dergelijke situatie stemt volledig overeen met de definitie van een „politieke slogan”, die verzoekster zelf in haar verzoekschrift heeft aangevoerd, dat wil zeggen een uitdrukking die in een politieke of sociale context wordt gebruikt om een idee of doel te herhalen, teneinde het publiek of een doelgroep binnen dat publiek te overtuigen.

De in het aangevraagde merk overgenomen zin werd zeer intensief gebruikt in een niet-commerciële context en zal door het relevante publiek noodzakelijkerwijs zeer nauw met deze context worden geassocieerd. Die zin is namelijk zeer snel een van de symbolen van de strijd van Oekraïne tegen de Russische agressie geworden, waarbij dit symbool wordt geassocieerd met een soldaat van het Oekraïense leger en dus met Oekraïne. Gezien de uitgebreide media-aandacht voor deze gebeurtenis zal deze zin geassocieerd worden met dit recente historische moment, dat goed bekend is bij de gemiddelde consument in de Unie.

Dienaangaande is het Gerecht van oordeel dat kamer van beroep geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het algemene beginsel dat het relevante publiek weinig aandacht besteedt aan een teken dat niet meteen een aanwijzing geeft over de herkomst van de betrokken waren en diensten, aangezien het dit teken niet als merk zal opvatten of onthouden, ook van toepassing is op tekens waarvan de kernboodschap van politieke aard is.

Gelet op de wezenlijke functie van een merk, te weten de herkomst van de erdoor aangeduide waar of dienst aan te geven, kan een teken deze functie niet vervullen indien de gemiddelde consument bij het zien van het teken daarin niet de aanduiding van de herkomst van de waar of de dienst ziet, maar enkel een politieke boodschap.

⁴⁸² Meer bepaald betrof het aangevraagde merk waren en diensten van de klassen 9, 14, 16, 18, 25, 28 en 41 in de zin van de Overeenkomst van Nice van 15 juni 1957 betreffende de internationale classificatie van waren en diensten ten behoeve van de inschrijving van merken, zoals herzien en gewijzigd.

⁴⁸³ Verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerkt (PB 2017, L 154, blz. 1).

⁴⁸⁴ Beslissing van de eerste kamer van beroep van het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO) van 1 december 2023 (zaak R 438/2023-1).

Met betrekking tot de motiveringsplicht herinnert het Gerecht eraan dat als dezelfde weigeringsgrond wordt ingebracht voor een categorie of een groep van waren of diensten, de bevoegde autoriteit kan volstaan met een globale motivering voor alle betrokken waren of diensten. Het is juist dat in de rechtspraak is gepreciseerd dat deze mogelijkheid enkel geldt voor waren en diensten die zodanig rechtstreeks en concreet onderling verbonden zijn dat zij een categorie of groep van waren of diensten vormen die voldoende homogeen is. In deze rechtspraak is er ook op gewezen dat bij de beoordeling of de waren en diensten onderling een voldoende rechtstreeks en concreet verband vertonen en kunnen worden ingedeeld in categorieën of groepen die voldoende homogeen zijn, rekening moet worden gehouden met het doel van dit onderzoek, namelijk de beoordeling in concreto van de vraag of het aangevraagde merk valt onder een van de absolute weigeringsgronden mogelijk te maken en te vergemakkelijken. Ook moet de indeling van de betrokken waren en diensten in een of meerdere groepen of categorieën met name gebeuren op basis van de gemeenschappelijke kenmerken die relevant zijn voor de analyse of een bepaalde absolute weigeringsgrond kan worden tegengeworpen aan het aangevraagde merk voor die waren en diensten. Hieruit volgt dat een dergelijke beoordeling in concreto moet worden verricht voor het onderzoek van elke inschrijvingsaanvraag en, in voorkomend geval, voor elk van de verschillende eventueel toepasselijke absolute weigeringsgronden.

In casu heeft de kamer van beroep in de bestreden beslissing geoordeeld dat het aangevraagde merk door het relevante publiek niet zal worden opgevat als aanduiding van een commerciële herkomst. Bovendien heeft zij gepreciseerd dat de in het aangevraagde merk overgenomen zin in de eerste plaats zal worden uitgelegd als een politieke boodschap en dat deze perceptie voor alle door dit merk aangeduide waren of diensten dezelfde is. Hieruit volgt dat de kamer van beroep heeft geoordeeld dat de door het aangevraagde merk aangeduide waren en diensten een voldoende homogene groep vormen, in het licht van de absolute weigeringsgrond die zich volgens haar tegen inschrijving van dat merk verzet.

Aangezien de kamer van beroep terecht heeft geoordeeld dat het aangevraagde merk door het relevante publiek niet zal worden opgevat als aanduiding van een commerciële herkomst, maar als een politieke boodschap ter bevordering van de steun aan de strijd van Oekraïne tegen de militaire agressie van de Russische Federatie, kon zij alle door het aangevraagde merk aangeduide waren en diensten op goede gronden in één enkele categorie samenbrengen, ook al vertonen deze inherent verschillende kenmerken.

Gelet op de specificiteit van het aangevraagde merk en de identieke perceptie ervan door het relevante publiek voor alle waren en diensten waarop de inschrijvingsaanvraag betrekking heeft, heeft de kamer van beroep volgens het Gerecht dus geen blijk gegeven van een onjuiste opvatting door te oordelen dat deze waren en diensten deel uitmaken van één enkele groep waarop de door haar vastgestelde weigeringsgrond op dezelfde wijze van toepassing was. Bijgevolg heeft de kamer van beroep terecht geoordeeld dat het aangevraagde merk elk onderscheidend vermogen mist in de zin van artikel 7, lid 1, onder b), van verordening 2017/1001.

2. Modellen

Arrest van 23 oktober 2024, Orgatex/EUIPO – Longton (Wegmarkering) (T-25/23, [EU:T:2024:725](#))

„Gemeenschapsmodellen – Nietigheidsprocedure – Ingeschreven gemeenschapsmodel dat een wegmarkering weergeeft – Artikel 3, onder a), en artikel 25, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 6/2002 – Eenheid van het model – Coherentie van de perspectieven”

Het Gerecht, waarbij een beroep tot vernietiging is ingesteld, verwierpt dit beroep en spreekt zich voor het eerst uit over de coherentie van de perspectieven in het licht van het vereiste van eenheid van een model. Het verduidelijkt ook dat er in een nietigheidsprocedure geen beginsel van uitlegging ten gunste van de inschrijving van een gemeenschapsmodel bestaat.

Orgatex GmbH & Co. KG., verzoekster, is houder van een gemeenschapsmodel dat een wegmarkering weergeeft. L. Longton heeft bij het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO) een vordering tot nietigverklaring van dit model ingesteld, die door de nietigheidsafdeling is afgewezen.

De kamer van beroep heeft de beslissing van de nietigheidsafdeling evenwel vernietigd en het litigieuze model nietig verklaard omdat dit model was ingeschreven in strijd met artikel 3, onder a), van verordening nr. 6/2002⁴⁸⁵. De vier overgelegde perspectieven waren immers niet sluitend en toonden ten minste twee verschillende modellen.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats herinnert het Gerecht eraan dat het onderzoek van een model op grond van artikel 3, onder a), van verordening nr. 6/2002 moet worden verricht op basis van de in het register ingeschreven afbeelding, die het voorwerp en de omvang van de bescherming bepaalt. De opmerkingen die de aanvrager of de houder in de loop van de procedure heeft geformuleerd, kunnen dus slechts in aanmerking worden genomen indien zij blijken uit de afbeelding van het model. Aldus onderzoekt het Gerecht of de perspectieven die de afbeelding in haar geheel vormen, de verschijningsvorm laten zien van één voortbrengsel of van een voortbrengsel dat een geheel vormt, dat wil zeggen of er sprake is van eenheid van het model.

In dit verband geeft het Gerecht aan dat het vereiste van coherentie van de perspectieven impliceert dat alle perspectieven de verschijningsvorm van een en hetzelfde voortbrengsel tonen, zodat aan de hand daarvan een en hetzelfde model duidelijk kan worden geïdentificeerd. Incoherenties of tegenstrijdigheden tussen de overgelegde perspectieven kunnen leiden tot de conclusie dat de afbeelding verschillende voortbrengselen toont. Dit is met name het geval wanneer de perspectieven verschillende belichamingen of versies van eenzelfde concept vormen, of wanneer het gebruik van lijnen die bedoeld zijn om het model te identificeren of het gebruik van uitsluitingen van bepaalde kenmerken niet in alle perspectieven coherent is. Er kan namelijk geen sprake zijn van eenheid van het model wanneer de perspectieven onoplosbare incoherenties vertonen of onoverkomelijk tegenstrijdig zijn, zodat de verschijningsvorm van één enkel voortbrengsel niet kan worden bepaald en de afbeelding het dus niet mogelijk maakt om één enkel model duidelijk te identificeren. Omgekeerd kan de eenheid van het model worden vastgesteld ondanks kleine verschillen tussen de perspectieven, voor zover deze perspectieven met elkaar kunnen worden verzoend zodat er sprake is van één model. Het Gerecht verduidelijkt evenwel dat de instanties van het EUIPO niet verplicht zijn om alle mogelijke combinaties tussen de door de aanvrager bij de inschrijvingsaanvraag verstrekte

⁴⁸⁵ Verordening (EG) nr. 6/2002 van de Raad van 12 december 2001 betreffende gemeenschapsmodellen (PB 2002, L 3, blz. 1).

perspectieven in aanmerking te nemen, maar enkel de combinaties die logisch en plausibel lijken in het licht van de algemene ervaring.

In de tweede plaats merkt het Gerecht op dat niets in verordening nr. 6/2002 als beginsel voorschrijft dat deze verordening wordt uitgelegd ten gunste van de aanvrager of de houder van een gemeenschapsmodel. Het leidt daaruit af dat een dergelijk beginsel in het kader van een nietigheidsprocedure niet bestaat.

In de derde plaats merkt het Gerecht op dat de veronderstelling dat de perspectieven 1.1 en 1.2 van het litigieuze model de voorkant en de perspectieven 1.3 en 1.4 de achterkant tonen, elk vanuit een bovenaanzicht en een aanzicht in perspectief, logisch en plausibel lijkt in het licht van de algemene ervaring. Deze perspectieven vertonen echter onoplosbare incoherenties en tonen niet één model, zodat het litigieuze model in strijd met artikel 3, onder a), van verordening nr. 6/2002 in het register van het EUIPO is ingeschreven.

Ten slotte onderzoekt het Gerecht de veronderstelling die volgens verzoekster gunstiger is voor haar en volgens welke perspectief 1.1 de voorkant en de perspectieven 1.2, 1.3 en 1.4 de achterkant van het litigieuze model tonen. Ten eerste preciseert het Gerecht dat de instanties van het EUIPO niet verplicht waren om deze veronderstelling in overweging te nemen. Deze veronderstelling is namelijk in het licht van de algemene ervaring nauwelijks logisch noch plausibel. Afgezien van bijzondere omstandigheden, die in casu niet zijn aangetoond en ontbreken, lijkt het immers onlogisch en niet-plausibel om één enkel perspectief van de voorkant en drie perspectieven van de achterkant te tonen. Ten tweede stelt het Gerecht vast dat zelfs deze veronderstelling leidt tot onoplosbare incoherenties tussen de perspectieven en benadrukt het dat deze incoherenties niet worden overwonnen door een vergelijking met voortbrengselen die in de handel zouden zijn gebracht. Het is immers weliswaar juist dat de verhandelde voortbrengselen die overeenstemmen met een model, in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling van de totaalindruk, maar in casu gaat het niet om de beoordeling of twee conflicterende modellen bij de geïnformeerde gebruiker dezelfde algemene indruk wekken, maar om de vraag of een model op basis van de in het register ingeschreven afbeelding een eenheid vormt.

Gelet op deze overwegingen oordeelt het Gerecht dat, zelfs indien wordt uitgegaan van de door verzoekster aangevoerde veronderstelling, er onoverkomelijke tegenstrijdigheden of onoplosbare incoherenties tussen de perspectieven bestaan, zodat deze niet één model weergeven.

V. Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen

1. Belarus

Arrest van 20 maart 2024, Belshyna/Raad (T-115/22, [EU:T:2024:187](#))

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en in het licht van de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne – Bevriezing van tegoeden – Lijsten van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Plaatsing en handhaving van verzoeksters naam op de lijsten – Steun aan het Loekasjenko-regime – Financiële steun – Overheidsonderneming – Onderdrukking van het maatschappelijk middenveld – Beoordelingsfout”

In zijn arrest wijst het Gerecht het beroep tot nietigverklaring toe dat Belshyna AAT heeft ingesteld tegen de handelingen waarbij de Raad van de Europese Unie haar naam heeft geplaatst en vervolgens een tweede keer heeft gehandhaafd op de lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn in het licht van de situatie in Belarus. Deze zaak biedt het Gerecht de gelegenheid om de ontvankelijkheid van een verzoek om aanpassing van het verzoekschrift in geschillen inzake beperkende maatregelen nader te preciseren in het licht van artikel 86, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht.

Dit arrest houdt verband met de beperkende maatregelen die sinds 2004 door de Europese Unie zijn vastgesteld in het licht van de situatie in Belarus wat de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten betreft. Deze maatregelen voorzien met name in de bevroren van de tegoeden en economische middelen die toebehoren aan personen, entiteiten of lichamen die verantwoordelijk zijn voor ernstige mensenrechtenschendingen of voor de onderdrukking van het maatschappelijk middenveld en de democratische oppositie, of wier activiteiten de democratie en de rechtsstaat in Belarus ernstig ondermijnen, alsmede personen, entiteiten of lichamen die het Loekasjenko-regime steunen.⁴⁸⁶ Verzoekster, een in Wit-Rusland gevestigde onderneming die banden produceert, is in 2021⁴⁸⁷ door de Raad op deze lijst geplaatst en vervolgens daarop gehandhaafd in 2022⁴⁸⁸ en 2023⁴⁸⁹ op grond dat zij een belangrijke inkomstenbron voor het Loekasjenko-regime vormde en

⁴⁸⁶ Artikel 4, lid 1, onder a) en b), van besluit 2012/642/GBVB van de Raad van 15 oktober 2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Belarus (PB 2012, L 285, blz. 1) en artikel 2, lid 4, van verordening (EG) nr. 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus (PB 2006, L 134, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1014/2012 van de Raad van 6 november 2012 (PB 2012, L 307, blz. 1).

⁴⁸⁷ Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2021/2125 van de Raad van 2 december 2021 tot uitvoering van besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus (PB 2021, L 430 I, blz. 16) en uitvoeringsverordening (EU) 2021/2124 van de Raad van 2 december 2021 tot uitvoering van artikel 8 bis, lid 1, van verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus (PB 2021, L 430 I, blz. 1) (hierna: „oorspronkelijke handelingen”).

⁴⁸⁸ Besluit (GBVB) 2022/307 van de Raad van 24 februari 2022 tot wijziging van besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus (PB 2022, L 46, blz. 97) en uitvoeringsverordening (EU) 2022/300 van de Raad van 24 februari 2022 tot uitvoering van artikel 8 bis van verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Belarus (PB 2022, L 46, blz. 3) (hierna: „handelingen van 2022”).

⁴⁸⁹ Besluit (GBVB) 2023/421 van de Raad van 24 februari 2023 tot wijziging van besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en in het licht van de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne (PB 2023, L 61, blz. 41) en uitvoeringsverordening (EU) 2023/419 van de Raad van 24 februari 2023 tot uitvoering van artikel 8 bis van verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen met het oog op de situatie in Belarus en de betrokkenheid van Belarus bij de Russische agressie tegen Oekraïne (PB 2023, L 61, blz. 20).

werknemers heeft ontslagen die na de presidentsverkiezingen van 2020 hebben gestaakt. Nadat zij de nietigverklaring van de oorspronkelijke handelingen had gevorderd, heeft zij haar verzoekschrift aangepast om tevens de nietigverklaring van de handhavingshandelingen van 2023 te vorderen, zonder evenwel een dergelijke vordering in te stellen voor de handhavingshandelingen van 2022.

Beoordeling door het Gerecht

Wat betreft het onderzoek van de ontvankelijkheid van de aanpassing van het verzoekschrift, dat een kwestie van openbare orde is, herinnert het Gerecht eraan dat wanneer een handeling waarvan om nietigverklaring wordt verzocht, door een andere handeling met hetzelfde voorwerp wordt vervangen of gewijzigd, de verzoeker vóór de sluiting van de mondelinge behandeling of vóór de beslissing van het Gerecht om zonder mondelinge behandeling uitspraak te doen, het verzoekschrift kan aanpassen om met dit nieuwe gegeven rekening te houden.⁴⁹⁰

In casu merkt het Gerecht om te beginnen op dat zowel de oorspronkelijke handelingen als de handhavingshandelingen, voor zover zij verzoekster betreffen, tot doel hebben haar individuele beperkende maatregelen op te leggen in de vorm van een bevrozing van al haar tegoeden en economische middelen.⁴⁹¹

Vervolgens stelt het Gerecht vast dat deze individuele beperkende maatregelen de vorm aannemen van een plaatsing van de namen van de betrokken personen, entiteiten of lichamen op de litigieuze lijsten in de bijlagen bij besluit 2012/642 en verordening nr. 765/2006.

In die context hebben de oorspronkelijke handelingen de bijlagen bij besluit 2012/642 en verordening nr. 765/2006 gewijzigd om onder meer verzoeksters naam op de litigieuze lijsten te plaatsen. Wat de handhavingshandelingen betreft, stelt het Gerecht vast dat bij besluit 2023/421 de toepasselijkheid van besluit 2012/642, waarvan bijlage I – zoals gewijzigd bij uitvoeringsbesluit 2021/2125 – verzoeksters naam vermeldt, is verlengd tot en met 28 februari 2024. Voorts heeft uitvoeringsverordening 2023/419 bijlage I bij verordening nr. 765/2006 gewijzigd en verzoeksters naam minstens impliciet in die bijlage gehandhaafd. De handhavingshandelingen moeten bijgevolg worden geacht de oorspronkelijke handelingen te hebben gewijzigd in de zin van artikel 86, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

Gelet op een en ander komt het Gerecht tot de slotsom dat verzoekster, die in het verzoekschrift nietigverklaring van de oorspronkelijke handelingen had gevorderd, het recht had om het verzoekschrift aan te passen om nietigverklaring van de handhavingshandelingen van 2023 te vorderen, ook al had zij het verzoekschrift niet eerder aangepast om nietigverklaring van de handelingen van 2022 te vorderen.

⁴⁹⁰ Artikel 86, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering.

⁴⁹¹ Op grond van artikel 4, lid 1, onder a) en b), van besluit 2012/642 en artikel 2, leden 4 en 5, van verordening nr. 765/2006.

2. Oekraïne

Arrest van 11 september 2024 (Grote kamer), Timchenko en Timchenko/Raad (T-644/22, [EU:T:2024:621](#))

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen – Bevriezing van tegoeden – Lijst van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst – Verplichting tot melding van de tegoeden of economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van verzoekers – Verplichting tot samenwerking met de bevoegde nationale autoriteit – Deelname aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de beperkende maatregelen worden omzeild – Artikel 9, leden 2 en 3, van verordening (EU) nr. 269/2014 – Beroep tot nietigverklaring – Procesbevoegdheid – Rechtstreeks geraakt – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregel met zich meebrengt – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Misbruik van bevoegdheid – Bevoegdheid van de Raad – Evenredigheid – Rechtszekerheid”

In dit arrest bevestigt het Gerecht (Grote kamer) dat de Raad van de Europese Unie bevoegd is om verplichtingen tot melding van tegoeden en tot samenwerking met de bevoegde nationale autoriteiten vast te stellen voor de personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, en om de niet-nakoming van die verplichtingen gelijk te stellen met het omzeilen van de maatregelen tot bevriezing van tegoeden.

Dit arrest past in het kader van een reeks beperkende maatregelen die de Europese Unie heeft vastgesteld naar aanleiding van de oorlogshandelingen die de Russische Federatie sinds maart 2014 tegen Oekraïne uitvoert. In 2022 zijn de namen van Gennady Nikolayevich Timchenko, een zakenman met de Russische en de Finse nationaliteit, en zijn echtgenote op de lijsten geplaatst van personen, entiteiten en lichamen waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn die zijn opgenomen in de bijlage bij besluit 2014/145⁴⁹² en in bijlage I bij verordening nr. 269/2014⁴⁹³.

In het onderhavige geval verzoeken zij het Gerecht om nietigverklaring van artikel 9, leden 2 en 3, van verordening nr. 26/2014, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 4, van verordening 2022/1273⁴⁹⁴. Bij deze respectieve leden zijn verplichtingen vastgesteld om tegoeden te melden en samen te werken met de bevoegde nationale autoriteiten, en is de niet-naleving van deze verplichtingen aangemerkt als een omzeiling van de maatregelen tot bevriezing van tegoeden.

Volgens verzoekers heeft de Raad met de vaststelling van deze bepalingen de grenzen van de hem krachtens artikel 215, lid 2, VWEU verleende bevoegdheden overschreden en zich in de plaats van de lidstaten gesteld om te beslissen op welke wijze de beperkende maatregelen op het grondgebied van de lidstaten ten uitvoer moeten worden gelegd en bestraft. Zij betogen ook dat deze

⁴⁹² Besluit 2014/145/GBVB van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16), zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2022/337 van de Raad van 28 februari 2022 (PB 2022, L 59, blz. 1) en besluit (GBVB) 2022/582 van de Raad van 8 april 2022 (PB 2022, L 110, blz. 55).

⁴⁹³ Besluit 2014/269/GBVB van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6), zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2022/336 van de Raad van 28 februari 2022 (PB 2022, L 58, blz. 1) en besluit (GBVB) 2022/581 van de Raad van 8 april 2022 (PB 2022, L 110, blz. 3).

⁴⁹⁴ Verordening (EU) 2022/1273 van 21 juli 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 194, blz. 1).

meldingsverplichting in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien zij is gebaseerd op onnauwkeurige begrippen.

Het Gerecht heeft het beroep verworpen.

Beoordeling door het Gerecht

Ten eerste herinnert het Gerecht er wat betreft de bevoegdheid van de Raad om de betwiste bepalingen vast te stellen op basis van artikel 215, lid 2, VWEU aan dat de Raad, krachtens de artikelen 24 en 29 VEU, in besluiten die met eenparigheid van stemmen op het gebied van het GBVB worden genomen het voorwerp bepaalt van de beperkende maatregelen die de Unie op dit gebied vaststelt en daarbij over een ruime beoordelingsmarge beschikt. Artikel 215 VWEU biedt de Raad dan weer de mogelijkheid verordeningen vast te stellen om gevolg te geven aan beperkende maatregelen of deze uit te voeren en de uniforme uitvoering daarvan in alle lidstaten te garanderen. Dergelijke maatregelen zijn niet beperkt tot verplichtingen tot nalaten.

Zo bepalen de op grond van artikel 29 VEU vastgestelde besluiten het standpunt van de Unie ten aanzien van de vast te stellen beperkende maatregelen, terwijl de op grond van artikel 215 VWEU vastgestelde verordeningen verband houden met die besluiten en het instrument vormen om daaraan op het niveau van de Unie uitvoering te geven.

In casu zijn de in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, neergelegde meldings- en samenwerkingsverplichtingen ingesteld om de uniforme toepassing van verordening nr. 269/2014 op het grondgebied van de Unie te waarborgen en de strategieën ter omzeiling van de beperkende maatregelen, die met name mogelijk zijn door het gebruik van ingewikkelde juridische en financiële constructies, te dwarsbomen. Bijgevolg kunnen zij de doeltreffende en uniforme uitvoering waarborgen van de in besluit 2014/145 vastgestelde beperkende maatregelen tot bevrozing van tegoeden, waarmee zij verband houden.

Om die redenen kon de Raad, op basis van artikel 215, lid 2, VWEU en zonder artikel 29 VEU te schenden, dergelijke verplichtingen vaststellen bij een verordening van de Unie, ongeacht het feit dat die verplichtingen niet uitdrukkelijk waren opgenomen in het daarop betrekking hebbende besluit.

Voorts is het Gerecht van oordeel dat zowel artikel 9, lid 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, als artikel 15, lid 1, van die verordening, zoals gewijzigd bij verordening 2022/880⁴⁹⁵, door de Raad kon worden vastgesteld op de grondslag van artikel 215, lid 2, VWEU en dat de Raad dus niet kan worden verweten zich ten onrechte in de plaats van de lidstaten te hebben gesteld bij de uitoefening van hun wetgevende bevoegdheid. Deze bepalingen kunnen niet worden beschouwd als een strafbaarstelling van strafrechtelijke aard en kunnen bijgevolg niet worden geacht in strijd met artikel 83 VWEU te zijn vastgesteld.

De kwalificatie van deelname aan activiteiten houdende omzeiling kan als zodanig immers niet worden beschouwd als een strafbaarstelling van strafrechtelijke aard. Bovendien impliceert de formulering van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, net als de laatste volzin van overweging 5 van verordening 2022/880, dat het onder de bevoegdheid van de lidstaten valt om te bepalen of de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op verordening nr. 269/2014

⁴⁹⁵ Verordening (EU) 2022/880 van de Raad van 3 juni 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 153, blz. 75). Artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014 bepaalt thans dat „[d]e lidstaten [...] de regels [vaststellen] betreffende de sancties, met inbegrip van, in voorkomend geval, strafrechtelijke sancties, die van toepassing zijn op inbreuken op de bepalingen van deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat zij ten uitvoer worden gelegd.” Hieraan wordt toegevoegd dat „[d]e lidstaten [...] tevens [voorzien] in passende maatregelen voor de confiscatie van de opbrengsten van dergelijke inbreuken.”

civielrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijke van aard zijn, ook in het geval dat de sanctie van confiscatie van de opbrengsten van de inbreuken wordt toegepast.

Aangezien de juridische regeling die van toepassing is op de meldings- en samenwerkingsverplichtingen en op de sancties die van toepassing zijn wanneer deze verplichtingen niet zijn nagekomen, niet onder het strafrecht valt, is artikel 83 VWEU niet geschonden, zodat de Raad evenmin artikel 40 VEU heeft geschonden

In de tweede plaats verduidelijkt het Gerecht het begrip „beperkende maatregelen” door dit te onderscheiden van het begrip „sanctie door confiscatie” van de opbrengsten van de inbreuken in geval van niet-nakoming van de meldings- en samenwerkingsverplichting van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014. Een dergelijke sanctie geldt immers alleen voor de „opbrengsten van [de] inbreuken”, terwijl het voorwerp van de beperkende maatregelen, die conservatoir en tijdelijk van aard blijven, betrekking heeft op de tegoeden en economische middelen zoals bepaald in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 269/2014. Bijgevolg wijzigen de sancties die aan de in artikel 9, lid 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, genoemde omzeiling zijn verbonden, de aard van de beperkende maatregelen niet.

In de derde plaats herinnert het Gerecht er wat betreft de verduidelijking van de begrippen die zijn gebruikt als grondslag voor de betrokken meldingsverplichting aan dat het rechtszekerheidsbeginsel impliceert dat de wetgeving van de Unie duidelijk en nauwkeurig is en dat de toepassing ervan voorzienbaar moet zijn voor allen die erdoor worden geraakt.

In casu verwijzen de bewoordingen die zijn gebruikt in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, naar de begrippen „toebehooren aan”, „eigendom”, „bezit” en „zeggenschap”, die autonome begrippen van het Unierecht vormen en derhalve uniform moeten worden uitgelegd op het grondgebied van de Unie, rekening houdend met de bewoordingen en de context van die bepaling en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.

In dit verband had de Raad bij de vaststelling van artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, tot doel op de aan beperkende maatregelen onderworpen personen en entiteiten een druk uit te oefenen die zijn weerslag heeft op de Russische autoriteiten en die met name beoogt de kosten te laten stijgen van de acties van de Russische Federatie die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen. In deze context moet worden geoordeeld dat de Raad met het gebruik van de begrippen „toebehooren aan”, „eigendom”, „bezit” of „zeggenschap” het recht heeft aangeduid om te beschikken over of gebruik te maken van de tegoeden of economische middelen, zoals gedefinieerd in artikel 1, onder d) en g), van verordening nr. 269/2014.

Deze begrippen zijn dus niet zo dubbelzinnig dat er bij de personen tegen wie bevroeringsmaatregelen zijn genomen rechtsonzekerheid kan bestaan over de draagwijdte of de betekenis van deze begrippen. In dit verband kan het feit dat de Raad een conferentie heeft georganiseerd of een gids voor goede praktijken voor de nationale autoriteiten heeft gebruikt om de op het gebied van beperkende maatregelen gebruikte begrippen te verduidelijken, op zich niet aantonen dat er sprake is van een dergelijke rechtsonzekerheid.

**Arrest van 11 september 2024 (Grote kamer), Fridman e.a./Raad (T-635/22,
[EU:T:2024:620](#))**

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen – Bevriezing van tegoeden – Lijst van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Plaatsing van de naam van verzoekers op de lijst – Verplichting tot melding van de tegoeden of economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van verzoekers – Verplichting tot samenwerking met de bevoegde nationale autoriteit – Deelname aan activiteiten die tot doel of gevolg hebben dat de beperkende maatregelen worden omzeild – Artikel 9, leden 2 en 3, van verordening (EU) nr. 269/2014 – Beroep tot nietigverklaring – Procesbevoegdheid – Rechtstreeks geraakt – Regelgevingshandeling die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengt – Procesbelang – Ontvankelijkheid – Bevoegdheid van de Raad – Evenredigheid”

In zijn arrest bevestigt het Gerecht (Grote kamer) dat de Raad van de Europese Unie bevoegd is om verplichtingen tot melding van tegoeden en tot samenwerking met de bevoegde nationale autoriteiten vast te stellen voor de personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, en om de niet-nakoming van die verplichtingen gelijk te stellen met het omzeilen van de maatregelen tot bevrozing van tegoeden.

Dit arrest past in het kader van een reeks beperkende maatregelen die de Europese Unie heeft vastgesteld naar aanleiding van de oorlogshandelingen die de Russische Federatie sinds maart 2014 tegen Oekraïne uitvoert. In 2022 zijn de namen van Fridman en Khan, die de Russische en de Israëlische nationaliteit hebben, en Aven, die de Russische en de Letse nationaliteit heeft, opgenomen op de lijsten van personen, entiteiten en lichamen waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn die in de bijlage bij besluit 2014/145⁴⁹⁶ en in bijlage I bij verordening nr. 269/2014⁴⁹⁷ staan.

In casu verzoeken zij het Gerecht om nietigverklaring van artikel 9, leden 2 en 3, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd bij artikel 1, punt 4, van verordening 2022/1273⁴⁹⁸, waarbij respectievelijk verplichtingen zijn vastgesteld om tegoeden te melden en dienaangaande samen te werken met de bevoegde nationale autoriteiten, en de niet-naleving van deze verplichtingen is aangemerkt als een omzeiling van de maatregelen tot bevrozing van tegoeden.

Volgens verzoekers kan de Raad geen positieve verplichtingen opleggen aan de personen aan wie op de grondslag van artikel 215 VWEU een sanctie is opgelegd. Ook is de verplichting om de samenstelling van hun vermogen te onthullen een vorm van sanctie en geen „beperkende maatregel” in de zin van die bepaling. Bovendien vormen deze verplichtingen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en zijn zij buitensporig en onzeker, aangezien zij berusten op vage en niet nader gedefinieerde termen. Zij hebben tevens een extraterritoriale draagwijdte. Verder heeft de Raad zich,

⁴⁹⁶ Besluit 2014/145/GBVB van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit of onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16). De namen van verzoekers zijn aan de bijlage bij dat besluit toegevoegd op basis van besluit (GBVB) 2022/337 van de Raad van 28 februari 2022 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 59, blz. 1) wat Aven en Fridman betreft, en op basis van besluit (GBVB) 2022/429 van de Raad van 15 maart 2022 tot wijziging van besluit 2014/145 (PB 2022, L 87 I, blz. 44) wat Khan betreft.

⁴⁹⁷ Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6). De namen van verzoekers zijn toegevoegd aan de bijlage bij die verordening op basis van uitvoeringsverordening (EU) 2022/336 van de Raad van 28 februari 2022 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 58, blz. 1) wat Aven en Fridman betreft, en op basis van uitvoeringsverordening (EU) 2022/427 van de Raad van 15 maart 2022 tot uitvoering van verordening nr. 269/2014 (PB 2022, L 87 I, blz. 1) wat Khan betreft.

⁴⁹⁸ Verordening (EU) 2022/1273 van de Raad van 21 juli 2022 tot wijziging van verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2022, L 194, blz. 1).

door de bestreden bepalingen vast te stellen terwijl hij wist dat 25 van de 27 lidstaten de omzeiling van sancties strafbaar stelden, opgeworpen als strafwetgever, terwijl die bevoegdheid toekomt aan de lidstaten.

Het Gerecht heeft het beroep verworpen.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen onderzoekt het Gerecht de ontvankelijkheid van het beroep en meer in het bijzonder de procesbevoegdheid van verzoekers en hun belang bij nietigverklaring van de bestreden handeling.

In dit verband stelt het Gerecht vast dat de bestreden bepalingen verzoekers rechtstreeks raken, aangezien zij rechtstreeks gevolgen hebben voor hun rechtspositie. De meldings- en samenwerkingsverplichtingen alsmede de gevolgen van de niet-naleving ervan, gelden voor verzoekers als personen wier namen zijn opgenomen in de lijst in bijlage I bij verordening nr. 269/2014 op het moment van de inwerkingtreding van deze bepalingen. Daarenboven hoeven voor de toepassing van deze bepalingen geen uitvoeringsmaatregelen te worden vastgesteld, en laat deze toepassing de adressaten die met de uitvoering ervan zijn belast geen enkele beoordelingsbevoegdheid, zodat zij de rechtspositie van verzoekers zuiver automatisch raken.

Voorts preciseert het Gerecht dat verzoekers, los van de vraag of zij of andere personen de betrokken tegoeden of economische middelen al dan niet hebben gemeld of bevroren en, in voorkomend geval, met de bevoegde autoriteiten hebben samengewerkt, dan wel dat deze tegoeden of economische middelen al dan niet zijn bevroren, belang behouden bij de nietigverklaring van de bestreden bepalingen, die aan hen melding- en samenwerkingsverplichtingen opleggen waarvan de niet-naleving ernstige consequenties kan hebben. Het procesbelang verdwijnt immers niet op grond dat de verzoekende partij de door haar betwiste verplichtingen is nagekomen. Bijgevolg blijft het procesbelang van verzoekers vaststaan, zonder dat zij hoeven aan te tonen dat zij hun verplichtingen niet zijn nagekomen.

Bovendien brengt de nakoming van de meldingsverplichting niet mee dat alle door de bestreden bepalingen vastgestelde verplichtingen wegvallen. Artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014 verplicht personen namelijk om, zodra zij de tegoeden of economische middelen die hun eigendom zijn, in hun bezit zijn of onder hun zeggenschap staan bij de bevoegde nationale autoriteit hebben gemeld, met deze nationale autoriteit samen te werken bij de verificatie van deze informatie. Hieruit volgt dat verzoekers een bestaand en daadwerkelijk belang behouden om tegen deze bepaling op te komen.

Ten gronde merkt het Gerecht wat betreft de bevoegdheid van de Raad om de betwiste bepalingen vast te stellen op basis van artikel 215, lid 2, VWEU, allereerst op dat de bestreden bepalingen zijn vastgesteld om de uniforme toepassing van verordening nr. 269/2014 op het grondgebied van de Unie te waarborgen en de strategieën ter omzeiling van de beperkende maatregelen, die met name mogelijk zijn door het gebruik van ingewikkelde juridische en financiële constructies, te dwarsbomen. Daarmee vormen zij dus geen restrictieve maatregelen als zodanig, maar maatregelen die ervoor zorgen dat de bij besluit 2014/145 vastgestelde restrictieve maatregelen doelmatig en uniform worden toegepast. De bestreden bepalingen zijn dus terecht vastgesteld op de grondslag van artikel 215, lid 2, VWEU.

Wat vervolgens de gestelde schending van het recht op eerbiediging van het privéleven betreft, wijst het Gerecht er ten eerste op dat de betrokken verplichtingen „bij wet zijn gesteld”, aangezien zij zijn neergelegd in verordening 2022/1273, die een duidelijke rechtsgrondslag heeft in het Unierecht, te weten artikel 215 VWEU, en voldoende voorzienbaar zijn. Ten tweede doen deze verplichtingen geen afbreuk aan de wezenlijke inhoud van het recht op bescherming van het privéleven, aangezien zij beperkt zijn tot tegoeden of economische middelen die onder de rechtsmacht van een lidstaat vallen en voor verzoekers gelden op grond dat hun namen zijn opgenomen in bijlage I bij verordening

nr. 269/2014. Ten derde hebben die verplichtingen tot doel de tegoeden en economische middelen te identificeren die eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen en entiteiten die onderworpen zijn aan restrictieve maatregelen, en daardoor deze maatregelen doelmatig en uniform ten uitvoer te leggen, hetgeen een doelstelling vormt die aansluit op de meer algemene doelstelling van de restrictieve maatregelen. Het belang van de daarmee nagestreefde doelstellingen kan de negatieve gevolgen in verband met de door verzoekers gestelde inmenging in het recht op een privéleven rechtvaardigen. Ten vierde zijn wat betreft de vraag of de betrokken verplichtingen passend en noodzakelijk zijn, de nieuwe voorwaarden voor de uitvoering van de restrictieve maatregelen gerechtvaardigd door de noodzaak ervoor te zorgen dat de restrictieve maatregelen met betrekking tot de situatie in Oekraïne doelmatig zijn en uniform worden toegepast, met name gelet op het aantal gevallen waarin de restrictieve maatregelen door de instelling van steeds complexere systemen worden omzeild.

Wat ten slotte de stelling betreft dat de betwiste verplichtingen het rechtszekerheidsbeginsel schenden omdat zij berusten op vage en niet gedefinieerde bewoordingen, is het Gerecht van oordeel dat de verwijzing in artikel 9, lid 2, van verordening nr. 269/2014 naar de begrippen „toebehoren aan”, „eigendom” van, „bezit” van en „zeggenschap” over tegoeden of economische middelen op voldoende duidelijke en begrijpelijke wijze tot uitdrukking brengt wat onder dergelijke begrippen valt, zodat de bedoelde personen aan de meldingsverplichting kunnen voldoen. Overigens volgt uit deze bepaling dat die verplichtingen niet zijn gericht op de activa die niet onder de jurisdictie van een lidstaat vallen. Daarenboven zijn de maatregelen, wat betreft personen die zich buiten de Unie bevinden, alleen gericht op hun tegoeden op het grondgebied van de Unie, hetgeen een voldoende band met de Unie vormt. Bijgevolg moet het argument inzake de extraterritoriale draagwijdte van de betrokken verplichtingen worden afgewezen.

In de tweede plaats spreekt het Gerecht zich uit over het betoog van verzoekers dat de Raad zich met de vaststelling van de bestreden bepalingen heeft opgeworpen als strafwetgever. In dit verband wijst het erop dat, zelfs indien de Raad zich ervan bewust was dat de omzeiling van sancties in alle lidstaten, met uitzondering van twee ervan, strafrechtelijk werd gesanctioneerd, uit deze omstandigheid niet kan worden afgeleid dat deze instelling met de vaststelling van de bestreden bepalingen de lidstaten heeft gedwongen de omzeiling van de bevrozing van tegoeden strafrechtelijk te bestraffen. Het feit dat – in de lidstaten die de omzeiling van beperkende maatregelen reeds strafbaar hadden gesteld – de sancties die worden opgelegd in geval van niet-naleving van de twee betrokken verplichtingen logischerwijs ook strafrechtelijk zijn, vloeit immers niet voort uit de bestreden bepalingen, maar uit de keuze van de lidstaten op het gebied van sancties.

Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door een gezamenlijke lezing van de artikelen 9 en 15 van verordening nr. 269/2014. Uit artikel 15, lid 1, van deze verordening volgt namelijk dat het de lidstaten zijn die de sanctieregeling vaststellen die wordt toegepast op inbreuken op de bepalingen van deze verordening. Hieruit volgt dat in geval van niet-nakoming van de betrokken verplichtingen, die wordt gekwalificeerd als omzeiling van de beperkende maatregelen, de vaststelling van de sanctieregeling, met inbegrip van de al dan niet strafrechtelijke aard ervan, tot de bevoegdheid van de lidstaten blijft behoren.

Ten slotte wordt aan deze constatering evenmin afgedaan door de vaststelling, op 28 november 2022, van besluit 2022/2332 of die, door de Commissie op 2 december 2022, van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de definitie van strafbare feiten en sancties voor de schending van beperkende maatregelen van de Unie. Het Gerecht merkt op dit punt op dat deze wetgevende benadering die de harmonisatie van het strafrecht van de lidstaten beoogt, juist verschilt van die van verordening 2022/1273 – gebaseerd op artikel 215, lid 2, VWEU –, die slechts beoogt de doeltreffende en uniforme uitvoering van verordening nr. 269/2014 te verzekeren. Anders dan een op grond van artikel 83, lid 1, VWEU vastgestelde richtlijn tot vaststelling van strafbare feiten en strafrechtelijke sancties in geval van omzeiling van beperkende maatregelen, die voor de lidstaten waarvoor zij bestemd is verbindend is ten aanzien van het in strafzaken te bereiken resultaat, laat de sanctieregeling van artikel 15, lid 1, van verordening nr. 269/2014, zoals gewijzigd, de lidstaten immers

een vrije keuze om te bepalen of de sancties die moeten worden vastgesteld bij schending van het verbod van omzeiling van de beperkende maatregelen strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk van aard zijn.

3. Rusland

Arrest van 2 oktober 2024 (Grote kamer), Nederlandse Orde van Advocaten bij de balie te Brussel e.a./Raad (T-797/22, [EU:T:2024:670](#))

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen naar aanleiding van acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren – Verbod voor advocaten om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen aan de Russische regering en aan in Rusland gevestigde entiteiten – Fundamentele taak van advocaten in een democratische samenleving – Recht van advocaten om diensten op het gebied van juridisch advies te verlenen – Recht op advies door een advocaat – Artikelen 7, 47 en 52, lid 2, van het Handvest van de grondrechten – Onafhankelijkheid van de advocaat – Rechtsstaat – Evenredigheid – Rechtszekerheid”

Het Gerecht (Grote kamer) bevestigt de rechtmatigheid van het verbod van artikel 5 quindecies, lid 2, van verordening nr. 833/2014⁴⁹⁹ op het direct of indirect verlenen van diensten op het gebied van juridisch advies aan de Russische regering en aan in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten en lichamen (hierna: „litigieus verbod”). De zaak gaat over de vraag of er een fundamenteel recht op toegang tot een advocaat bestaat, inclusief in situaties die geen verband houden met een gerechtelijke procedure. Het Gerecht verduidelijkt onder meer de draagwijdte van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte dat wordt gewaarborgd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en van het recht op het beroepsgeheim dat wordt gewaarborgd in artikel 7 van het Handvest. Het Gerecht verklaart het beroep ongegrond zonder te oordelen over de middelen van niet-ontvankelijkheid die met name betrekking hadden op het gebrek aan procesbevoegdheid van de verzoekers.

Dit arrest past in de context van een reeks beperkende maatregelen die door de Europese Unie zijn vastgesteld naar aanleiding van de militaire agressie van de Russische Federatie tegen Oekraïne op 24 februari 2022. Ter ondersteuning van hun beroep tot nietigverklaring van de handelingen waarbij het litigieuze verbod is ingevoerd en vervolgens is gehandhaafd⁵⁰⁰, voeren verzoekers, waaronder de Nederlandse Orde van Advocaten bij de balie te Brussel, met name aan dat het verbod een schending met zich meebrengt van het recht op toegang tot juridisch advies door een advocaat, een inmenging in het beroepsgeheim van de advocaat, en een inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats wijst het Gerecht het middel af dat inbreuk is gemaakt op het recht om zich tot een advocaat te wenden voor het verkrijgen van juridisch advies.

⁴⁹⁹ Verordening (EU) nr. 833/2014 van de Raad van 31 juli 2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren (PB 2014, L 229, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 2022/1904 van de Raad van 6 oktober 2022 (PB 2022, L 259 I, blz. 3).

⁵⁰⁰ Verordening (EU) 2022/ 2474 van de Raad van 16 december 2022 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (PB 2022, L 322 I, blz. 1), en verordening (EU) 2023/427 van de Raad van 25 februari 2023 tot wijziging van verordening nr. 833/2014 (PB 2023, L 59 I, blz. 6).

Het Gerecht oordeelt ten eerste dat de mogelijkheid om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen door een advocaat, waarin bij artikel 47 van het Handvest is voorzien in het kader van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, slechts moet worden erkend wanneer er sprake is van een verband met een gerechtelijke procedure. Dienaangaande herinnert het eraan dat het Hof de fundamentele taak van advocaten in een rechtsstaat slechts heeft erkend voor zover zij bijdragen tot de goede werking van de rechtspleging en de bescherming van de belangen van de cliënt verzekeren. Het Gerecht merkt ten tweede op dat de in artikel 7 van het Handvest neergelegde bescherming van het beroepsgeheim wordt erkend los van enig verband met een gerechtelijke procedure. Die bescherming beoogt echter niet een grondrecht op toegang tot en juridisch advies van een advocaat te waarborgen, los van enig verband met een gerechtelijke procedure, maar heeft, in het licht van het recht op eerbiediging van het privéleven, uitsluitend tot doel om het vertrouwelijke karakter van de briefwisseling tussen de advocaat en zijn cliënt te beschermen.

Bijgevolg kan de bescherming die wordt geboden door de artikelen 7 en 47 van het Handvest, afzonderlijk of gezamenlijk beschouwd, niet de grondslag vormen voor het bestaan van een grondrecht van eenieder op toegang tot een advocaat en op advies buiten een lopend of dreigend rechtsgeding. Het grondrecht op toegang tot en advies van een advocaat moet derhalve uitsluitend worden erkend wanneer er een verband bestaat met een gerechtelijke procedure, ongeacht of een dergelijke procedure reeds is ingeleid dan wel op basis van concrete gegevens kan worden voorkomen of kan worden verwacht in de fase waarin de advocaat de rechtspositie van zijn cliënt beoordeelt.

In casu biedt artikel 5 quindicies, leden 5 en 6, van verordening nr. 833/2014 een advocaat de mogelijkheid om een voorafgaande beoordeling te verrichten van de rechtspositie van in Rusland gevestigde rechtspersonen, entiteiten of lichamen die hem raadplegen, teneinde te bepalen of het advies dat van hem wordt gevraagd strikt noodzakelijk is om de toegang tot met name een gerechtelijke procedure te waarborgen, om een dergelijke procedure te voorkomen of erop te anticiperen, of om het goede verloop ervan te verzekeren wanneer een dergelijke procedure reeds loopt.

Het Gerecht leidt daaruit af dat het litigieuze verbod geen afbreuk doet aan het door artikel 47 van het Handvest beschermde recht om zich door een advocaat te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen. Voorts kan het litigieuze verbod geen inmenging vormen in een door artikel 7 van het Handvest gewaarborgd recht aangezien dat artikel geen recht op toegang tot een advocaat garandeert, noch in gerechtelijke procedures, noch in een niet-contentieuze context.

In de tweede plaats merkt het Gerecht met betrekking tot het beroepsgeheim van de advocaat op dat wanneer een advocaat met name zijn identiteit bekendmaakt of ruchtbaarheid geeft aan het feit dat hij een advies waarom hij was verzocht, heeft verstrekt, dat een inmenging vormt in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde recht op eerbiediging van het privéleven, familie- en gezinsleven, de woning en de communicatie, voor zover dergelijke bekendmakingen verplicht zijn en plaatsvinden zonder toestemming van zijn cliënt.

In casu stelt het Gerecht vast dat de vrijstellingsbepalingen de bevoegde autoriteiten weliswaar de mogelijkheid bieden om het litigieuze verbod in bepaalde, nauwkeurig omschreven situaties op te heffen, maar dat die autoriteiten een beoordelingsmarge wordt gelaten met betrekking tot de wijze waarop een verzoek om vrijstelling moet worden geformuleerd, ingediend en behandeld. Zo regelen die bepalingen bijvoorbeeld niet door wie het verzoek bij de bevoegde nationale autoriteiten moet worden ingediend. Evenmin suggereren de litigieuze bepalingen dat de advocaat verplicht is om zonder toestemming van zijn cliënt met de bevoegde autoriteiten informatie te delen die onder het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde beroepsgeheim valt. Wat de informatie betreft die nodig is voor de behandeling van het verzoek om vrijstelling, wordt in de vrijstellingsbepalingen ook geen melding gemaakt van de gegevens waarover de bevoegde autoriteit moet beschikken om haar onderzoek uit te voeren.

Wanneer lidstaten de nadere regels voor de vrijstellingsbepalingen vaststellen, brengen zij echter het recht van de Unie ten uitvoer in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, en moeten zij dus toezien op de naleving van artikel 7 van het Handvest, met inachtneming van de voorwaarden van artikel 52, lid 1, ervan. Bijgevolg leveren de vrijstellingsbepalingen niet als zodanig een inmenging op van het in artikel 7 van het Handvest neergelegde recht.

Gesteld al dat een inmenging in het door artikel 7 van het Handvest gewaarborgde beroepsgeheim van de advocaat voortvloeit uit de vrijstellingsbepalingen, dan nog staat artikel 52, lid 1, van het Handvest hoe dan beperkingen op de uitoefening van dat recht toe, voor zover die bij wet zijn gesteld, de wezenlijke inhoud van dat recht eerbiedigen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang die door de Unie zijn erkend.

Het Gerecht merkt op dat in casu het litigieuze verbod bij wet is ingesteld en de wezenlijke inhoud van het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht op de eerbiediging van de communicatie tussen advocaten en hun cliënten waarborgt. Dat verbod beantwoordt ook op passende en coherente wijze aan de doelstelling om de druk op de Russische Federatie om een einde te maken aan haar aanvalsoorlog tegen Oekraïne verder op te voeren. Aangezien de vrijstellingsbepalingen het mogelijk maken het litigieuze verbod in nauwkeurig omschreven situaties op te heffen, streven zij zelf die doelstelling van algemeen belang na overeenkomstig de in artikel 21 VEU genoemde doelstellingen van het externe optreden van de Unie, in het licht waarvan zij evenredig zijn. In dit verband benadrukt het Gerecht dat de vrijstellingsbepalingen met betrekking tot de opheffing van het litigieuze verbod zelf beperkt zijn tot hetgeen noodzakelijk is om de doelstellingen van de bestreden verordeningen te bereiken.

Wat in de laatste plaats de grief betreft dat het litigieuze verbod een inmenging vormt in de onafhankelijkheid van de advocaat, herinnert het Gerecht eraan dat het recht van de justitiabele om van een advocaat juridisch advies te krijgen dat deze in alle onafhankelijkheid heeft gegeven, inherent is aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Aangezien het litigieuze verbod geen inmenging met zich meebrengt in het door artikel 47 gewaarborgde recht op een doeltreffende voorziening in rechte, stelt het Gerecht vast dat niet is aangetoond dat het litigieuze verbod kan leiden tot een inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat.

In dat verband heeft het Hof, ondanks het feit dat het primaire recht geen regel bevat waarin de onafhankelijkheid van de advocaat is neergelegd en omschreven, het belang van een dergelijke onafhankelijkheid om het recht van de justitiabelen op een doeltreffende voorziening in rechte te waarborgen erkend in situaties die verband houden met een gerechtelijke procedure. Uit de voorschriften van de gedragscode voor Europese advocaten volgt weliswaar dat de onafhankelijkheid zich ook kan uitstrekken tot juridisch advieswerk dat geen verband houdt met een gerechtelijke procedure, maar die voorschriften vormen geen Unierechtelijke regels en kunnen geen rechtsgrondslag vormen voor de erkenning van de onafhankelijkheid van de advocaat op het niveau van de Unie.

Gesteld al dat de onafhankelijkheid van de advocaat – net als de uit artikel 7 van het Handvest voortvloeiende bescherming van het beroepsgeheim – ook buiten een contentieuze context moet worden erkend, en dat een inmenging in die onafhankelijkheid wordt vastgesteld, dan nog impliceert de onafhankelijkheid van de advocaat volgens het Gerecht niet dat aan het beroep van advocaat geen beperkingen mogen worden gesteld. Die onafhankelijkheid mag immers worden onderworpen aan beperkingen die hun rechtvaardiging vinden in doelstellingen van algemeen belang die door de Unie worden nagestreefd, mits dergelijke beperkingen gelet op het nagestreefde doel niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidbare ingreep waardoor de onafhankelijkheid van advocaten in haar kern wordt aangetast.

Zelfs indien er sprake zou zijn van een inmenging in de onafhankelijkheid van de advocaat, toch zou die inmenging volgens het Gerecht in casu gerechtvaardigd en evenredig zijn. Ten eerste streeft het

litigieuze verbod, zoals het met name door de vrijstellingsbepalingen is afgebakend, doelstellingen van algemeen belang na. Ten tweede bieden de vrijstellingsbepalingen de bevoegde autoriteiten weliswaar de mogelijkheid om het litigieuze verbod voor bepaalde diensten op het gebied van juridisch advies op te heffen, maar staan die bepalingen het de bevoegde autoriteiten niet toe om invloed uit te oefenen op de inhoud zelf van het advies dat in voorkomend geval door de advocaat aan de Russische regering of aan een in Rusland gevestigde entiteit wordt gegeven. Dat geldt ook voor het litigieuze verbod zelf. Het litigieuze verbod, en in het bijzonder de vrijstellingsbepalingen, vormen dus geen onevenredige en onduldbare ingreep waardoor de onafhankelijkheid van advocaten in haar kern wordt aangetast.

VI. Digitale diensten

Arrest van 17 juli 2024, Bytedance/Commissie (T-1077/23, [EU:T:2024:478](#))

„Digitale diensten – Verordening (EU) 2022/1925 – Aanwijzing als poortwachter – Onlinesocialenetwerkdienst – Artikel 3, leden 1, 2 en 5, van verordening 2022/1925 – Eisen – Vermoedens – Weerlegging van vermoedens – Rechten van de verdediging – Gelijke behandeling”

Het Gerecht, dat voor het eerst de digitalemarktenverordening⁵⁰¹ (hierna: „DMA”) uitlegt, verwierpt het door ByteDance Ltd ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie⁵⁰² waarbij deze onderneming en de vennootschappen waarover zij direct of indirect zeggenschap uitoefent (hierna samen: „ByteDance”) worden aangewezen als poortwachter in de zin van deze verordening.

Aangezien bepaalde digitale diensten, de zogenoemde kernplatformdiensten (hierna: „KPD's”), vaak kenmerken vertonen die in combinatie met oneerlijke praktijken van ondernemingen die deze diensten aanbieden de betwistbaarheid van KPD's ernstig in het gedrang kunnen brengen en afbreuk kunnen doen aan de eerlijke handelsrelatie tussen de ondernemingen die deze diensten aanbieden en hun zakelijke gebruikers en eindgebruikers, heeft de Uniewetgever de DMA vastgesteld.

De DMA strekt ertoe bij te dragen tot de goede werking van de interne markt door regels die betwistbaarheid en eerlijkheid moeten waarborgen voor de markten in de digitale sector in het algemeen en voor zakelijke gebruikers en eindgebruikers van KPD's die worden aangeboden door als poortwachters aangewezen ondernemingen in het bijzonder. Daartoe voorziet de DMA in een gerichte reeks verplichtingen waaraan een door de Commissie als poortwachter aangewezen onderneming moet voldoen met betrekking tot elk van de in het aanwijzingsbesluit vermelde KPD's.

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, DMA wijst de Commissie een onderneming als poortwachter aan indien zij aan de volgende drie cumulatieve vereisten voldoet:

- a) zij heeft een aanzienlijke impact op de interne markt;
- b) zij biedt een KPD aan die voor zakelijke gebruikers een belangrijke toegangspoort tot eindgebruikers (hierna: „belangrijke toegangspoort”) vormt, en
- c) zij neemt met betrekking tot haar activiteiten een stevig verankerde en duurzame positie in of zal naar verwachting in de nabije toekomst een dergelijke positie innemen.

Volgens artikel 3, lid 2, DMA wordt een onderneming geacht aan deze vereisten te voldoen wanneer zij bepaalde kwantitatieve drempels bereikt, die met name zijn gebaseerd op de omzet van de betrokken onderneming in de Unie of haar wereldwijde marktprijswaarde, het aantal in de Unie gevestigde of zich aldaar bevindende eindgebruikers en zakelijke gebruikers van de betrokken KPD en het aantal jaren waarin deze aan het aantal gebruikers gerelateerde drempel wordt bereikt.

Volgens artikel 3, lid 5, eerste alinea, DMA kan de betrokken onderneming in haar kennisgeving krachtens artikel 3, lid 3, eerste alinea, DMA voldoende onderbouwde argumenten aanvoeren om aan te tonen dat zij door de omstandigheden waarin de betrokken KPD actief is, bij wijze van uitzondering

⁵⁰¹ Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 over betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector, en tot wijziging van richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitalemarktenverordening) (PB 2022, L 265, blz. 1).

⁵⁰² Besluit C(2023) 6102 final van de Commissie van 5 september 2023 houdende aanwijzing van ByteDance als poortwachter in de zin van artikel 3 DMA.

niet voldoet aan de vereisten van lid 1 van dat artikel, ondanks het feit dat zij aan alle drempels van artikel 3, lid 2, DMA voldoet. Indien de onderneming voldoende onderbouwde argumenten aanvoert die de vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA kennelijk in twijfel trekken, kan de Commissie krachtens artikel 17, lid 3, DMA een marktonderzoek uitvoeren.

ByteDance Ltd, opgericht in 2012 in China naar het recht van de Kaaimaneilanden, exploiteert met de vennootschappen waarover zij direct of indirect zeggenschap uitoefent, onder meer het digitale platform TikTok. Dit digitale platform, dat in augustus 2018 in zijn huidige versie in de Unie is geïntroduceerd, biedt zijn gebruikers de mogelijkheid om video's te zoeken, te bekijken en te verspreiden alsmede om te interageren, te communiceren en inhoud te delen met andere gebruikers.

Nadat ByteDance Ltd een kennisgeving krachtens artikel 3, lid 3, eerste alinea, DMA had ingediend, heeft de Commissie zich ten eerste op het standpunt gesteld dat TikTok een onlinesociale-netwerkdienst in de zin van de DMA en bijgevolg een KPD was. Ten tweede heeft de Commissie vastgesteld dat ByteDance met betrekking tot TikTok voldeed aan de drempels van artikel 3, lid 2, DMA, zodat kon worden vermoed dat aan de vereisten van artikel 3, lid 1, DMA met betrekking tot haar aanwijzing als poortwachter was voldaan. Ten derde was de Commissie van mening dat de argumenten die ByteDance Ltd had aangevoerd om de in artikel 3, lid 2, DMA bedoelde vermoedens te weerleggen, niet voldoende waren onderbouwd om deze vermoedens kennelijk in twijfel te trekken. Derhalve heeft de Commissie ByteDance zonder marktonderzoek aangewezen als poortwachter en heeft zij geoordeeld dat de onlinesociale-netwerkdienst TikTok een belangrijke toegangspoort was in de zin van de DMA.⁵⁰³

ByteDance Ltd heeft bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van dit besluit ingesteld. Op verzoek van ByteDance Ltd heeft het Gerecht beslist om volgens de versnelde procedure uitspraak te doen op het beroep.

Beoordeling door het Gerecht

Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster drie middelen aan: schending van artikel 3, leden 1 en 5, DMA, schending van de rechten van de verdediging en schending van het beginsel van gelijke behandeling.

1) Middel inzake schending van artikel 3, leden 1 en 5, DMA

Om te beginnen stelt het Gerecht vast dat verzoekster niet betwist dat TikTok een onlinesociale-netwerkdienst in de zin van de DMA is. Verzoekster betwist evenmin dat aan de drempels van artikel 3, lid 2, onder a) tot en met c), DMA was voldaan en dat ByteDance bijgevolg geacht werd te voldoen aan de vereisten van artikel 3, lid 1, DMA voor de aanwijzing als poortwachter.

Verzoekster is daarentegen van mening dat de Commissie ten onrechte heeft geoordeeld dat de argumenten die zij overeenkomstig artikel 3, lid 5, eerste alinea, DMA had aangevoerd, niet voldoende waren onderbouwd om de vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA met betrekking tot TikTok kennelijk in twijfel te trekken.

a) Juridisch criterium toegepast door de Commissie bij het onderzoek van de ter weerlegging van de vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA aangevoerde argumenten

Het Gerecht verwerpt om te beginnen de grieven dat de Commissie in het bestreden besluit een onjuist juridisch criterium heeft toegepast bij haar onderzoek van de argumenten en bewijzen die verzoekster had aangevoerd om de vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA te weerleggen.

⁵⁰³ Besluit van 5 september 2023. Zie voetnoot 2.

In dat verband merkt het Gerecht op dat artikel 3, lid 5, DMA de betrokken onderneming weliswaar toestaat om ter weerlegging van de vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA al dan niet in cijfers uitgedrukte argumenten en bewijzen aan te voeren, maar dat deze argumenten en bewijzen rechtstreeks verband moeten houden met een of meer van deze vermoedens, die de vorm aannemen van kwantitatieve drempels. In casu kon de Commissie bepaalde argumenten van verzoekster afwijzen die met name bestonden in algemene verklaringen over de door de DMA nagestreefde doelstellingen en het doel en het nuttig effect van artikel 3, lid 5, DMA, aangezien zij er niet toe strekten een van de drie vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA concreet en specifiek te weerleggen en dus niet rechtstreeks daarmee verband hielden.

Verder wijst het Gerecht erop dat de bewijsstandaard die vereist is om deze vermoedens in twijfel te trekken rechtstreeks voortvloeit uit artikel 3, lid 5, DMA, dat bepaalt dat de betrokken onderneming, waarop de bewijslast rust, voldoende onderbouwde argumenten dient aan te voeren die deze vermoedens kennelijk in twijfel trekken. Hieruit volgt dat de door deze onderneming aangevoerde argumenten met een hoge mate van aannemelijkheid moeten kunnen aantonen dat de vermoedens van artikel 3, lid 2, DMA in twijfel worden getrokken. Het Gerecht voegt hieraan toe dat de Commissie in de onderhavige zaak had verklaard dat zij de bewijsstandaard van artikel 3, lid 5, DMA had toegepast en dat niets in haar analyse erop wees dat de door haar toegepaste bewijsstandaard hoger was dan de bewijsstandaard van deze bepaling.

b) Vermoeden dat ByteDance een aanzienlijke impact heeft op de interne markt

In het licht van deze verduidelijkingen onderzoekt het Gerecht vervolgens verzoeksters grieven dat de Commissie artikel 3, lid 1, onder a), en artikel 3, lid 5, DMA heeft geschonden door de argumenten te verwerpen waarmee zij wilde aantonen dat ByteDance geen aanzienlijke impact had op de interne markt. Verzoekster voerde in wezen aan dat de impact van ByteDance op de interne markt niet aanzienlijk was, zoals met name bleek uit het feit dat haar omzet in de Unie laag was en dat de wereldwijde marktprijswaarde van ByteDance hoofdzakelijk gebaseerd was op haar activiteiten in China, zodat deze waarde niet representatief was voor haar impact op de interne markt.

In dat kader had de Commissie met name het argument dat de inkomsten van ByteDance in de Unie lager waren dan de drempel in artikel 3, lid 2, onder a), DMA voor de in de Unie behaalde omzet als irrelevant afgewezen.

In dat verband herinnert het Gerecht eraan dat op grond van artikel 3, lid 2, onder a), DMA kan worden aangenomen dat een onderneming een aanzienlijke impact op de interne markt heeft in de zin van lid 1, onder a), van dat artikel indien deze onderneming de betrokken KPD in ten minste drie lidstaten aanbiedt en hetzij haar jaaromzet in de Unie in elk van de laatste drie boekjaren ten minste 7,5 miljard EUR bedroeg, hetzij haar gemiddelde marktkapitalisatie of haar equivalente marktprijswaarde in het laatste boekjaar ten minste 75 miljard EUR bedroeg.

Het Gerecht merkt bovendien op dat niet werd betwist dat ByteDance niet voldeed aan de drempel inzake de in de Unie behaalde omzet. Daarentegen stond vast dat ByteDance voldeed aan de alternatieve drempel inzake de wereldwijde marktprijswaarde en dat zij bijgevolg werd geacht een aanzienlijke impact op de interne markt te hebben.

Wat het verband tussen deze twee drempels betreft, preciseert het Gerecht dat zij verwante, maar onderscheiden hypothesen weerspiegelen. Een hoge omzet in de Unie wijst erop dat de betrokken onderneming al in staat is om haar gebruikers op de interne markt te gelde te maken, maar een hoge marktkapitalisatie of marktprijswaarde op mondiaal niveau wijst er eerder op dat deze onderneming het potentieel heeft om in de nabije toekomst haar gebruikers op de interne markt te gelde te maken. Bovendien is de door de betrokken onderneming binnen de Unie behaalde omzet door de Uniewetgever specifiek gekozen als indicator voor de impact van deze onderneming op de interne markt.

Het kan dus niet worden uitgesloten dat de betrokken onderneming op basis van verscheidene voldoende onderbouwde argumenten, waaronder haar lage omzet in de Unie, kan aantonen dat zij ondanks haar aanzienlijke marktprijswaarde op mondiaal niveau slechts beperkt aanwezig is op de interne markt, zodat deze marktprijswaarde geen afspiegeling is van haar potentieel om in de nabije toekomst haar gebruikers in de Unie te gelde te maken en zij bijgevolg geen aanzienlijke impact op de interne markt heeft in de zin van artikel 3, lid 1, onder a), DMA.

Gelet op het voorgaande stelt het Gerecht vast dat de Commissie verzoeksters argument betreffende de lage omzet van ByteDance in de Unie ten onrechte heeft afgewezen als irrelevant om het vermoeden inzake het aanzienlijke gewicht van ByteDance op de interne markt in twijfel te trekken.

Volgens de rechtspraak leidt deze fout evenwel slechts tot nietigverklaring van het bestreden besluit indien zij in de bijzondere omstandigheden van het onderhavige geval een beslissende invloed kon hebben op de afwijzing door de Commissie van de argumenten die verzoekster ter weerlegging van het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder a), DMA had aangevoerd.

Dat is echter niet het geval, aangezien alle andere gegevens die de Commissie in aanmerking heeft genomen om te concluderen dat ByteDance een aanzienlijk potentieel had om haar gebruikers in de Unie in de nabije toekomst te gelde te maken geldig blijven. Ter ondersteuning van deze conclusie heeft de Commissie er namelijk ook aan herinnerd dat de omzet van ByteDance in de Unie weliswaar lager was dan de drempel van artikel 3, lid 2, onder a), DMA, maar wel was blijven stijgen, dat de marktprijswaarde van ByteDance aanzienlijk hoger was dan de drempel van 75 miljard EUR en dat het aantal eindgebruikers en zakelijke gebruikers van TikTok in de Unie in de laatste drie boekjaren was blijven stijgen, waardoor de drempels van artikel 3, lid 2, onder b), DMA ruimschoots werden overschreden.

c) Vermoeden dat TikTok een belangrijke toegangspoort is

Het Gerecht verwerpt voorts verzoeksters grieven dat de Commissie artikel 3, lid 1, onder b), en artikel 3, lid 5, DMA heeft geschonden door TikTok ondanks de door verzoekster aangevoerde tegenargumenten op grond van het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA als belangrijke toegangspoort te kwalificeren.

Volgens artikel 3, lid 2, onder b), DMA wordt een onderneming geacht een KPD aan te bieden die een belangrijke toegangspoort vormt indien zij een KPD aanbiedt met in het laatste boekjaar ten minste 45 miljoen maandelijks actieve eindgebruikers die in de Unie zijn gevestigd of zich aldaar bevinden en ten minste 10 000 jaarlijks actieve, in de Unie gevestigde zakelijke gebruikers.

i) Ontbreken van een ecosysteem en van sterke netwerkeffecten

Ter betwisting van de kwalificatie van TikTok als belangrijke toegangspoort op grond van het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA heeft verzoekster in de eerste plaats aangevoerd dat ByteDance, in tegenstelling tot andere ondernemingen uit de digitale sector, niet over een ecosysteem beschikt en niet van sterke netwerkeffecten profiteert.

Om te beginnen zet het Gerecht uiteen dat een ecosysteem van digitale platforms kan bestaan uit een of meerdere KPD's alsmede uit andere diensten die daaraan gerelateerd zijn, bijvoorbeeld door technologische banden of interoperabiliteit, waardoor de toetredingsdrempels voor concurrenten van deze ondernemingen hoger kunnen worden en de overstapkosten voor eindgebruikers kunnen toenemen, zodat het voor bestaande of nieuwe marktdeelnemers moeilijker wordt om met deze ondernemingen te concurreren of hun positie aan te tasten.

Vervolgens stelt het Gerecht vast dat verzoekster haar argument dat ByteDance niet beschikte over een ecosysteem waarvan TikTok deel uitmaakte, niet heeft onderbouwd.

Ten slotte is het Gerecht van oordeel dat de conclusie van de Commissie met betrekking tot de kwalificatie van TikTok als belangrijke toegangspoort blijft staan, zelfs indien wordt aangenomen dat ByteDance niet over een ecosysteem beschikt, aangezien uit het bestreden besluit blijkt dat TikTok er sinds de introductie van de huidige versie in 2018 in de Unie in korte tijd in is geslaagd om een zeer groot aantal eindgebruikers en zakelijke gebruikers aan te trekken, waarbij het de drempels in artikel 3, lid 2, onder b), DMA ruimschoots heeft overschreden en de helft van de omvang van Facebook of Instagram heeft bereikt.

Anders dan verzoekster beweert, wijst niets in de DMA er bovendien op dat een KPD alleen sterke netwerkeffecten kan hebben als er een ecosysteem aanwezig is. Evenzo heeft verzoekster geen enkel onafhankelijk argument aangevoerd waaruit kan worden opgemaakt dat TikTok geen sterke netwerkeffecten heeft.

ii) Multihoming en afwezigheid van lock-in-effecten

In de tweede plaats bevestigt het Gerecht de conclusie van de Commissie dat een zekere mate van multihoming⁵⁰⁴ door de eindgebruikers en de zakelijke gebruikers met betrekking tot TikTok en andere online sociale netwerken onvoldoende was om het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA kennelijk in twijfel te trekken.

In dat verband merkt het Gerecht op dat het al dan niet bestaan van multihoming en lock-in-effecten, naargelang het geval weliswaar een relevante factor kan zijn om te beoordelen of dit vermoeden kennelijk in twijfel kan worden getrokken, maar dat rekening moet worden gehouden met de specifieke, concrete kenmerken van de multihoming en de lock-in-effecten zoals zij tot uiting komen in de omstandigheden waarin de betrokken KPD actief is.

Aangezien de prevalentie van multihoming onder gebruikers van online sociale netwerken wordt geïllustreerd door de gegevens die verzoekster zelf heeft verstrekt, komt het Gerecht tot de slotsom dat het enkele bestaan van multihoming, zelfs een aanzienlijk niveau ervan, gelet op de kenmerken van de betrokken KPD, op zich niet volstaat om het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA, in de onderhavige zaak kennelijk in twijfel te trekken.

Bovendien hadden de argumenten en bewijzen die verzoekster, op wie de bewijslast rust, tijdens de administratieve procedure had aangevoerd, enkel betrekking op multihoming in het algemeen en niet op de intensiteit van het gebruik van de verschillende onlinesociaalnetwerkplatforms, met dien verstande dat TikTok een hoger engagementcijfer had dan de andere sociale netwerken, aangezien de eindgebruikers, met name jongeren, meer tijd doorbrachten op TikTok dan op andere sociale netwerken.

Wat verzoeksters argumenten betreft dat ongeveer 82 % van de eindgebruikers van TikTok ook Instagram gebruikt en 77 % ervan ook Facebook, terwijl slechts 38 % van de eindgebruikers van Facebook en 48 % van de eindgebruikers Instagram ook TikTok gebruiken, stelt het Gerecht vast dat verzoekster hoe dan ook niet heeft aangetoond dat het asymmetrische karakter van de multihoming door TikTok-gebruikers enerzijds en Facebook en Instagramgebruikers anderzijds niet toe te schrijven is aan de economische en historische context waarin de online sociale netwerken in de Unie actief zijn, maar aan het ontbreken van netwerkeffecten en lock-in-effecten op TikTok.

⁵⁰⁴ In de context van digitale diensten in het algemeen en onlineplatforms in het bijzonder duidt het begrip multihoming op de situatie waarin gebruikers verschillende concurrerende digitale diensten, in casu onlinesociaalnetwerkdiensten, parallel gebruiken.

iii) Kleinere omvang van TikTok in vergelijking met andere platforms en groot aantal concurrenten

In de derde plaats is het Gerecht van oordeel dat de Commissie terecht heeft geconcludeerd dat de door verzoekster aangevoerde argumenten inzake de kleine omvang van TikTok in verhouding tot de omvang van sommige andere onlinesociaalnetwerkplatforms, en inzake het bestaan van een groot aantal concurrenten, evenmin voldoende waren onderbouwd om het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA kennelijk in twijfel te trekken.

Volgens overweging 23 DMA is een van de elementen die de Commissie in aanmerking kan nemen bij haar onderzoek van de argumenten die worden aangevoerd om het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA te weerleggen, „het belang van de [KPD] van de [betrokken] onderneming, rekening houdend met de totale omvang van de activiteiten van de respectieve [KPD]”. Deze overweging van de DMA bevat echter niet de parameters op basis waarvan het belang en de omvang van de betrokken KPD moeten worden gemeten.

In deze context stelde verzoekster dat TikTok geen belangrijke toegangspoort in de zin van artikel 3, lid 1, onder b), DMA vormt op grond dat TikTok kleiner van omvang is dan andere gevestigde platforms zoals Facebook en Instagram, met name in termen van aantal eindgebruikers.

Aangezien verzoekster echter ten bewijze van de gestelde kleine omvang van TikTok argumenten en gegevens heeft aangevoerd die zij tijdens de administratieve procedure niet had aangevoerd, verklaart het Gerecht deze argumenten en gegevens niet-ontvankelijk.

Het verklaart deze nieuwe argumenten ook ongegrond en bevestigt in dit verband met name dat de omvang van TikTok in termen van aantal eindgebruikers niet statisch mag worden onderzocht, maar dat rekening moet worden gehouden met de snelle en aanzienlijke groei van dat aantal eindgebruikers in de Unie, waardoor TikTok in enkele jaren tijd ongeveer half zo groot is geworden als Facebook of Instagram.

iv) Advertentie-inkomsten en mate van interactie van op TikTok geregistreeerde zakelijke gebruikers

Wat daarentegen verzoeksters argumenten betreft dat de advertentie-inkomsten van ByteDance, haar gemiddelde inkomsten per gebruiker of de mate van interactie van de adverteerders en de op TikTok geregistreeerde zakelijke gebruikers gering zijn en lager zijn dan bij sommige andere platforms, stelt het Gerecht, in de vierde plaats, vast dat de Commissie deze argumenten ten onrechte heeft afgewezen als irrelevant voor de weerlegging van het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA.

In dat verband benadrukt het Gerecht dat de Commissie TikTok weliswaar heeft gekwalificeerd als een onlinesociaalnetwerkdienst en niet als een onlineadvertentiedienst in de zin van de DMA, maar dat dit niet wegneemt dat TikTok één enkel platform vormt, waarop gebruikers interageren door met name video's te delen en te bekijken, terwijl adverteerders betalen voor het publiceren van advertenties die over het algemeen worden ingevoegd tussen de video's die deze gebruikers bekijken.

Verder kan niet worden ontkend dat de door TikTok gegenereerde advertentie-inkomsten of gemiddelde opbrengst per gebruiker, naast andere elementen, in beginsel een aanwijzing kunnen vormen voor het belang dat dit platform vertegenwoordigt voor de zakelijke gebruikers ervan om eindgebruikers te bereiken, voor zover advertenties een van de middelen zijn die deze zakelijke gebruikers gewoonlijk gebruiken om hun klanten te bereiken.

Aangezien de Commissie hoe dan ook had aangetoond dat verzoeksters argumenten en bewijzen met betrekking tot onlineadvertenties onvoldoende waren onderbouwd om het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder b), DMA kennelijk in twijfel te trekken, stelt het Gerecht vast dat de fout van de Commissie geen afbreuk doet aan de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Dienaangaande merkt het Gerecht met name op dat de Commissie terecht had vastgesteld dat de door verzoekster

aangevoerde argumenten en bewijzen niet voldoende representatief waren voor alle zakelijke gebruikers van TikTok.

d) Vermoeden dat ByteDance een stevig verankerde en duurzame positie inneemt

Ten slotte verwerpt het Gerecht verzoeksters grieven dat de Commissie artikel 3, lid 1, onder c), en artikel 3, lid 5, DMA heeft geschonden door de argumenten te verwerpen waarmee zij de conclusie betwistte dat TikTok, gelet op het vermoeden van artikel 3, lid 2, onder c), DMA, met betrekking tot haar activiteiten een sterke en duurzame positie innam. Verzoekster stelt in wezen dat zij een nieuwkomer op de markt was en dat haar positie met succes was aangevochten door concurrenten zoals Meta en Alphabet, die nieuwe diensten zoals Reels en Shorts hadden geïntroduceerd die een snelle groei hadden gekend door de belangrijkste kenmerken van TikTok over te nemen.

Na te hebben vastgesteld dat het begrip „stevig verankerde en duurzame” positie in de zin van artikel 3, lid 1, onder c), DMA de geringe betwistbaarheid van de positie van de betrokken onderneming en de stabiliteit in de tijd van deze positie beoogt te omschrijven, en dat dit begrip niet noodzakelijkerwijs overlapt met het begrip machtspositie in de zin van artikel 102 VWEU, merkt het Gerecht op dat een stevig verankerde en duurzame positie van een onderneming met betrekking tot haar activiteiten een zekere mate van betwistbaarheid niet uitsluit.

In antwoord op verzoeksters argumenten dat andere poortwachters in dezelfde categorie KPD's, namelijk Meta en Alphabet, de positie van ByteDance hebben betwist, stelt het Gerecht bovendien vast dat de DMA tot doel heeft ervoor te zorgen dat de positie van poortwachters niet alleen door andere poortwachters kan worden betwist, maar ook, en zelfs vooral, door andere marktdeelnemers die geen poortwachter zijn voor een bepaalde KPD. Hieruit volgt dat uit de loutere verwijzingen naar de activiteiten van Meta en Alphabet niet kan worden afgeleid dat de positie van ByteDance niet stevig verankerd en duurzaam in de zin van de DMA is.

Verder belet niets dat een onderneming als ByteDance, die in 2018 een nieuwkomer op de interne markt was die de positie van poortwachters wilde betwisten, binnen een tijdspanne van enkele jaren zelf een poortwachter wordt.

2. Middel inzake schending van de rechten van de verdediging

Tot staving van haar beroep voert verzoekster eveneens schending aan van artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie door de Commissie, op grond dat de Commissie zich in het bestreden besluit heeft gebaseerd op feitelijke en juridische gegevens waarover verzoekster tijdens de administratieve procedure geen opmerkingen heeft kunnen indienen.

In dat verband herinnert het Gerecht eraan dat artikel 41 van het Handvest van de grondrechten garandeert dat eenieder in staat wordt gesteld naar behoren en daadwerkelijk zijn standpunt kenbaar te maken in het kader van een administratieve procedure alvorens een besluit wordt genomen dat zijn belangen kan schaden.

Vervolgens stelt het Gerecht vast dat verzoekster, ondanks de veelvuldige contacten tussen haar en de Commissie vóór de vaststelling van het bestreden besluit, tijdens de administratieve procedure niet de gelegenheid heeft gehad om haar opmerkingen in te dienen over bepaalde door de Commissie jegens haar in aanmerking genomen gegevens.

Volgens vaste rechtspraak leidt schending van het recht om te worden gehoord echter niet automatisch tot nietigverklaring van de bestreden handeling. De verzoekende partij moet namelijk ook aantonen dat niet helemaal is uitgesloten dat het besluit van de Commissie zonder de betrokken procedurele onregelmatigheid anders zou zijn geweest, omdat zij zich zonder deze onregelmatigheid beter had kunnen verdedigen. Aangezien dit bewijs in de onderhavige zaak niet is geleverd, wijst het Gerecht verzoeksters middel inzake schending van haar recht van verweer af.

3. *Middel inzake schending van het beginsel van gelijke behandeling*

Volgens verzoekster heeft de Commissie ook het beginsel van gelijke behandeling geschonden door in het bestreden besluit een aantal van haar argumenten af te wijzen, terwijl zij soortgelijke argumenten in andere besluiten wel heeft aanvaard.

Dienaangaande herinnert het Gerecht eraan dat de Commissie de specifieke omstandigheden van elke zaak individueel moet onderzoeken, zonder dat zij gebonden is aan eerdere besluiten die andere marktdeelnemers of andere KPD's betreffen, en dat het beginsel van gelijke behandeling hoe dan ook vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is.

Aangezien de door verzoekster in haar verzoekschrift aangehaalde overwegingen van besluiten van de Commissie betrekking hebben op andere categorieën KPD's en niet op onlinesocialenetwerkdiensten, en verzoekster niet uitlegt waarom de omstandigheden waarin die andere categorieën KPD's actief zijn, vergelijkbaar zijn met de omstandigheden waarin een onlinesocialenetwerkdienst als TikTok actief is, verklaart het Gerecht het middel inzake schending van het beginsel van gelijke behandeling ongegrond.

Gelet op een en ander verwerpt het Gerecht het beroep in zijn geheel.

VII. Economische, sociale en territoriale cohesie

Arrest van 7 februari 2024, Oostenrijk/Commissie (T-501/22, [EU:T:2024:71](#))

„ELGF en Elfpo – Van financiering uitgesloten uitgaven – Door Oostenrijk verrichte uitgaven – Verminderingscoëfficiënt – Artikel 24, lid 6, van verordening (EU) nr. 1307/2013 – Artikel 30, lid 7, onder b), van verordening nr. 1307/2013 – Artikel 52, lid 4, onder a), van verordening (EU) nr. 1306/2013 – Motiveringsplicht”

Naar aanleiding van een door de Republiek Oostenrijk ingesteld beroep tot nietigverklaring verklaart het Gerecht besluit 2022/908⁵⁰⁵ van de Europese Commissie gedeeltelijk nietig, namelijk voor zover daarbij de uitgaven die deze lidstaat voor 27 november 2016 in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) heeft verricht, aan financiering door de Europese Unie zijn onttrokken. In dit kader spreekt het zich voor het eerst uit over de uitlegging van artikel 24, lid 6, van verordening nr. 1307/2013⁵⁰⁶ en over het begrip „specifieke nadelen” in de zin van artikel 30, lid 7, onder b), van deze verordening.

In het kader van de basisbetalingsregeling heeft de Republiek Oostenrijk besloten een verminderingscoëfficiënt toe te passen op de percelen die naar Oostenrijks recht als „grasland” en „alpenweiden” worden aangemerkt. In 2016 heeft de Commissie een onderzoek ingesteld tegen de Republiek Oostenrijk om voor de jaren 2015 en 2016 na te gaan of het beheer en de controle van de regelingen inzake oppervlaktegebonden steun aan landbouwers in het kader van het ELGF in overeenstemming met de Uniewetgeving waren uitgevoerd. Na afloop van dat onderzoek was de Commissie van mening dat de Oostenrijkse autoriteiten artikel 24, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 onjuist hadden toegepast wat het „weiland” betreft, en heeft zij de Republiek Oostenrijk een financiële correctie⁵⁰⁷ opgelegd. Vervolgens heeft de Republiek Oostenrijk bij wijze van corrigerende maatregel aan de betrokken landbouwers voor elke subsidiabele hectare „weiland” extra toeslagrechten toegewezen uit de nationale reserve die de lidstaten met ingang van 2017 op grond van die verordening⁵⁰⁸ moesten instellen.

In 2018 heeft de Commissie een nieuw onderzoek tegen de Republiek Oostenrijk ingesteld. Uit het syntheseverslag van de Commissie blijkt ten eerste dat de Oostenrijkse autoriteiten met betrekking tot de „alpenweiden” artikel 24, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 onjuist hebben toegepast, hetgeen tot ongerechtvaardigde verschillen in behandeling zou hebben geleid, aangezien de verminderingscoëfficiënt binnen eenzelfde gebied niet is toegepast op alle percelen waarvoor dezelfde klimatologische omstandigheden golden. Ten tweede blijkt uit dit verslag dat de Republiek Oostenrijk de nationale reserve onrechtmatig heeft gebruikt voor de financiering van de corrigerende maatregel inzake „weiland”. Wegens de twee aan de Republiek Oostenrijk verweten niet-nakomingen heeft de Commissie bij het bestreden besluit bepaalde van de door deze lidstaat ten laste van het

⁵⁰⁵ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/908 van de Commissie van 8 juni 2022 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2022, L 157, blz. 15).

⁵⁰⁶ Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 608).

⁵⁰⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2019/265 van de Commissie van 12 februari 2019 houdende onttrekking aan EU-financiering van bepaalde uitgaven die de lidstaten hebben verricht in het kader van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) of in het kader van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) (PB 2019, L 44, blz. 14).

⁵⁰⁸ Artikel 30, lid 1, van verordening nr. 1307/2013.

ELGF gedeclareerde uitgaven ten belope van 68 146 449,98 EUR aan financiering door de Unie onttrokken.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats verwerpt het Gerecht het middel inzake schending van artikel 52, lid 1, van verordening nr. 1306/2013⁵⁰⁹ als gevolg van een financiële correctie die is gebaseerd op een onjuiste uitlegging van artikel 24, lid 6, van verordening nr. 1307/2013.

In dit verband wijst het feit dat de verminderingscoëfficiënt is toegepast op „alpenweiden” en niet op de aangrenzende percelen, niet noodzakelijkerwijs op een onjuiste toepassing van artikel 24, lid 6, van verordening nr. 1307/2013. Deze bepaling bevat immers geen verdere precisering over de grootte van de gebieden waarvoor moet worden beoordeeld of is voldaan aan het criterium van de moeilijke klimatologische omstandigheden. Met de benadering van de Oostenrijkse autoriteiten, die erin bestaat de verminderingscoëfficiënt alleen toe te passen op de als „alpenweiden” ingedeelde percelen, zonder dat in dit geval is aangetoond dat de bevoegde autoriteiten die indeling concreet en systematisch toepasten en zich daarbij op het bestaan van bijzondere klimatologische omstandigheden die specifiek zijn voor die percelen baseerden, kan echter niet worden gewaarborgd dat deze coëfficiënt is toegepast op alle percelen in gebieden met moeilijke klimatologische omstandigheden, en evenmin dat die coëfficiënt alleen is toegepast op percelen die daadwerkelijk aan dit criterium voldoen.

In de tweede plaats oordeelt het Gerecht dat de Commissie zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de toewijzing van aanvullende betalingsrechten aan landbouwers die „weiland” exploiteerden, om een einde te maken aan de onjuiste toepassing van de verminderingscoëfficiënt, niet kon worden gefinancierd uit de nationale reserve op grond van artikel 30, lid 7, onder b), van verordening nr. 1307/2013.

Om tot deze conclusie te komen, legt het Gerecht artikel 30, lid 7, onder b), van verordening nr. 1307/2013 uit, waarop de Republiek Oostenrijk zich beroept als rechtsgrondslag voor haar gebruik van de nationale reserve. Daarbij houdt het Gerecht rekening met de bewoordingen van dit artikel, de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan die bepaling deel uitmaakt.

Wat de bewoordingen van deze bepaling betreft, stelt het Gerecht vast dat het bijvoeglijk naamwoord „specifiek” pleit voor een uitlegging volgens welke de nadelen waarvan sprake is bepaalde categorieën landbouwers betreffen die zich van de andere onderscheiden door bijzonderheden die inherent zijn aan hun situatie. De omstandigheid dat een onjuiste toepassing door een lidstaat van het Unierecht gevolgen met zich meebrengt voor landbouwers lijkt evenwel niet te volstaan om aan te nemen dat deze landbouwers tot een bijzondere categorie behoren en dat het nadeel dat zij als gevolg van die vergissing lijden daarom moet worden geacht hen specifiek te treffen. Deze uitlegging vindt steun in de context van de bepaling in kwestie, meer in het bijzonder in artikel 31, lid 2, van verordening nr. 639/2014⁵¹⁰.

Wat de doelstellingen van de betrokken regeling betreft, is het zo dat de instelling van de reserve tot doel heeft de lidstaten in staat te stellen steun te verlenen aan landbouwers die zich in een bijzondere

⁵⁰⁹ Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1200/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad (PB 2013, L 347, blz. 549).

⁵¹⁰ Gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 tot aanvulling van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening (PB 2014, L 181, blz. 1).

situatie bevinden, in de eerste plaats aan jonge landbouwers en landbouwers die met hun landbouwactiviteiten beginnen.

In casu was het door de landbouwers die „weiland” exploiteerden geleden nadeel niet inherent aan hun situatie en hield het evenmin verband met een eigen hoedanigheid, maar vloeide het voort uit het feit dat de Oostenrijkse autoriteiten, door artikel 24, lid 6, van verordening nr. 1307/2013 onjuist toe te passen, deze landbouwers betalingsrechten hebben ontnomen die hun van meet af aan hadden moeten worden toegewezen.

Bijgevolg kan de door de Republiek Oostenrijk aangevoerde omstandigheid dat alleen de bezitters van „weiland” getroffen waren door de onjuiste toepassing van het Unierecht – wat overigens betwistbaar is, gelet op de invloed van deze fout op de waarde van de betalingsrechten van alle Oostenrijkse landbouwers – niet leiden tot de conclusie dat de bezitters van „weiland” zich in een situatie bevonden die een specifiek nadeel opleverde waardoor de Republiek Oostenrijk op grond van artikel 30, lid 7, onder b), van verordening nr. 1307/2013 aan hen extra toeslagrechten uit de nationale reserve kon toewijzen.

Ten slotte aanvaardt het Gerecht het derde middel, waarmee wordt aangevoerd dat artikel 52, lid 4, onder a), van verordening nr. 1306/2013 geschonden is.

In dit verband vormt de in artikel 34, lid 2, eerste alinea, van uitvoeringsverordening nr. 908/2014⁵¹¹ bedoelde mededeling het referentiepunt voor de berekening van de in artikel 52, lid 4, onder a), van verordening nr. 1306/2013 bedoelde termijn van 24 maanden, voor zover zij het voorwerp van het door de Commissie verrichte onderzoek en de door haar tijdens het onderzoek vastgestelde tekortkomingen voldoende nauwkeurig aangeeft. De beperking van de periode waarvoor de Commissie bepaalde uitgaven aan financiering door de Unie kan onttrekken, heeft als doel de lidstaten te beschermen tegen het gebrek aan rechtszekerheid dat zou bestaan indien de Commissie uitgaven die vele jaren vóór de vaststelling van een besluit over de conformiteitsgoedkeuring zijn verricht, weer in het geding zou kunnen brengen.

Aangezien in de mededeling van 27 november 2018 voor het eerst op voldoende nauwkeurige wijze melding werd gemaakt van de door de Commissie vastgestelde tekortkoming met betrekking tot de onjuiste toepassing van de verminderingscoëfficiënt op „alpenweiden”, vormde zij in dit geval het beginpunt van de in artikel 52, lid 4, onder a), van verordening nr. 1306/2013 genoemde termijn van 24 maanden. Bijgevolg kon de Commissie uitgaven die vóór 27 november 2016 waren verricht, niet aan financiering door de Unie onttrekken.

Gezien het voorgaande komt het Gerecht tot de slotsom dat het bestreden besluit nietig moet worden verklaard voor zover daarbij, wat de eerste financiële correctie in kwestie betreft, uitgaven die vóór 27 november 2016 zijn verricht, aan financiering door de Unie zijn onttrokken.

⁵¹¹ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 908/2014 van de Commissie van 6 augustus 2014 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft betaalorganen en andere instanties, financieel beheer, goedkeuring van de rekeningen, voorschriften inzake controles, zekerheden en transparantie (PB 2014, L 255, blz. 59).

VIII. Volksgezondheid

Arrest van 21 februari 2024, PAN Europe/Commissie (T-536/22, [EU:T:2024:98](#))

„Gewasbeschermingsmiddelen – Werkzame stof cypermethrin – Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2049 – Verzoek tot interne herziening – Artikel 10, lid 1, van verordening (EG) nr. 1367/2006 – Afwijzing van het verzoek – Vaststelling van kritieke punten van zorg door EFSA – Risicobeoordeling en -management – Voorzorgsbeginsel – Beoordelingsbevoegdheid van de Commissie”

In het kader van een beroep tot nietigverklaring in verband met de verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof cypermethrin verduidelijkt het Gerecht de regels inzake de ontvankelijkheid van een dergelijk beroep dat is ingesteld door een niet-gouvernementele organisatie op grond van verordening nr. 1367/2006⁵¹², alsmede de omvang van de beoordelingsmarge van de Europese Commissie als risicomanager in het licht van het voorzorgsbeginsel.

Cypermethrin is een insecticide dat in de Europese Unie wordt gebruikt en dat in 2005 is goedgekeurd voor gebruik in gewasbeschermingsmiddelen.⁵¹³

In het kader van de procedure voor de verlenging van de goedkeuring van cypermethrin heeft de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) in haar wetenschappelijke conclusies van juli 2018 voor deze werkzame stof vier kritieke punten van zorg (critical areas of concern) vastgesteld. Vervolgens heeft zij in september 2019 een verklaring gepubliceerd over de maatregelen ter beperking van de risico's van cypermethrin.

Na deze risicobeoordeling heeft de Commissie op 24 november 2021 uitvoeringsverordening 2021/2049⁵¹⁴ tot verlenging van de goedkeuring van cypermethrin vastgesteld, die vergezeld gaat van een reeks specifieke bepalingen.

Op 20 januari 2022 heeft verzoekster, de milieuorganisatie Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), bij de Commissie een verzoek tot interne herziening⁵¹⁵ van uitvoeringsverordening 2021/2049 ingediend.

Bij besluit van 23 juni 2022 heeft de Commissie dit verzoek afgewezen.

Verzoekster vraagt het Gerecht om dit afwijzingsbesluit nietig te verklaren. Ter ondersteuning van haar beroep voert zij schending van het voorzorgsbeginsel aan, alsmede niet-nakoming van de verplichting van de Unie om een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu te verzekeren. Zij stelt onder meer dat, aangezien EFSA bepaalde kritieke punten van zorg

⁵¹² Verordening nr. 1367/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 betreffende de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van Aarhus betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden op de instellingen en organen van de Unie (PB 2006, L 264, blz. 13), met name artikel 12.

⁵¹³ Deze werkzame stof is bij richtlijn 2005/53/EG van de Commissie van 16 september 2005 tot wijziging van richtlijn 91/414 teneinde chloorthalonil, chloortoluron, cypermethrin, daminozide en thiofanaat-methyl op te nemen als werkzame stof (PB 2005, L 241, blz. 51) opgenomen in bijlage I bij richtlijn 91/414/EEG van de Raad van 15 juli 1991 betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB 1991, L 230, blz. 1).

⁵¹⁴ Uitvoeringsverordening (EU) 2021/2049 van de Commissie van 24 november 2021 tot verlenging van de goedkeuring van de werkzame stof cypermethrin als stof die in aanmerking komt voor vervanging, overeenkomstig verordening (EG) nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen, en tot wijziging van de bijlage bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 540/2011 van de Commissie (PB 2021, L 420, blz. 6).

⁵¹⁵ Op grond van artikel 10, lid 1, van verordening nr. 1367/2006.

had vastgesteld ten aanzien van cypermethrin, de Cypermethrin de goedkeuring van deze stof niet had mogen verlengen. In die context beschikt de Commissie niet langer over enige beoordelingsbevoegdheid en kan zij zich in dat verband niet beroepen op haar rol van risicomanager.

Bij zijn arrest verwerpt het Gerecht het beroep in zijn geheel.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats verstrekt het Gerecht preciseringen van procedurele aard over de strekking van de regel van overeenstemming tussen het verzoek tot herziening en het beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld tegen het in antwoord op dat verzoek vastgestelde besluit.

Het Gerecht herinnert er in dat verband aan dat een dergelijk beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk is voor zover het tegen het antwoord op dat verzoek is gericht en de ter ondersteuning van de nietigverklaring aangevoerde middelen specifiek betrekking hebben op dat antwoord.

Dit beroep kan niet worden gebaseerd op nieuwe gronden of bewijzen die niet in het verzoek tot herziening waren opgenomen, aangezien anders het vereiste dat dit verzoek met redenen moet worden omkleed, zijn nuttig effect zou verliezen en het voorwerp van de bij dit verzoek ingeleide procedure zou worden gewijzigd.⁵¹⁶

Niettemin moet de indiener van een verzoek op grond van verordening nr. 1367/2006 in de fase van het beroep voor het Gerecht argumenten kunnen aanvoeren waarmee de gegrondheid van het antwoord op zijn verzoek tot herziening in rechte wordt betwist, mits die argumenten het voorwerp van de met dat verzoek ingeleide procedure niet wijzigen. Een argument dat niet in de fase van het verzoek tot herziening is aangevoerd, kan evenwel niet als een nieuw argument worden beschouwd indien het slechts een verdere uitwerking vormt van een betoog dat reeds is ontwikkeld in het kader van dit verzoek, dit wil zeggen indien het een zodanig nauwe band heeft met de aanvankelijk uiteengezette middelen of grieven dat het kan worden beschouwd als voortvloeiend uit een normale ontwikkeling van het debat in een contentieuze procedure.

In de tweede plaats merkt het Gerecht op dat de Commissie een ruime beoordelingsbevoegdheid moet worden toegekend opdat zij de haar door verordening nr. 1107/2009 opgedragen doelstellingen efficiënt kan nastreven. Dit geldt met name voor beslissingen op het gebied van risicomanagement die zij ingevolge die verordening moet nemen.⁵¹⁷

Risicomanagement omvat alle maatregelen die een instelling die het hoofd moet bieden aan een risico, treft om dit terug te brengen tot een voor de samenleving aanvaardbaar geacht niveau vanuit het oogpunt van haar verplichting, krachtens het voorzorgsbeginsel, om een hoog niveau van bescherming van de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu te verzekeren.⁵¹⁸

Dit betekent dat vooraf een beoordeling van de risico's moet worden uitgevoerd om, ten eerste, deze risico's wetenschappelijk te beoordelen op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens en, ten tweede, te bepalen of deze het voor de samenleving aanvaardbaar geachte risiconiveau overschrijden, hetgeen een beleidskeuze is bestaande in de vaststelling van een passend niveau van bescherming van de samenleving.

⁵¹⁶ Arrest van 12 september 2019, *TestBioTech e.a./Commissie* (C-82/17 P, [EU:C:2019:719](#), punt 39).

⁵¹⁷ Arrest van 17 mei 2018, *Bayer CropScience e.a./Commissie* (T-429/13 en T-451/13, [EU:T:2018:280](#), punt 143).

⁵¹⁸ Arresten van 12 april 2013, *Du Pont de Nemours (France) e.a./Commissie* (T-31/07, niet gepubliceerd, [EU:T:2013:167](#), punt 148); 17 mei 2018, *Bayer CropScience e.a./Commissie* (T-429/13 en T-451/13, [EU:T:2018:280](#), punt 125), en 17 maart 2021, *FMC/Commissie* (T-719/17, [EU:T:2021:143](#), punt 78).

Hoewel de Commissie in het kader van de verlengingsprocedure voor werkzame stoffen met name „rekening moet houden” met de wetenschappelijke conclusies van EFSA⁵¹⁹, is zij als risicomanager derhalve niet gebonden aan de bevindingen van EFSA. „Rekening houden met” kan immers niet aldus worden geïnterpreteerd dat de Commissie verplicht is om de conclusies van EFSA op alle punten te volgen.

De ruime beoordelingsbevoegdheid van de Commissie als risicomanager blijft echter begrensd door de noodzaak te voldoen aan de bepalingen van verordening nr. 1107/2009, met name artikel 4⁵²⁰, gelezen in samenhang met bijlage II bij deze verordening, en door het voorzorgsbeginsel dat aan alle bepalingen van deze verordening ten grondslag ligt.

Onder deze omstandigheden kan de Commissie de goedkeuring van een werkzame stof slechts verlengen indien afdoende is aangetoond dat, ondanks de vaststelling van kritieke punten van zorg, op basis van de risicobeperkende maatregelen kan worden geconcludeerd dat aan de criteria van artikel 4 van verordening nr. 1107/2009 is voldaan. De rol van de Commissie bestaat er dus juist in om te bepalen welke risico's aanvaardbaar zijn voor de samenleving, met een hogere tolerantiedrempel voor de bescherming van het milieu dan voor de gezondheid van mens en dier, en rekening houdend met beheersmaatregelen om specifieke risico's te beperken.

Ondanks het feit dat EFSA in haar conclusies met betrekking tot cypermethrin vier kritieke punten van zorg heeft vastgesteld, moet in casu worden geoordeeld dat de Commissie als risicomanager wel nog beoordelingsbevoegdheid had, mits zij ervoor zorgde dat aan de criteria van artikel 4 van verordening nr. 1107/2009 was voldaan. Het is met andere woorden niet uitgesloten dat de Commissie met inachtneming van het voorzorgsbeginsel nagaat of het risico aanvaardbaar kan worden door het opleggen van bepaalde maatregelen.

Arrest van 15 mei 2024, Fresenius Kabi Austria e.a./Commissie (T-416/22, [EU:T:2024:316](#))

„Geneesmiddelen voor menselijk gebruik – Schorsing van de nationale vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen voor menselijk gebruik met de werkzame stof hydroxyethylzetmeel (HES), oplossingen voor perfusie – Beroep tot nietigverklaring – Rechtstreekse geraaktheid – Gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid – Motiveringsplicht – Onjuiste rechtsopvatting – Kennelijke beoordelingsfout – Voorzorgsbeginsel – Evenredigheid – Artikel 116 van richtlijn 2001/83/EG”

Het Gerecht, dat uitspraak doet in een uitgebreide formatie met vijf rechters, verwerpt het door Fresenius Kabi Austria GmbH en andere rechtspersonen (hierna: „verzoeksters”) ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie waarbij de betrokken lidstaten worden verplicht de vergunningen voor het in de handel brengen (hierna: „VHB's”) van geneesmiddelen die hydroxyethylzetmeel (HES) bevatten, te schorsen⁵²¹.

⁵¹⁹ Volgens artikel 14, lid 1, tweede alinea, van uitvoeringsverordening (EU) nr. 844/2012 van de Commissie van 18 september 2012 tot vaststelling van de nodige bepalingen voor de uitvoering van de verlengingsprocedure voor werkzame stoffen, als bedoeld in verordening nr. 1107/2009 van het Europees Parlement en de Raad betreffende het op de markt brengen van gewasbeschermingsmiddelen (PB 2012, L 252, blz. 26).

⁵²⁰ Volgens dat artikel kan de goedkeuring van een werkzame stof alleen worden toegekend indien is aangetoond dat in realistische gebruiksomstandigheden aan de goedkeuringscriteria van de leden 2 en 3 ervan is voldaan. De goedkeuringscriteria worden geacht te zijn vervuld wanneer is vastgesteld dat dit het geval is voor een of meer representatieve gebruiksdoeleinden van minstens één gewasbeschermingsmiddel dat de werkzame stof bevat.

⁵²¹ Uitvoeringsbesluit C(2022) 3591 final van de Commissie van 24 mei 2022 betreffende, in het kader van artikel 107 septdecies van richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad, de vergunningen voor het in de handel brengen van geneesmiddelen voor menselijk gebruik die de werkzame stof „hydroxyethylzetmeel (HES), oplossingen voor perfusie” bevatten, naar aanleiding van de beoordeling van een veiligheidsstudie na toelating (hierna: „bestreden besluit”).

Verzoeksters behoren tot de wereldwijde groep Fresenius. Deze produceert en distribueert onder meer geneesmiddelen die de werkzame stof HES bevatten en die – in de vorm van perfusie-oplossingen – hoofdzakelijk aangewezen zijn voor de behandeling van hypovolemie (laag bloedvolume), wat wordt veroorzaakt door een acuut (plotseling) verlies van bloed, wanneer een behandeling met alternatieve infuusoplossingen alleen niet voldoende wordt geacht. Verzoeksters zijn houders van VHB's voor een deel van deze geneesmiddelen.

Na verschillende sinds 2013 verrichte evaluaties en opeenvolgende pogingen om risicobeperkende maatregelen (hierna: „RBM”) vast te stellen, heeft de Commissie in het bestreden besluit geconstateerd dat de baten-risicoverhouding van deze geneesmiddelen niet als gunstig kon worden beschouwd, met name wegens de risico's die verbonden waren aan het off-labelgebruik ervan. Zij heeft de schorsing van de VHB's voor deze geneesmiddelen gelast.

Verzoeksters hebben het Gerecht verzocht het bestreden besluit nietig te verklaren, met name op grond dat de Commissie het begrip „afweging van voordelen en risico's” in de zin van richtlijn 2001/83⁵²² onjuist heeft uitgelegd, aangezien zij bij de beoordeling van de baten-risicoverhouding van de betrokken geneesmiddelen rekening heeft gehouden met de risico's van het off-labelgebruik ervan. Zij hebben ook aangevoerd dat de ingevoerde RBM in de meeste lidstaten werden nageleefd, en dat de niet-naleving ervan in andere lidstaten niet tot de conclusie kon leiden dat de RBM niet doeltreffend waren om de betrokken risico's te voorkomen.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen wijst het Gerecht erop dat de in richtlijn 2001/83 opgenomen voorwaarden voor wijziging, schorsing of intrekking van een VHB – te weten dat het geneesmiddel schadelijk is, dat de therapeutische werking ontbreekt, dat de afweging van de voordelen en de risico's ongunstig is of dat het geneesmiddel niet de kwalitatieve en kwantitatieve samenstelling bezit die is opgegeven⁵²³ – alternatief en niet cumulatief zijn. Zij moeten bovendien worden uitgelegd overeenkomstig het algemene beginsel dat aan de bescherming van de volksgezondheid ontegenzeggelijk een groter belang moet worden toegekend dan aan economische overwegingen.

In die context spreekt het Gerecht zich uit over de voorwaarde betreffende de verhouding tussen de voordelen en de risico's van het geneesmiddel, en meer bepaald over het begrip „afweging van voordelen en risico's”.

Het merkt in de eerste plaats op dat, wat de letterlijke uitlegging betreft, de bepalingen van richtlijn 2001/83 die handelen over de definitie van dit begrip of van het begrip „risico's verbonden aan het gebruik van het geneesmiddel”⁵²⁴ niet uitdrukkelijk voorschrijven of uitsluiten dat bij de beoordeling van de baten-risicoverhouding van een geneesmiddel rekening wordt gehouden met de risico's van het off-labelgebruik ervan. Veeleer verwijzen die bepalingen in het algemeen naar „elk risico” voor de gezondheid van de patiënt of voor de volksgezondheid dat verband houdt met de kwaliteit, de veiligheid of de werkzaamheid van het geneesmiddel, en beperken zij het begrip „veiligheid van het geneesmiddel” niet tot specifieke toepassingen. Bijgevolg sluiten zij de risico's van off-labelgebruik van een geneesmiddel niet uit van het begrip risico's die verband houden met de veiligheid van dat geneesmiddel.

⁵²² Dit begrip staat in artikel 116, eerste alinea, van richtlijn 2001/83/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 november 2001 tot vaststelling van een communautair wetboek betreffende geneesmiddelen voor menselijk gebruik (PB 2001, L 311, blz. 67), zoals gewijzigd bij richtlijn 2010/84/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2010 wat de geneesmiddelenbewaking betreft (PB 2010, L 348, blz. 74).

⁵²³ Voorwaarden in artikel 116, eerste alinea, van richtlijn 2001/83.

⁵²⁴ Respectievelijk punt 28 bis en punt 28, eerste streepje, van artikel 1 van richtlijn 2001/83.

Wat in de tweede plaats de contextuele uitlegging van dit begrip betreft, analyseert het Gerecht de bepalingen van richtlijn 2001/83 die bepaalde informatieverplichtingen aan de houder van een VHB voor een geneesmiddel opleggen⁵²⁵. Het merkt op dat deze bepalingen uitdrukkelijk de verplichting opleggen om de bevoegde nationale autoriteit „gegevens over gebruik van het geneesmiddel dat niet in overeenstemming is met de voorwaarden van de [VHB]” mee te delen, en dat deze gegevens „nieuwe informatie die van invloed kan zijn op de afweging van de voordelen en risico's van het betrokken geneesmiddel” kunnen vormen.

Daarnaast verwijst het Gerecht naar de bepalingen van richtlijn 2001/83 waarin het doel van het geneesmiddelenbewakingssysteem en de gegevens die daarmee moeten worden verzameld, worden beschreven⁵²⁶, en merkt het op dat hieruit ten eerste blijkt dat het begrip „risico's voor de gezondheid van patiënten en de volksgezondheid” ook ziet op de risico's die voortvloeien uit gebruik dat „niet in overeenstemming is met de voorwaarden van de [VHB]”. Ten tweede kunnen de lidstaten rekening houden met alle gegevens die met het geneesmiddelenbewakingssysteem verzameld worden, inclusief gegevens over de risico's van offlabelgebruik van een geneesmiddel, om na te gaan hoe de risico's kunnen worden voorkomen of beperkt, en om zo nodig regelgevende maatregelen te treffen wat de betrokken VHB betreft. Die bepalingen bevatten geen enkele aanwijzing dat een schorsing of intrekking van een VHB per definitie zou zijn uitgesloten van de maatregelen die de lidstaten kunnen nemen om de risico's die verbonden zijn aan offlabelgebruik van een geneesmiddel aan te pakken.

Ten slotte constateert het Gerecht dat de wetgever met de bepalingen van richtlijn 2001/83 die handelen over een besluit om een VHB te verlenen onder bepaalde voorwaarden⁵²⁷ uitdrukkelijk de voorwaarden heeft vastgesteld waaronder niet alle gegevens over de werkzaamheid en de veiligheid van het geneesmiddel bij „normaal” gebruik hoeven te worden verschaft. Het feit dat de bepaling van die richtlijn die voorziet in schorsing van een VHB geen enkele verwijzing naar „normaal” gebruik bevat, bevestigt de uitlegging dat het begrip „risico's verbonden aan het gebruik van het geneesmiddel” ook ziet op risico's van offlabelgebruik.

Het Gerecht leidt hieruit dus af dat de contextuele uitlegging van het begrip „afweging van voordelen en risico's” de conclusie bevestigt dat dit begrip ook ziet op de risico's van off-labelgebruik van een geneesmiddel.

Wat in de derde en laatste plaats de teleologische uitlegging van dat begrip betreft, benadrukt het Gerecht dat waar richtlijn 2001/83 de bevoegde autoriteiten de verplichting oplegt om een VHB te schorsen, in te trekken of te wijzigen wanneer de baten-ricoverhouding van een geneesmiddel ongunstig wordt geacht, zij haar voornaamste doel nastreeft, namelijk de bescherming van de volksgezondheid.

Om dit doel daadwerkelijk te kunnen nastreven, moeten de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met informatie over alle risico's die een geneesmiddel voor de volksgezondheid inhoudt, met inbegrip van de risico's van offlabelgebruik ervan. Offlabelgebruik van een geneesmiddel – dat geen zeldzaam fenomeen is en dat onder de professionele beslissing van een arts valt die de voordelen en de risico's ervan afweegt en die over zo veel mogelijk informatie daarover moet beschikken – kan namelijk risico's voor de volksgezondheid met zich brengen die vergelijkbaar zijn met de risico's van een gebruik overeenkomstig de VHB van dat geneesmiddel. De teleologische uitlegging van het begrip „afweging van voordelen en risico's” bevestigt dus de conclusie dat dit begrip ook ziet op de risico's die verbonden zijn aan offlabelgebruik van een geneesmiddel.

⁵²⁵ Artikel 23, lid 2, van richtlijn 2001/83.

⁵²⁶ Artikel 101, lid 1, van richtlijn 2001/83.

⁵²⁷ Artikel 22, tweede alinea, van richtlijn 2001/83.

Het Gerecht komt dan ook tot de slotsom dat de Commissie dit begrip niet onjuist heeft uitgelegd door bij de beoordeling van de baten-risicoverhouding van de betrokken geneesmiddelen rekening te houden met de risico's van het offlabelgebruik ervan.

Wat de naleving van de RBM betreft, is het Gerecht van oordeel dat de Commissie geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te concluderen dat het off-labelgebruik van de betrokken geneesmiddelen ondanks de ingevoerde RBM bleef voortduren.

IX. Energie

Arrest van 27 november 2024, Nord Stream 2/Parlement en Raad (T-526/19 RENV, [EU:T:2024:864](#))

„Energie – Interne markt voor aardgas – Richtlijn (EU) 2019/692 – Wijziging van richtlijn 2009/73/EG – Rechtszekerheid – Gelijke behandeling – Evenredigheid – Misbruik van bevoegdheid – Procedurele onregelmatigheden”

In deze terugverwezen zaak verwerpt het Gerecht in zijn geheel het beroep dat Nord Stream 2 AG heeft ingesteld tegen richtlijn (EU) 2019/692⁵²⁸ tot wijziging van richtlijn 2009/73 betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas. Daarmee verwerpt het het kernargument waarmee Nord Stream 2 in wezen stelt dat de bestreden richtlijn specifiek tegen haar was gericht, in strijd met onder meer het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling en het evenredigheidsbeginsel.

Nord Stream 2 is een vennootschap naar Zwitsers recht met als enig aandeelhouder de Russische openbare naamloze vennootschap Gazprom. Zij was verantwoordelijk voor de planning, de aanleg en de exploitatie van de offshorepijpleiding Nord Stream 2, die moest zorgen voor de gastransmissie tussen Oest-Loega (Rusland) en Lubmin (Duitsland).

Op 17 april 2019 hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie de bestreden richtlijn vastgesteld, die op 23 mei 2019 in werking is getreden. Deze richtlijn beoogt ervoor te zorgen dat de voorschriften van richtlijn 2009/73 die gelden voor gastransmissieleidingen tussen twee of meer lidstaten, binnen de Europese Unie ook gelden voor gastransmissieleidingen van en naar derde landen, zoals Nord Stream 2.

In dit verband bepaalt artikel 49 bis, lid 1, van richtlijn 2009/73, zoals gewijzigd (hierna: „artikel 49 bis”), niettemin dat voor pijpleidingen tussen een lidstaat en een derde land die vóór 23 mei 2019 zijn voltooid, kan worden afgeweken van de in die richtlijn vastgestelde verplichtingen (hierna: „litigieuze afwijking”). Daarenboven bepaalt artikel 36, zoals gewijzigd, dat nieuwe gasinfrastructuurprojecten onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een ontheffing (hierna: „litigieuze ontheffing”). De Nord Stream 2-pijpleiding komt evenwel niet in aanmerking voor de hierboven genoemde afwijking of ontheffing.

Bij beschikking van 20 mei 2020⁵²⁹ heeft het Gerecht het beroep van Nord Stream 2 tot nietigverklaring van de bestreden richtlijn niet-ontvankelijk verklaard. In hogere voorziening heeft het Hof de beschikking van het Gerecht vernietigd⁵³⁰, het beroep gedeeltelijk ontvankelijk verklaard en de zaak terugverwezen naar het Gerecht voor een beslissing over de zaak ten gronde.

Gelet op de ter terechtzitting verduidelijkte conclusies van Nord Stream 2 heeft het Gerecht geoordeeld dat het beroep ontvankelijk was voor zover het strekte tot nietigverklaring van artikel 1, punt 9, van de bestreden richtlijn, waarbij een artikel 49 bis in richtlijn 2009/73 is ingevoegd.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats oordeelt het Gerecht dat de omstandigheid dat Nord Stream 2, op de datum waarop de bestreden richtlijn is vastgesteld, noch voor de litigieuze ontheffing, noch voor de litigieuze

⁵²⁸ Richtlijn (EU) 2019/692 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 tot wijziging van richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas (PB 2019, L 117, blz. 1; hierna: „bestreden richtlijn”).

⁵²⁹ Beschikking van 20 mei 2020, **Nord Stream 2/Parlement en Raad** (T-526/19, [EU:T:2020:210](#)).

⁵³⁰ Arrest van 12 juli 2022, **Nord Stream 2/Parlement en Raad** (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)).

afwijking in aanmerking kwam, niet aantoonde dat de wetgever het rechtszekerheidsbeginsel en het daaruit voortvloeiende vertrouwensbeginsel heeft geschonden.

In dit opzicht wijst het Gerecht erop dat de eerbiediging van die beginselen moeten worden onderzocht in het licht van de kennis die een voorzichtige marktdeelnemer redelijkerwijs kon hebben van de ontwikkeling van het rechtskader en van de gevolgen die hij daaraan moest verbinden om zijn gedrag te bepalen. Die vraag moet ook worden onderzocht in het licht van de omstandigheden rond deze ontwikkeling en met name van de gedraging van de bevoegde instellingen.

Wat betreft de onmogelijkheid om in aanmerking te komen voor de litigieuze ontheffing, stelt het Gerecht vast dat Nord Stream 2 heeft besloten om te investeren in een context die al geruime tijd werd gekenmerkt door een vaste en herhaalde wil, met name van verschillende lidstaten, het Parlement en de Commissie, om de pijpleidingen tussen een lidstaat en een derde land in het algemeen en de Nord Stream 2-pijpleiding in het bijzonder te onderwerpen aan de verplichtingen van richtlijn 2009/73.

Sterker nog, Nord Stream 2 heeft zonder onderbreking haar investeringen voortgezet nadat dit voornemen vorm had gekregen in voorstellen van de Commissie en ondanks het feit dat zij een dergelijke toepassing van richtlijn 2009/73 dus redelijkerwijs kon voorzien. Bovendien heeft zij niet aangetoond dat zij zich onmogelijk kon aanpassen teneinde in aanmerking te komen voor de litigieuze ontheffing op het ogenblik dat de bestreden richtlijn in werking trad.

Bijgevolg verplichtte de omstandigheid dat Nord Stream 2 niet in aanmerking kon komen voor die ontheffing, de Uniewetgever niet om de werkingssfeer van artikel 49 bis aan te passen aan de bijzondere situatie van Nord Stream 2 teneinde haar voor de litigieuze afwijking in aanmerking te laten komen.

Wat betreft de omstandigheid dat Nord Stream 2 niet in aanmerking kwam voor de litigieuze afwijking omdat de aanleg van haar gaspijpleiding pas na 23 mei 2019 was voltooid, merkt het Gerecht allereerst op dat het criterium van voltooiing vóór de datum van inwerkingtreding van de bestreden richtlijn reeds voorkwam in het voorstel voor een richtlijn en dat Nord Stream 2 kon voorzien dat haar pijpleiding op die datum niet zou zijn voltooid.

Het Gerecht voegt daaraan toe dat dit criterium in overeenstemming is met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel aangezien het duidelijk, nauwkeurig en objectief is, en het beginsel weerspiegelt dat een nieuwe rechtsregel van toepassing is vanaf de inwerkingtreding van de rechtshandeling die zij invoert. Dit objectieve criterium toont daarenboven aan dat de wetgever rekening heeft gehouden met de bijzondere situatie van voltooide gaspijpleidingen.

Overigens heeft Nord Stream 2 over een extra termijn beschikt om de voorgenomen wijzen van exploitatie van haar pijpleiding te wijzigen, aangezien de termijn voor de omzetting van de bestreden richtlijn was vastgesteld op tien maanden na de aanneming ervan. Daarbij komt dat de onmogelijkheid om voor de litigieuze afwijking in aanmerking te komen haar niet belet om haar pijpleiding op een economisch aanvaardbare wijze te exploiteren.

In de tweede plaats verwerpt het Gerecht het middel van Nord Stream 2 inzake schending van het gelijkheidsbeginsel voor zover artikel 49 bis een ongerechtvaardigd verschil in behandeling tussen vergelijkbare situaties zou meebrengen.

In dit verband merkt het Gerecht op dat de pijpleidingen die op 23 mei 2019 wel waren voltooid enerzijds, en de pijpleidingen die op die datum nog niet waren voltooid, en met name de pijpleidingen die zoals de Nord Stream 2-pijpleiding in aanbouw waren anderzijds, zich niet in een vergelijkbare situatie bevinden. Een pijpleiding die op die datum operationeel was, zal immers noodzakelijkerwijs aanleiding gegeven hebben tot een voorafgaande investering waarvan niet meer kan worden afgezien, en zal operationeel zijn geworden in het kader van een wettelijke regeling die niet voorzag in de toepassing, op haar situatie, van de verplichtingen van richtlijn 2009/73.

Daarentegen kon een investeerder in een pijpleiding die op de datum van inwerkingtreding van de bestreden richtlijn nog niet was voltooid, minder uitgaven hebben gedaan of meer mogelijkheden hebben om zijn investering aan te passen. Bovendien kon, zelfs indien voor de betrokken pijpleiding mogelijk aanzienlijke investeringen waren gedaan en bouwwerkzaamheden waren verricht, tot die investeringen en bouwwerkzaamheden zijn besloten met kennis van zaken, in een context waarin viel te voorzien dat de toepasselijke regelgeving zou veranderen, zoals in het geval van Nord Stream 2. Tot slot heeft degene die investeert in een dergelijke pijpleiding de tijd om zich aan te passen aan de wetswijzigingen waarin de bestreden richtlijn voorziet, aangezien hij vele maanden op voorhand daarvan in kennis is gesteld en de lidstaten over een omzettingstermijn beschikten.

Het Gerecht preciseert dat de situatie van de twee voormelde categorieën gaspijpleidingen niet alleen verschilt in het licht van het doel van artikel 49 bis, maar ook in het licht van de doelstellingen van de bestreden richtlijn alsmede de beginselen en de doelstellingen van het energiebeleid van de Unie.

De invloed van een reeds voltooide pijpleiding op de werking van de interne markt kan namelijk ex post worden geëvalueerd, op basis van de ervaring die is opgedaan tijdens de exploitatie van de betrokken pijpleiding. Bovendien brengt de toepassing van de verplichtingen van richtlijn 2009/73 op die pijpleidingen het risico mee dat de capaciteit en de leverings- en voorzieningsstromen worden verstoord, hetgeen rechtvaardigt dat hun situatie snel aan de voorwaarden van artikel 49 bis wordt getoetst.

Wanneer een gaspijpleiding op de datum van inwerkingtreding van de bestreden richtlijn echter nog niet is voltooid, kan de beoordeling van de invloed ervan op de interne markt en de voorzieningszekerheid uitsluitend prospectief zijn en zijn er meer gedetailleerde en ingewikkelde beoordelingen vereist. Aangezien een dergelijke pijpleiding niet kan worden geëxploiteerd, houdt de toepassing van de bestreden richtlijn op deze pijpleiding bovendien geen risico in voor de verstoring van de leverings- en voorzieningsstromen.

Gelet op het voorgaande leidt artikel 49 bis ertoe dat verschillende situaties verschillend worden behandeld.

Het Gerecht voegt daaraan toe dat, ook al zou artikel 49 bis een verschil in behandeling tussen vergelijkbare situaties met zich meebrengen, dit gerechtvaardigd zou zijn. Ten eerste merkt het Gerecht in dit verband op dat het bij dit artikel bepaalde criterium van voltooiing vóór de datum van inwerkingtreding van de bestreden richtlijn een objectief en redelijk criterium is. Ten tweede is het eventuele verschil in behandeling dat uit dat criterium voortvloeit, geschikt voor de verwezenlijking van het door dit artikel nagestreefde doel, namelijk het rekening houden met het feit dat er vóór de datum van inwerkingtreding van de bestreden richtlijn geen regels van toepassing waren op de pijpleidingen tussen een lidstaat en een derde land. Het maakt het voor zowel eigenaren van pijpleidingen als lidstaten daadwerkelijk gemakkelijk om te beoordelen of een pijpleiding al dan niet binnen de werkingssfeer van artikel 49 bis valt. Ten derde gaat het eventuele verschil in behandeling als gevolg van bovengenoemd criterium niet verder dan noodzakelijk is om het door dat artikel nagestreefde doel te verwezenlijken, met name omdat het belang van die doelstelling de beperkingen rechtvaardigt die investeerders zoals Nord Stream 2 hebben ondervonden wegens de toepassing van de verplichtingen van richtlijn 2009/73 op een pijpleiding die niet voor 23 mei 2019 was voltooid.

In de derde plaats oordeelt het Gerecht dat Nord Stream 2 niet heeft aangetoond dat de uitbreiding van de werkingssfeer van de verplichtingen van richtlijn 2009/73 tot pijpleidingen tussen een lidstaat en een derde land het evenredigheidsbeginsel schendt.

Het Gerecht merkt om te beginnen op dat de bestreden richtlijn geschikt is om de doelstellingen van rechtszekerheid en samenhang van het rechtskader die zij in wezen nastreeft te verwezenlijken, voor zover zij de werkingssfeer van richtlijn 2009/73 en dus van de daarbij vastgestelde verplichtingen uitbreidt. De omstandigheid dat Nord Stream 2 de enige zou zijn die noch voor de litigieuze ontheffing, noch voor de litigieuze afwijking in aanmerking komt, doet niet aan die vaststelling af.

Vervolgens benadrukt het Gerecht dat de toepassing van de bij richtlijn 2009/73 vastgestelde verplichtingen op pijpleidingen tussen een lidstaat en een derde land in het algemeen, en op de Nord Stream 2-pijpleiding in het bijzonder, ook geschikt is om de doelstelling van voltooiing van de interne markt voor aardgas te verwezenlijken door concurrentievervalsingen en negatieve gevolgen voor de leverings- en voorzieningszekerheid te voorkomen. Richtlijn 2009/73 voorziet immers met name in een verplichting tot ontvlechting (unbundling) van het transmissiesysteem en van de transmissiesysteembeheerder, een verplicht systeem voor de toegang van derden tot het netwerk, alsmede in andere verplichtingen die met name betrekking hebben op tarifaire en niet-tarifaire transparantie. Gelet op het voorwerp van deze verplichtingen, doet het feit dat zij enkel van toepassing zijn op een gedeelte van de pijpleidingen tussen een lidstaat en een derde land niet af aan de geschiktheid om de voormelde doelstelling te verwezenlijken.

De omstandigheid dat de bestreden richtlijn enkel van toepassing is op een fractie van de invoercapaciteit van derde landen, namelijk de capaciteit van de Nord Stream 2-pijpleiding, kan aan die geschiktheid niet afdoen. Het Nord Stream 2 gaspijpleidingproject is namelijk gelanceerd in een bijzondere context, waarin veel lidstaten te kampen hadden met gastekorten als gevolg van geschillen waarbij de Russische Federatie was betrokken. Bovendien is de bestreden richtlijn van toepassing op alle bestaande en toekomstige onshore- of offshorepijpleidingen. Ten slotte is die richtlijn vastgesteld in een context waarin voor vele tussen een lidstaat en een derde land voltooide pijpleidingen reeds de verplichtingen van richtlijn 2009/73 golden, zodat zij dan ook de invoercapaciteit vanuit derde landen waarop haar verplichtingen van toepassing zijn, vergroot, zelfs al is de Nord Stream 2-pijpleiding de enige pijpleiding die niet in aanmerking komt voor een ontheffing of een afwijking.

Als laatste oordeelt het Gerecht dat de bestreden richtlijn niet verder gaat dan noodzakelijk is om de door haar nagestreefde doelen te verwezenlijken.

Nord Stream 2 heeft met name niet aangetoond dat de bestreden richtlijn haar verplichtingen oplegt die niet noodzakelijk zijn in het licht van de doelstelling van voltooiing van de interne markt, noch dat de nadelen die voor haar of voor de Unie en haar lidstaten uit de toepassing van de bij richtlijn 2009/73 vastgestelde verplichtingen voortvloeien, kennelijk onevenredig zijn aan het belang van de nagestreefde doelstellingen en de voordelen die de Unie aan die verplichtingen ontleent. In die zin toont het feit dat Nord Stream 2 haar pijpleiding niet kan exploiteren zoals zij aanvankelijk had voorgenomen, niet aan dat de bestreden richtlijn haar onevenredige beperkingen oplegt. Zij heeft overigens niet aangetoond welke de financiële gevolgen zijn van de toepassing van de verplichtingen van richtlijn 2009/73 op haar pijpleiding, die zij op een economisch aanvaardbare wijze kan blijven exploiteren.

In de vierde plaats verwerpt het Gerecht het middel van Nord Stream 2 dat is ontleend aan misbruik van bevoegdheid. Het Gerecht wijst er om te beginnen op dat artikel 194 VWEU de juridische grondslag van de bestreden richtlijn is, hetgeen door Nord Stream 2 niet wordt betwist. Het enkele feit dat deze richtlijn van negatieve invloed is op de Nord Stream 2-pijpleiding volstaat echter niet om aan te tonen dat de wetgever een andere doelstelling dan de in artikel 194, lid 1, VWEU bedoelde doelstellingen wenste na te streven.

Bovendien heeft Nord Stream 2 niet aangetoond dat de bestreden richtlijn is vastgesteld om andere doelstellingen na te streven dan die welke worden genoemd in de richtlijn, die tot doel heeft om bredere problemen op te lossen dan die welke verband houden met haar geplande pijpleiding, zoals met name het bestaan van obstakels voor de voltooiing van de interne markt voor aardgas.

Nord Stream 2 kan evenmin op goede gronden stellen dat de bestreden richtlijn tot doel heeft de juridische moeilijkheden te omzeilen die zijn gerezen door het verzoek om een mandaat dat de Commissie aan de Raad heeft gericht teneinde met de Russische Federatie te onderhandelen over een internationale overeenkomst voor de Nord Stream 2-pijpleiding. De bestreden richtlijn en de onderhandelingen over een dergelijke overeenkomst zijn immers complementaire instrumenten, en geen vervangbare instrumenten.

Aangezien ook het laatste middel van Nord Stream 2, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften, niet is aanvaard, heeft het Gerecht het beroep in zijn geheel verworpen.

X. Gemeenschappelijke handelspolitiek

Arrest van 21 februari 2024, Sinopec Chongqing SVW Chemical e.a./Commissie (T-762/20, [EU:T:2024:113](#))

„Dumping – Invoer van bepaalde soorten polyvinylalcohol van oorsprong uit China – Definitief antidumpingrecht – Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1336 – Berekening van de normale waarde – Verstoringen van betekenis in het land van uitvoer – Artikel 2, lid 6 bis, van verordening (EU) 2016/1036 – WTO-recht – Beginsel van conforme uitlegging – Correcties – Niet-terugvorderbare btw – Functies die vergelijkbaar zijn met die van een op commissiebasis werkende agent – Billijke vergelijking van de uitvoerprijs met de normale waarde – Bewijslast – Artikel 2, lid 10, onder b) en i), van verordening 2016/1036 – Niet-medewerking – Beschikbare gegevens – Artikel 18 van verordening 2016/1036 – Dubbele toepassing – Toepassing die tot benadeling leidt – Verschillende productieprocessen – Prijsonderbieding – Marktsegmenten – Methode van de productcontrollenummers – Artikel 3, leden 2 en 3, van verordening 2016/1036 – Rechten van de verdediging – Vertrouwelijke behandeling – Artikelen 19 en 20 van verordening 2016/1036”

In het kader van een beroep van entiteiten van de Chinese Sinopec-groep heeft het Gerecht uitvoeringsverordening 2020/1336 van de Europese Commissie tot instelling van definitieve antidumpingrechten op bepaalde soorten polyvinylalcohol (hierna: „PVA”) van oorsprong uit de Volksrepubliek China⁵³¹, nietig verklaard. Bij die gelegenheid preciseert het Gerecht in het kader van de billijke vergelijking van de uitvoerprijs met de normale waarde hoever de bewijslast van de Commissie reikt teneinde de uitvoerprijs naar beneden te kunnen corrigeren op grond dat een aan een producent verbonden verkoopvennootschap functies uitoefent die vergelijkbaar zijn met die van een op commissiebasis werkende agent. Het Gerecht doet ook uitspraak over de vraag of de Commissie, wanneer zij haar bevindingen wegens de vastgestelde niet-medewerking van een onderneming baseert op de beschikbare gegevens, mag uitgaan van het vermoeden dat de normale waarde van de door deze onderneming verkochte producten overeenkomt met de hoogste normale waarde die onder de andere producenten-exporteurs voorkwam.

In het onderhavige geval heeft de Commissie na een klacht van Kuraray Europe GmbH, de belangrijkste PVA-producent in de Europese Unie, een antidumpingonderzoek ingesteld dat heeft geleid tot de vaststelling van de bestreden verordening.

In deze omstandigheden meenden bepaalde entiteiten van de Sinopec Group – te weten Sinopec Chongqing SVW Chemical Co. Ltd (hierna: „Sinopec Chongqing”) en Sinopec Great Wall Energy & Chemical (Ningxia) Co. Ltd (hierna: „Sinopec Ningxia”), Chinese ondernemingen die PVA produceren, en Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (hierna: „Sinopec Central-China”), een met de voorgaande ondernemingen verbonden Chinese onderneming die door hen vervaardigde producten naar met name de Europese Unie uitvoerde – dat zij werden benadeeld door de antidumpingrechten die door de Commissie waren ingesteld, en hebben zij bijgevolg bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2020/1336, voor zover deze hen betreft.⁵³²

⁵³¹ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1336 van de Commissie van 25 september 2020 tot instelling van definitieve antidumpingrechten op bepaalde soorten polyvinylalcohol van oorsprong uit de Volksrepubliek China (PB 2020, L 315, blz. 1) (hierna: „bestreden verordening”).

⁵³² Er zij gewezen op twee andere arresten van dezelfde dag als dit arrest, waarin uitspraak werd gedaan op twee beroepen tot nietigverklaring van de bestreden verordening: de arresten **Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commissie** (T-763/20, [EU:T:2024:114](#)) en **Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry en Inner Mongolia Mengwei Technology/Commissie** (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

Beoordeling door het Gerecht

Ter ondersteuning van hun beroep voeren verzoeksters om te beginnen aan dat de toepassing door de Commissie van artikel 2, lid 6 bis, van verordening 2016/1036⁵³³ ter vaststelling van de normale waarde van de door hen vervaardigde producten, in strijd is met de uit het recht van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) voortvloeiende verplichtingen. Deze bepaling voert een bijzondere regeling in voor de vaststelling van de normale waarde in geval van uitvoer uit landen waarvan vaststaat dat op hun binnenlandse markt sprake is van verstoringen van betekenis, zoals omschreven in diezelfde bepaling.

In dit verband preciseert het Gerecht dat de Commissie niet gehouden was om deze bepaling in overeenstemming met de WTO-regels uit te leggen. De bepalingen van de Unie moeten weliswaar zo veel mogelijk in het licht van het internationaal recht worden uitgelegd, in het bijzonder wanneer zij strekken tot uitvoering van een door de Unie gesloten internationale overeenkomst, maar dit neemt niet weg dat artikel 2, lid 6 bis, van de basisverordening niet kan worden beschouwd als een bepaling ter uitvoering van specifieke verplichtingen van de in het kader van de WTO gesloten overeenkomsten, aangezien het WTO-recht geen specifieke regels bevat voor de berekening van de normale waarde in de in de betrokken bepaling bedoelde situaties.

Wat vervolgens de vergelijking tussen de uitvoerprijs en de normale waarde van de betrokken producten betreft, stelt het Gerecht vast dat de Commissie ten onrechte op grond van artikel 2, lid 10, onder i), van de basisverordening een correctie ter verlaging van de uitvoerprijzen heeft toegepast. De Commissie heeft namelijk een beoordelingsfout gemaakt waar zij het standpunt heeft ingenomen dat verzoeksters, ondanks het bestaan van gemeenschappelijke zeggenschap, geen gemeenschappelijke economische eenheid vormden aangezien Sinopec Central-China – een met de twee andere verzoeksters verbonden verkoopvennootschap – niet als bedrijfsinterne verkoopafdeling handelde, maar functies uitoefende die vergelijkbaar waren met die van een op commissiebasis werkende agent.

In dit verband volgt uit vaste rechtspraak dat de instellingen van de Unie, indien zij van mening zijn dat een correctie ter verlaging van de uitvoerprijs dient te worden toegepast omdat een aan een producent verbonden verkoopvennootschap functies uitoefent die vergelijkbaar zijn met die van een op commissiebasis werkende agent, ten minste met elkaar overeenstemmende aanwijzingen moeten verstrekken die aantonen dat aan deze voorwaarde is voldaan.

Het stond dus aan de Commissie om voldoende met elkaar overeenstemmende aanwijzingen te verstrekken waaruit bleek dat Sinopec Central-China, ondanks het bestaan van gemeenschappelijke zeggenschap, functies uitoefende die vergelijkbaar waren met die van een op commissiebasis werkende agent en niet als bedrijfsinterne verkoopafdeling optrad. De Commissie is er echter niet in geslaagd aan de op haar rustende bewijslast te voldoen, aangezien de verstrekte aanwijzingen ofwel irrelevant waren, ofwel met betrekking tot de door Sinopec Central-China uitgeoefende functies geen bewijskracht hadden.

Wat de berekening van de normale waarde van de door Sinopec Ningxia verkochte producten betreft, merkt het Gerecht bovendien op dat de Commissie het recht onjuist heeft toegepast door uit te gaan van het vermoeden dat deze waarde overeenkwam met de hoogste normale waarde die onder de andere producenten-exporteurs voorkwam.

Aangezien verzoeksters de Commissie in casu niet de nodige gegevens over Sinopec Ningxia hebben kunnen verstrekken, heeft de Commissie de normale waarde van de door Sinopec Ningxia verkochte producten berekend op basis van de beschikbare gegevens in de zin van artikel 18 van de

⁵³³ Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB 2016, L 176, blz. 21; hierna: „basisverordening”).

basisverordening. Er is dus een vergelijking gemaakt op basis van de in haar bezit zijnde gegevens. De Commissie is weliswaar niet gehouden uit te leggen in welk opzicht de gebruikte beschikbare gegevens de meest betrouwbare informatie vormden, aangezien een dergelijke verplichting noch uit artikel 18 van de basisverordening noch uit de rechtspraak voortvloeit, maar zij moet niettemin uitleggen waarom de in aanmerking genomen gegevens relevant zijn.

Hoewel het de Commissie wegens de verschillen tussen de productieprocessen van Sinopec Ningxia en Sinopec Chongqing was toegestaan om de gegevens betreffende Sinopec Chongqing af te wijzen als relevante gegevens en juist de gegevens van de andere producenten-exporteurs te gebruiken, moest zij dus haar keuze rechtvaardigen om voor elke door Sinopec Ningxia verkochte productsoort uit te gaan van de hoogste normale waarde die onder de andere producenten-exporteurs voorkwam. Bij deze keuze mag immers niet worden uitgegaan van een vermoeden dat is gebaseerd op enkel de vaststelling dat verzoeksters niet hebben meegewerkt, aangezien de Commissie niet het recht heeft om een producent-exporteur een sanctie op te leggen wegens gebrek aan medewerking.

Overigens blijft het aanvaardbaar om uit te gaan van een vermoeden, ook al is het moeilijk te weerleggen, voor zover er met name tegenbewijs kan worden geleverd. In het onderhavige geval kan het vermoeden echter slechts worden weerlegd indien verzoeksters de Commissie de informatie verstrekken die niet was overgelegd, terwijl het feit dat dat niet was gebeurd voor de Commissie juist de reden was om de beschikbare gegevens in de zin van artikel 18 van de basisverordening te gebruiken.

Ten slotte oordeelt het Gerecht dat de Commissie de rechten van verdediging van verzoeksters niet heeft geschonden door hun geen informatie te verstrekken over de door de Uniebedrijfstak verkochte hoeveelheden en de verkoopprijzen daarvan, en evenmin over de prijszonderbiedings- en prijsbederfmarges, op grond dat deze gegevens vertrouwelijk waren.

Deze vaststelling dat er geen fout is gemaakt, wordt bevestigd door het feit dat verzoeksters, toen zij de e-mail van de Commissie met de afwijzing van hun verzoek om toegang tot de litigieuze gegevens hadden ontvangen, deze kwestie niet aan de raadadviseur-auditeur hebben voorgelegd, hoewel zij dit hadden kunnen doen.⁵³⁴ Aldus hebben zij ingestemd met de beslissing van de Commissie die voortvloeit uit een afweging van de doelstellingen van de basisverordening, namelijk de belanghebbenden in staat stellen hun belang nuttig te verdedigen en de vertrouwelijkheid van de in de loop van het onderzoek verzamelde informatie beschermen.⁵³⁵

Arrest van 21 februari 2024, Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Commissie (T-763/20, [EU:T:2024:114](#))

„Dumping – Invoer van bepaalde soorten polyvinylalcohol van oorsprong uit China – Definitief antidumpingrecht – Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1336 – Berekening van de normale waarde – Verstoringen van betekenis in het land van uitvoer – Artikel 2, lid 6 bis, van verordening (EU) 2016/1036 – WTO-recht – Beginsel van conforme uitlegging – Keuze van een passend representatief land – Onmiddellijk beschikbare gegevens – Niet-medewerking – Begrip ‘nodige gegevens’ – Artikel 18 van verordening 2016/1036 – Prijszonderbieding – Marktsegmenten – Methode van de productcontrole nummers – Artikel 3, leden 2 en 3, van verordening 2016/1036 – Rechten van de verdediging – Vertrouwelijke behandeling – Artikelen 19 en 20 van verordening 2016/1036”

Een Chinese producent-exporteur heeft bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring ingesteld van uitvoeringsverordening 2020/1336 van de Europese Commissie tot instelling van een definitief

⁵³⁴ Artikel 15 van besluit (EU) 2019/339 van de voorzitter van de Europese Commissie van 21 februari 2019 betreffende de functie en het mandaat van de raadadviseur-auditeur in bepaalde handelsprocedures (PB 2019, L 60, blz. 20).

⁵³⁵ Zie in die zin artikel 6, lid 7, en de artikelen 19 en 20 van de basisverordening.

antidumpingrecht op bepaalde soorten polyvinylalcohol (hierna: „PVA”) van oorsprong uit de Volksrepubliek China⁵³⁶. Het Gerecht verwerpt dit beroep en verduidelijkt hierbij het begrip „onmiddellijk beschikbare” gegevens in het kader van de keuze van het geschikte representatieve land voor de berekening van de normale waarde van het product waarop een antidumpingonderzoek betrekking heeft in het geval dat er sprake is van verstoringen van betekenis op de markt in het land van uitvoer. Het Gerecht geeft ook een verduidelijking van het begrip „nodige gegevens” die de belanghebbende partijen in het kader van het antidumpingonderzoek aan de Commissie moeten verstrekken. In het onderhavige geval heeft de Commissie na een klacht van Kuraray Europe GmbH, de belangrijkste PVA-producent in de Europese Unie, een antidumpingonderzoek ingesteld dat heeft geleid tot de vaststelling van de bestreden verordening.

In deze omstandigheden meende Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, een Chinese vennootschap die PVA produceert en uitvoert naar de Europese Unie, dat zij werd benadeeld door de antidumpingrechten die door de Commissie waren ingesteld en daarom heeft zij bij het Gerecht beroep ingesteld tot nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2020/1336 voor zover deze haar betreft.⁵³⁷

Beoordeling door het Gerecht

Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster in de eerste plaats aan dat de Commissie artikel 2, lid 6 bis, onder a), van de basisverordening⁵³⁸ onjuist heeft uitgelegd. In dit artikel is bepaald dat wanneer wordt vastgesteld dat het wegens het bestaan van verstoringen van betekenis in het land van uitvoer niet passend is gebruik te maken van de binnenlandse prijzen en kosten in dat land, de normale waarde van het betrokken product uitsluitend wordt berekend aan de hand van productie- en verkoopkosten waarin niet-verstoorde prijzen of benchmarks tot uitdrukking komen. Daartoe kan de Commissie als bronnen gebruikmaken van onder meer de overeenkomstige productie- en verkoopkosten in een passend representatief land met een niveau van economische ontwikkeling dat vergelijkbaar is met dat van het land van uitvoer, mits de desbetreffende gegevens onmiddellijk beschikbaar zijn. Kan er uit meer dan één mogelijk representatief land worden gekozen, dan wordt de voorkeur gegeven aan het land met een toereikend niveau van sociale en milieubescherming.

In dit verband merkt het Gerecht op dat de Commissie geen fout heeft gemaakt door Turkije, en niet Mexico, als representatief land te kiezen voor de berekening van de normale waarde van het betrokken product. De Commissie kon zich namelijk enkel baseren op de gegevens die waren verstrekt door een in Turkije gevestigde onderneming, aangezien de gegevens die de in Mexico gevestigde ondernemingen hadden verstrekt niet konden worden aangemerkt als „onmiddellijk beschikbare” gegevens.

Aldus bevestigt het Gerecht met betrekking tot, om te beginnen, het begrip „onmiddellijk beschikbare” gegevens de letterlijke uitlegging die de Commissie in de bestreden verordening heeft gegeven, volgens welke „openbaar beschikbaar” duidt op beschikbaarheid voor het grote publiek en

⁵³⁶ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1336 van de Commissie van 25 september 2020 tot instelling van definitieve antidumpingrechten op bepaalde soorten polyvinylalcohol van oorsprong uit de Volksrepubliek China (hierna: „bestreden verordening”) (PB 2020, L 315, blz. 1).

⁵³⁷ Er zij gewezen op twee andere arresten van dezelfde dag als dit arrest, waarin uitspraak werd gedaan op twee beroepen tot nietigverklaring van de bestreden verordening: de arresten *Sinopec Chongqing SVW Chemical e.a./Commissie* (T-762/20, [EU:T:2024:113](#)) en *Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry en Inner Mongolia Mengwei Technology/Commissie* (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

⁵³⁸ Verordening (EU) 2016/1036 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 betreffende beschermende maatregelen tegen invoer met dumping uit landen die geen lid zijn van de Europese Unie (PB 2016, L 176, blz. 21; hierna: „basisverordening”).

„onmiddellijk beschikbaar” op beschikbaarheid voor eenieder mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, zoals een betaling van een vergoeding. De gegevens die afkomstig waren van de in Mexico gevestigde ondernemingen waren hetzij uitsluitend in een vertrouwelijke, niet openbaar beschikbare vorm verstrekt, hetzij slechts beschikbaar voor een andere periode dan die waarop het onderzoek betrekking had.

Op basis van een contextuele en teleologische uitlegging is het Gerecht van oordeel dat dit begrip moet worden uitgelegd in het licht van de vereisten die voortvloeien uit de bepalingen van de basisverordening inzake vertrouwelijke behandeling en het verstrekken van informatie aan partijen, teneinde hun rechten van verdediging te beschermen. De basisverordening streeft dus twee doelstellingen na, namelijk enerzijds de belanghebbenden in staat stellen hun belangen nuttig te verdedigen en anderzijds de vertrouwelijkheid van de in de loop van het onderzoek verzamelde informatie te beschermen.⁵³⁹ De Commissie mag bij haar pogingen om „onmiddellijk beschikbare” gegevens te verkrijgen, gelet op die doelstellingen dus weigeren om gebruik te maken van gegevens die de partij die ze heeft verstrekt als vertrouwelijk heeft aangemerkt en waarvan zij geen niet-vertrouwelijke samenvatting kan verkrijgen op basis waarvan de andere bij het onderzoek betrokken partijen hun rechten van verdediging zouden kunnen uitoefenen.

Vervolgens verduidelijkt het Gerecht dat de Commissie, door de gegevens van de in Turkije gevestigde vennootschap te aanvaarden, haar zorgvuldigheidsplicht niet heeft geschonden als gevolg van een op onjuiste of onredelijke wijze berekende normale waarde van het betrokken product. De argumenten waarmee verzoekster de relevantie van de gekozen gegevens betwist – voor het onderzoekstijdvak en voor de informatie in deze gegevens – zijn in het onderhavige geval namelijk niet onderbouwd. Bijgevolg voert zij onvoldoende gegevens aan die de beoordelingen van de feiten in de bestreden verordening ongeloofwaardig maken.

Ten slotte is de Commissie, na te hebben vastgesteld dat Turkije het enige geschikte representatieve land was, terecht tot de slotsom gekomen dat zij niet hoefde over te gaan tot een beoordeling van het niveau van sociale en milieubescherming zoals bedoeld in artikel 2, lid 6 bis, onder a), van de basisverordening.

Wat in de tweede plaats schending van artikel 18 van de basisverordening betreft, verwerpt het Gerecht verzoeksters stelling dat de Commissie voor de berekening van de normale waarde ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de beschikbare gegevens in de zin van artikel 18 van de basisverordening, ondanks het feit dat verzoekster zo goed mogelijk had meegewerkt.

Artikel 18 van de basisverordening heeft immers tot doel de Commissie in staat te stellen het antidumpingonderzoek voort te zetten, zelfs indien de belanghebbenden hun medewerking weigeren of niet voldoende medewerking verlenen. Om die reden biedt lid 1 van deze bepaling de Commissie de mogelijkheid om gebruik te maken van de beschikbare gegevens, indien de gevraagde informatie uiteindelijk niet wordt verkregen. Om te kunnen vaststellen dat partijen meewerken in de zin van deze bepaling, moeten zij alle gegevens verstrekken waarover zij beschikken en die de instellingen nodig menen te hebben om hun conclusies te kunnen trekken.

Met betrekking tot het begrip „nodige gegevens” volgt uit de bewoordingen, de context en de doelstelling van artikel 18, lid 1, van de basisverordening dat dit begrip ziet op de inlichtingen waarover de belanghebbenden beschikken en die de instellingen van de Unie van hen wensen te verkrijgen om in het kader van het antidumpingonderzoek de passende conclusies te kunnen trekken. De gegevens over de productievolumes en over de kosten voor de vervaardiging van het product waarop een antidumpingonderzoek betrekking heeft, vormen dus nodige gegevens in de zin van die bepaling.

⁵³⁹ Zie in die zin artikel 6, lid 7, en de artikelen 19 en 20 van de basisverordening.

In het onderhavige geval merkt het Gerecht om te beginnen op dat verzoekster de door de Commissie gevraagde gegevens over de grondstoffen voor de zelfgeproduceerde productiefactoren niet heeft verstrekt, terwijl deze informatie nodig was voor de vaststelling van de normale waarde. Aangezien de normale waarde in het onderhavige geval is berekend volgens een op de productiekosten gebaseerde methode, was het immers nodig om van alle voor de productie van PVA gebruikte grondstoffen te weten welke hoeveelheden ervan werden gebruikt, waaronder van de grondstoffen die nodig waren voor de zelf vervaardigde productiefactoren. Aangezien verzoekster niet heeft aangetoond dat er werkelijk sprake was van de gestelde onmogelijkheid om die informatie te verstrekken, heeft de Commissie artikel 18, lid 1, niet geschonden door zich ter vervanging van deze informatie te baseren op de beschikbare gegevens.

Wat vervolgens de gestelde schending van artikel 18, lid 3, van de basisverordening betreft, herinnert het Gerecht eraan dat de leden 1 en 3 van die verordening betrekking hebben op verschillende situaties. Terwijl artikel 18, lid 1, in algemene bewoordingen de gevallen beschrijft waarin de gegevens niet zijn verstrekt die de instellingen voor het onderzoek nodig hebben, heeft lid 3 van dit artikel namelijk betrekking op gevallen waarin de voor het onderzoek nodige gegevens wel zijn verstrekt, maar niet relevant zijn, zodat de beschikbare gegevens niet noodzakelijkerwijs hoeven te worden gebruikt. Aangezien verzoekster de vereiste informatie niet heeft verstrekt, is artikel 18, lid 3, van de basisverordening niet van toepassing en kan de Commissie enkel de beschikbare gegevens gebruiken om de ontbrekende informatie te vervangen.

Ten slotte heeft de Commissie verzoeksters rechten van verdediging evenmin geschonden door haar niet tijdig in kennis te stellen van het „verificatierapport”, dat haar moest worden verstrekt voordat haar de brief werd toegezonden waarbij de Commissie haar meedeelde gebruik te willen maken van de beschikbare gegevens in de zin van artikel 18 van de basisverordening. In dat verband volgt uit vaste rechtspraak dat schending van de rechten van de verdediging alleen tot nietigverklaring van het na afloop van een procedure genomen besluit leidt, wanneer deze procedure zonder deze onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben. Verzoekster heeft echter geen enkel gegeven aangevoerd waaruit blijkt dat niet was uitgesloten dat de procedure een andere afloop had kunnen hebben indien zij dit rapport eerder had ontvangen.

Wat de andere middelen ter betwisting van de door de Commissie in de bestreden verordening vastgestelde dumpingmarge betreft, blijkt uit het onderzoek van die middelen dat er geen fout is gemaakt bij de berekening van de dumpingmarge zodat deze hoger blijft dan de schademarge, die op grond van de regel van het laagste recht in aanmerking is genomen bij de vaststelling van het antidumpingrecht. Aangezien deze andere middelen niet kunnen afdoen aan deze conclusie, is het Gerecht van oordeel dat zij dus niet ter zake dienend zijn.

XI. Economisch en monetair beleid

1. Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

Arrest van 10 juli 2024, Frankrijk/GAR (T-540/22, [EU:T:2024:459](#))

„Economisch en monetair beleid – Bankenunie – Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme voor kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen (GAM) – Verordening (EU) nr. 806/2014 – Minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva – Besluit van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) om geen ontheffing te verlenen – Beroep bij het beroepspanel van de GAR – Verwerping – Voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen – Beoordelingsmarge van de GAR – Rechtszekerheid – Motiveringsplicht”

In een door de Franse Republiek ingesteld beroep tot nietigverklaring van een besluit van het beroepspanel van de Gemeenschappelijke afwikkelingsraad (GAR) (hierna: „beroepspanel”)⁵⁴⁰, dat het verwerpt, spreekt het Gerecht zich voor het eerst uit over een besluit waarbij het beroepspanel het onderzoek toetst dat door de GAR was verricht voor de vaststelling of een bankgroep voldeed aan de voorwaarden om te kunnen worden ontheven van het in artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014⁵⁴¹ vastgestelde minimumvereiste voor eigen vermogen.

Op 6 november 2020 had een bankgroep bij de GAR een verzoek ingediend om een van haar dochterondernemingen te ontheffen van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (hierna: „MREL”), dat krachtens artikel 12 octies van verordening nr. 806/2014 op individuele basis wordt toegepast. Bij het bestreden besluit heeft het beroepspanel het beroep verworpen dat de Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (Franse prudentiële toezichthouder; hierna: „appellante bij het beroepspanel”) tegen het besluit van de GAR tot afwijzing van dat verzoek⁵⁴² had ingesteld.

Beoordeling door het Gerecht

Wat in de eerste plaats de draagwijdte van artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014 (hierna: „betrokken bepaling”) betreft, stelt het Gerecht allereerst vast dat artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van die verordening naar de letter uitgelegd niet voorziet in de mogelijkheid om een specifieke garantie te eisen opdat wordt voldaan aan de voorwaarde dat er geen bestaande of te voorzien wezenlijke belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of de onmiddellijke terugbetaling van passiva, net zomin als daarin wordt aangegeven dat de GAR ter zake geen specifieke garantie mag eisen.

Vervolgens oordeelt het vanuit het oogpunt van een contextuele uitlegging dat het vereiste van door zekerheden gedekte garanties tussen de moederonderneming en haar dochterondernemingen slechts in artikel 12 octies van verordening nr. 806/2014 is opgenomen als middel om te voldoen aan

⁵⁴⁰ Besluit nr. 3/2021 van het beroepspanel van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) van 8 juni 2022 houdende verwerping van het beroep tegen besluit SRB/EES/2021/44 van 4 november 2021 tot vaststelling van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (hierna: „bestreden besluit”).

⁵⁴¹ Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 225, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2019/877 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 (PB 2019, L 150, blz. 226).

⁵⁴² Besluit SRB/EES/2021/44 van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad van 4 november 2021.

het interne MREL, en dat artikel 12 nonies van die verordening geen garantievoorraude bevat voor een ontheffing, in tegenstelling tot hetgeen de wetgever heeft opgenomen in richtlijn 2014/59⁵⁴³. De mogelijkheid om op grond van de betrokken bepaling ontheffing te verkrijgen kan dus geenszins afhankelijk worden gesteld van het vereiste van een door een zekerheid gedekte garantie die vergelijkbaar is met die van artikel 12 octies, lid 3, van die verordening. Anders zou de betrokken bepaling elk nuttig effect verliezen en aldus op flagrante wijze worden geschonden.

Uit de contextuele uitlegging van de betrokken bepaling kan volgens het Gerecht evenwel niet worden afgeleid dat het ontbreken van een verwijzing naar een garantie in de bepaling over de behandeling van verzoeken tot ontheffing van het interne MREL⁵⁴⁴ de GAR ipso jure belet om in het kader van die behandeling dat soort vereiste op te leggen. Ofschoon de GAR een ontheffingsverzoek moet afwijzen wanneer niet is voldaan aan een van de cumulatieve voorwaarden van de betrokken bepaling, beschikt hij wel over een zekere beoordelingsmarge om te bepalen in welke omstandigheden voldaan is aan de derde voorwaarde, namelijk dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. Derhalve is het niet uitgesloten dat de GAR, gelet op die beoordelingsmarge, een garantie mag opleggen die verschilt van die van artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014, teneinde een belemmering weg te nemen voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen.

Ten slotte wijst het Gerecht er op grond van een teleologische uitlegging van de betrokken bepaling op dat de hoofddoelstelling die de wetgever met zowel verordening nr. 806/2014 als richtlijn 2014/59 nastreeft door het MREL op te leggen aan alle instellingen van een bankgroep, erin bestaat om een doeltreffende afwikkeling te waarborgen met minimale nadelige gevolgen voor de reële economie, het financiële stelsel en de overheidsfinanciën. Aldus moet de GAR bij de behandeling van een ontheffingsverzoek inzake het interne MREL beoordelen of er andere regelingen bestaan die kunnen dienen als functionele alternatieven voor het interne MREL. Gelet op de beoordelingsmarge waarover de GAR beschikt, staat niets eraan in de weg dat hij, naargelang de specifieke omstandigheden van elk ontheffingsverzoek, een garantie noodzakelijk acht om te voldoen aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. Hij mag evenwel geen garantie eisen waarvan de kenmerken vergelijkbaar zijn met die van de garantie als bedoeld in artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014.

Het Gerecht wijst er in dat verband op dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de GAR van de betrokken bankgroep een garantie zou hebben geëist die overeenstemt, of vergelijkbaar is met die van artikel 12 octies, lid 3, van verordening nr. 806/2014, laat staan dat het beroepspanel een dergelijke benadering van de GAR zou hebben goedgekeurd.

Wat in de tweede plaats de beperking van het onderzoek van het beroepspanel tot de aan hem voorgelegde middelen betreft, wijst het Gerecht er vooraf op dat volgens verordening nr. 806/2014⁵⁴⁵ elke natuurlijke of rechtspersoon tegen een besluit van de GAR beroep kan aantekenen bij het beroepspanel, dat het beroep de gronden bevat waarop het is gebaseerd en dat het aan het beroepspanel staat om over dat beroep een besluit te nemen. Het beroepspanel onderzoekt dus de middelen die aan hem worden voorgelegd. Voorts stelt het Gerecht vast dat de argumenten die appellante bij het beroepspanel ter ondersteuning van haar eerste middel had

⁵⁴³ Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PB 2014, L 173, blz. 190), zoals gewijzigd bij richtlijn (EU) 2019/879 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2019 (PB 2019, L 150, blz. 296).

⁵⁴⁴ Te weten artikel 12 nonies, lid 1, van verordening nr. 806/2014.

⁵⁴⁵ Zie artikel 85, leden 3 en 4, van die verordening.

aangevoerd niet zagen op de inhoudelijke beoordelingen van de GAR ten aanzien van de garanties van 2014 en 2015 waarop de betrokken bankgroep zich had beroepen voor haar betoog dat was voldaan aan de voorwaarde dat er geen belemmering is voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen. De argumenten in kwestie hadden namelijk betrekking op de beweerde onjuiste toepassing van het recht door de GAR doordat hij mechanisch en automatisch een voorwaarde had toegepast die niet in artikel 12 nonies van verordening nr. 806/2014 was opgenomen, en zodoende zijn bevoegdheid had overschreden.

Het Gerecht is derhalve van oordeel dat het beroepspanel diende te controleren dat de GAR voor zijn beoordeling geen verkapt abstract onderzoek had gevoerd naar de garanties van 2014 en 2015, maar wel een geloofwaardig en concreet onderzoek naar de situatie van de betrokken bankgroep en deze tot staving van haar ontheffingsverzoek aangeboden garanties, en dat de GAR daarmee de grenzen van zijn beoordelingsmarge in acht had genomen. Het wijst dan ook de grief af dat de door appellante bij het beroepspanel aangevoerde middelen en argumenten inzake de onjuiste toepassing van het recht door de GAR – doordat deze de betrokken bepaling niet naar behoren had toegepast en de grenzen van zijn bevoegdheid had overschreden – het beroepspanel er noodzakelijkerwijs toe hadden moeten brengen om te onderzoeken of de GAR in het licht van alle relevante gegevens van het geval terecht een specifieke garantie mocht eisen.

Wat in de laatste plaats de schending van het rechtszekerheidsbeginsel betreft, merkt het Gerecht ten eerste op dat niet kan worden verlangd dat in artikel 12 nonies, lid 1, onder c), van verordening nr. 806/2014 de verschillende concrete gevallen worden genoemd waarin al dan niet voldaan is aan de voorwaarde van die bepaling, voor zover niet al deze gevallen van tevoren door de wetgever kunnen worden vastgesteld. Het is immers niet mogelijk de voorbeelden van belemmeringen voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen op te noemen, net zomin als van de wetgever kan worden verlangd dat hij een positieve lijst vaststelt van de maatregelen waarmee kan worden voldaan aan de voorwaarde dat er geen van dergelijke belemmeringen zijn. Ten tweede verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich er niet tegen dat de betrokken autoriteiten bij de toepassing van de in de regeling vastgestelde criteria over een beoordelingsmarge beschikken. In casu impliceert het feit dat de GAR over een marge beschikt bij de beoordeling of er een belemmering bestaat voor de onmiddellijke overdracht van eigen vermogen of bij de beoordeling van de juiste manier om aan die voorwaarde te voldoen, daarom nog niet dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.

2. Prudentieel toezicht op kredietinstellingen⁵⁴⁶

Arrest van 28 februari 2024, Sber/ECB (Gevoegde zaken T-647/21 en T-99/22, [EU:T:2024:127](#))

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Artikel 9, lid 1, eerste alinea, van verordening (EU) nr. 1024/2013 – Toepassing door de ECB van invorderingsrente overeenkomstig het Oostenrijkse recht in geval van schending van artikel 395 van verordening (EU) nr. 575/2013 en naar aanleiding van een besluit tot het opleggen van een administratieve geldelijke sanctie krachtens artikel 18 van verordening nr. 1024/2013 – Evenredigheid”

Arrest van 28 februari 2024, BAWAG PSK/ECB (T-667/21, [EU:T:2024:131](#))

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Artikel 9, lid 1, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 1024/2013 – Rechtstreekse uitoefening door de ECB van een bevoegdheid van een bevoegde autoriteit krachtens het toepasselijke Unierecht – Opleggen van invorderingsrente door het Oostenrijkse recht in geval van niet-naleving van artikel 395 van verordening (EU) nr. 575/2013 – Bevoegdheid van de ECB – Artikel 65, lid 1, en artikel 70 van richtlijn 2013/36/EU – Evenredigheid”

Bij twee arresten van dezelfde dag wijst het Gerecht de beroepen tot nietigverklaring toe die zijn ingesteld tegen besluiten van de Europese Centrale Bank (ECB) waarbij invorderingsrente wordt opgelegd op basis van de GTM-verordening en met toepassing van het nationale recht. Het verduidelijkt daarbij de omstandigheden waaronder het een Unierechtconforme uitlegging van het nationale recht ter omzetting van een richtlijn kan geven, die afwijkt van de uitlegging door de nationale rechterlijke instanties.⁵⁴⁷

Verder spreekt het Gerecht zich in het arrest Sber/ECB (gevoegde zaken T-647/21 en T-99/21) uit over de nog niet eerder behandelde kwestie van de toepassing van het beginsel ne bis in idem wanneer de ECB administratieve geldelijke sancties oplegt uit hoofde van de GMT-verordening, en bouwt het in het arrest BAWAG PSK/BCE (T-667/21) zijn rechtspraak over de omvang van de bevoegdheid van de ECB op grond van deze verordening verder uit.

De zaken betreffen twee Oostenrijkse kredietinstellingen die onder rechtstreeks prudentieel toezicht van de ECB staan.

In de gevoegde zaken T-647/21 en T-99/22 heeft de ECB besloten verzoekster, Sber Vermögensverwaltungs AG, op grond van de GMT-verordening een administratieve geldelijke sanctie op te leggen omdat zij de in verordening nr. 575/2013⁵⁴⁸ vastgestelde limieten voor grote blootstellingen zowel op individuele als op geconsolideerde basis had overschreden. Vervolgens heeft de ECB besloten om haar op grond van de GMT-verordening⁵⁴⁹ en § 97, lid 1, punt 2, BWG⁵⁵⁰ invorderingsrente op te leggen voor de bij de genoemde overschrijdingen betrokken bedragen.

⁵⁴⁶ Gezamenlijke samenvatting voor de gevoegde zaken Sber/ECB (T-647/21 en T-99/22) en zaak BAWAG PSK/ECB (T-667/21).

⁵⁴⁷ Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63; hierna: „GTM-verordening”).

⁵⁴⁸ Artikel 395, lid 1, van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2013, L 176, blz. 1).

⁵⁴⁹ Artikel 4, lid 1, onder d), en artikel 4, lid 3, alsmede artikel 9, lid 1, tweede alinea, van de GTM-verordening.

Na een advies van de administratieve raad voor toetsing van de ECB waarin werd gewezen op gebreken in het oorspronkelijke besluit van de ECB, heeft de ECB dit besluit op 21 december 2021 vervangen door een nieuw besluit⁵⁵¹, waarin het bedrag aan invorderingsrente is gehandhaafd. Zij heeft gepreciseerd dat het opleggen van invorderingsrente op grond van het BWG in het geval van schending van de verplichtingen van een instelling uit hoofde van verordening nr. 575/2013 tot de gebonden bevoegdheid van de bevoegde autoriteit behoort, die haar geen beoordelingsmarge laat.

Bij wege van twee afzonderlijke beroepen heeft verzoekster het Gerecht verzocht om nietigverklaring van de besluiten van de ECB, zowel het oorspronkelijke besluit als het besluit van 21 december 2021.

In zaak T-667/21 heeft verzoekster, BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG, in Frankrijk indirect een portefeuille woningkredieten verworven. Deze portefeuille is overgedragen aan een beleggingsfonds zonder rechtspersoonlijkheid waarvan zij alle aandelen heeft verworven en zo de uiteindelijk begunstigde is geworden.

Na een inspectie in de gebouwen van verzoekster heeft de ECB geconstateerd dat verzoekster niet over gegevens beschikte om de debiteuren van de onderliggende leningen te kunnen identificeren en voor de portefeuille de in verordening nr. 575/2013 vastgestelde limiet voor grote blootstellingen had overschreden. Bij besluit van 2 augustus 2021⁵⁵² heeft de ECB haar overeenkomstig dezelfde wettelijke bepalingen als in bovengenoemde gevoegde zaken invorderingsrente opgelegd. Verzoekster heeft deze beslissing aangevochten bij het Gerecht.

In zijn arresten Sber/ECB (gevoegde zaken T-647/21 en T-99/22) en BAWAG PSK/ECB (T-667/21) verklaart het Gerecht respectievelijk het besluit van 21 december 2021 van de ECB (ter vervanging van haar oorspronkelijke besluit) en dat van 2 augustus 2021 nietig, op grond van het feit dat de ECB bij het opleggen van invorderingsrente de omstandigheden van de zaak niet in aanmerking had genomen.

Beoordeling door het Gerecht

Toepassing van het beginsel ne bis in idem

Het Gerecht is van oordeel dat het opleggen van invorderingsrente door de ECB op grond van § 97, lid 1, punt 2, BWG voor een gedraging waarvoor reeds een administratieve geldelijke sanctie krachtens de GTM-verordening is opgelegd, niet in strijd is met het beginsel ne bis in idem.

In dat verband herinnert het eraan dat de toepassing van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), die een samenloop van strafrechtelijke vervolgingsmaatregelen en sancties voor dezelfde feiten en tegen dezelfde persoon verbiedt, niet beperkt is tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk” worden gekwalificeerd. Het strekt zich uit tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de aard zelf van het strafbare feit en de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd als strafrechtelijk moeten worden beschouwd.

Hiermee benadrukt het Gerecht dat de op grond van artikel 18, lid 1, van de GTM-verordening opgelegde administratieve geldelijke sancties binnen de werkingssfeer van artikel 50 van het Handvest vallen. Het merkt op dat deze sancties duidelijk gemodelleerd zijn naar de sancties die de

⁵⁵⁰ Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) (wet op het bankwezen) van 30 juli 1993 (BGBl. 532/1993), zoals gewijzigd bij de wet van 28 mei 2021 (BGBl. I, 98/2021) (hierna: „BWG”).

⁵⁵¹ Besluit ECB-SSM-2021-ATSBE-12.

⁵⁵² Besluit ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018 0000126.

Europese Commissie kan opleggen op het gebied van het mededingingsrecht⁵⁵³ en van vergelijkbare aard en ernst zijn. Uit vaste rechtspraak volgt dat het beginsel ne bis in idem in mededingingsrechtelijke boeteprocedures in acht moet worden genomen. Deze kwalificatie moet dus naar analogie worden toegepast op die sancties.

Daarnaast merkt het Gerecht op dat uit de rechtspraak van de Oostenrijkse rechterlijke instanties blijkt dat invorderingsrente als prudentiële maatregel wordt aangemerkt en niet bestraffend is. Aangezien noch de aard van het strafbare feit, noch de zwaarte van de straf de administratieve geldelijke sancties binnen de werkingssfeer van het strafrecht brengen, valt de toepassing ervan in het kader van het BWG niet binnen de werkingssfeer van artikel 50 van het Handvest. Deze conclusie wordt ook bevestigd door het arrest VTB Bank (Austria)⁵⁵⁴, waarin het Hof met betrekking tot invorderingsrente de voorkeur gaf aan de kwalificatie „administratieve maatregel” boven die van „administratieve sanctie”.

Bevoegdheid van de ECB om invorderingsrente op te leggen

Het Gerecht verduidelijkt dat de ECB bevoegd was om overeenkomstig § 97 BWG krachtens de GMT-verordening invorderingsrente op te leggen.

Van meet af aan benadrukt het dat de ECB, om haar prudentiële taken uit te voeren, drie categorieën toezichts- en onderzoeksbevoegdheden heeft, namelijk die waarin de GMT-verordening voorziet, de bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten krachtens de relevante bepalingen van het Unierecht en de bevoegdheid om nationale autoriteiten overeenkomstig de geldende nationale bepalingen op te dragen van hun bevoegdheden gebruik te maken.

Bij het onderzoek of de ECB in casu de bevoegdheden had die tot de tweede categorie behoren, namelijk die van de bevoegde autoriteiten krachtens de relevante bepalingen van het Unierecht, merkt het Gerecht op dat de uitdrukking „krachtens het Unierecht” aldus is uitgelegd dat zij alle bevoegdheden omvat die voortvloeien uit het bij een richtlijn vastgestelde rechtskader, ongeacht of zij voortvloeien uit een verplichting of een mogelijkheid voor de lidstaat om wetten uit te vaardigen, in tegenstelling tot de erkenning door die richtlijn van de bevoegdheid van de lidstaten om op grond van het nationale recht buiten het kader van het stelsel van deze richtlijn strengere bepalingen vast te stellen⁵⁵⁵.

In het arrest VTB Bank (Austria)⁵⁵⁶ is namelijk in verband met een eerdere versie van § 97 BWG overwogen dat de mogelijkheid om invorderingsrente op te leggen op grond van deze bepaling neerkomt op een administratieve maatregel die binnen de werkingssfeer van artikel 65, lid 1, van richtlijn 2013/36⁵⁵⁷ valt, dat in casu deel uitmaakt van het relevante rechtskader. Daarbij is het irrelevant dat die invorderingsrente niet is opgenomen in een lijst van sancties en andere administratieve maatregelen in die richtlijn, aangezien deze lijst niet-uitputtend is en die richtlijn bepaalt dat de lidstaten alle maatregelen nemen die zij noodzakelijk achten om ervoor te zorgen dat deze richtlijn en verordening nr. 575/2013 worden toegepast. Het Gerecht merkt op dat het Hof in dit

⁵⁵³ Overeenkomstig artikel 23, lid 2, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 en 102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1).

⁵⁵⁴ Arrest van 7 augustus 2018, **VTB Bank (Austria)** (C-52/17, [EU:C:2018:648](#), punten 40-42).

⁵⁵⁵ Zie in die zin arrest van 10 maart 2016, **Safe Interenvíos** (C-235/14, [EU:C:2016:154](#), punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁵⁶ Reeds aangehaald arrest van 7 augustus 2018, punten 31-44.

⁵⁵⁷ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338).

arrest heeft benadrukt dat door middel van Unierechtelijke prudentiële minimumvereisten voor maximale harmonisatie gezorgd moet worden en dat de lidstaten, wanneer de in verordening nr. 575/2013 neergelegde limieten worden overschreden, de kredietinstellingen derhalve geen nationaalrechtelijke maatregel, maar een administratieve sanctie of een andere administratieve maatregel in de zin van artikel 65, lid 1, van richtlijn 2013/36 moeten opleggen.

De omstandigheid dat invorderingsrente niet wordt genoemd in de lijst van richtlijn 2013/36 staat er dus niet aan in de weg dat die rente onder de bij deze richtlijn vastgestelde regeling valt. Bijgevolg komt het Gerecht tot de conclusie dat het gaat om een bevoegdheid waarover de bevoegde nationale autoriteit beschikt „krachtens het toepasselijke Unierecht” in de zin van artikel 9, lid 1, tweede alinea, tweede volzin, van de GMT-verordening en die dus toekomt aan de ECB.

Uitlegging van het nationale recht

Het Gerecht merkt op dat de ECB, door de uitlegging van de Oostenrijkse rechterlijke instanties te volgen dat invorderingsrente automatisch wordt opgelegd bij overschrijdingen van limieten voor grote blootstellingen en door de omstandigheden van de onderhavige zaak niet in aanmerking te nemen, zich heeft gebaseerd op een rechtens onjuiste premisse, waardoor haar onderzoek naar de evenredigheid van de toepassing van § 97, lid 1, punt 2, BWG gebrekkig is.

In deze context merkt het Gerecht op dat, wanneer het dient na te gaan of de ECB het nationale recht ter omzetting van een richtlijn juist heeft toegepast, de uitlegging van de nationale rechterlijke instanties volstaat om de strekking van dat nationale recht te bepalen wanneer daaruit volgt dat het verenigbaar is met de omgezette richtlijn. Wanneer de uitlegging door de nationale rechterlijke instanties de verenigbaarheid van het nationale recht met een richtlijn niet waarborgt, impliceert de eerbiediging van het beginsel van voorrang van het Unierecht daarentegen dat het Gerecht, net als een nationale rechter, het nationale recht zo nodig zo veel mogelijk uitlegt in het licht van de bewoordingen en het doel van de omgezette richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken. Het vereiste van een Unierechtconforme uitlegging houdt de verplichting in om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht.

Indien het Gerecht de nationale regeling niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht kan uitleggen, is het bovendien, net als de nationale rechter die is belast met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, verplicht de volle werking van deze bepalingen te verzekeren en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke – zelfs latere – nationale regeling die in strijd is met een bepaling van het Unierecht met rechtstreekse werking buiten toepassing te laten.

In casu is het Gerecht van oordeel dat artikel 70 van richtlijn 2013/36⁵⁵⁸ op basis van een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging aldus moet worden opgevat dat het aan de bevoegde nationale autoriteit en, bijgevolg, aan de ECB, staat om het soort administratieve maatregel te bepalen, waarbij alle omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen. Dat betekent noodzakelijkerwijs dat zij over een beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de toepassing van invorderingsrente overeenkomstig § 97, lid 1, punt 2, BWG en sluit een gebonden bevoegdheid uit.

⁵⁵⁸ Gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, artikel 65, lid 1, en overweging 37 van richtlijn 2013/36.

„Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Verzet van de ECB tegen de verwerving van gekwalificeerde deelnemingen in een kredietinstelling – Beroep tot nietigverklaring – Procesbelang – Rechtstreekse geraaktheid – Gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid – Reputatie en vakbekwaamheid van de kandidaat-verwerver – Financiële soliditeit – Naleving van de prudentiële vereisten – Bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering – Evenredigheid”

Het Gerecht verwerpt een beroep tot nietigverklaring dat is ingesteld tegen een besluit van de Europese Centrale Bank (ECB) waarbij die instelling zich verzet tegen de verwerving van een gekwalificeerde deelneming in een kredietinstelling, en spreekt zich in dat verband voor het eerst uit over de kwestie van de procesbevoegdheid van een vennootschap die een dergelijke deelneming verkoopt, om een beroep tot nietigverklaring in te stellen tegen een besluit waarbij de kandidaat-verwerver de verwerving van die deelneming wordt geweigerd. Daarnaast spreekt het Gerecht zich uit over de vraag of de ECB in het kader van de beoordeling van de betrouwbaarheid van de kandidaat-verwerver diens vakbekwaamheid kan beoordelen.

HKB Bank GmbH (hierna: „doelbank”) is een als „minder belangrijk”⁵⁵⁹ aangemerkte kredietinstelling die onder rechtstreeks prudentieel toezicht staat van de Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, federale toezichthoudende autoriteit voor financiële diensten, Duitsland; hierna: „BaFin”). Op 9 april 2020 en 9 juli 2020 hebben PH, PI en PJ (hierna: „kandidaat-verwerwers”) de BaFin in kennis gesteld van hun voornemen om door middel van de verwerving van alle aandelen van Socrates Capital in de doelbank een gekwalificeerde deelneming en meer dan 50 % van het kapitaal en de stemrechten in de doelbank te verwerven (hierna: „voorgenomen verwerving”). Met het bestreden besluit waarvan de kandidaat-verwerwers op 22 maart 2022 in kennis zijn gesteld, heeft de ECB zich verzet tegen de voorgenomen verwerving omdat de kandidaat-verwerwers niet voldeden aan de criteria van reputatie, financiële soliditeit, naleving van de prudentiële vereisten en bestrijding van het risico van witwassen van geld en financiering van terrorisme.

Beoordeling door het Gerecht

Wat de ontvankelijkheid van het door Socrates Capital en de kandidaat-verwerwers bij het Gerecht ingestelde beroep betreft, herinnert het Gerecht eraan dat, aangezien het gaat om één enkel beroep en PH, PI en PJ procesbevoegdheid hebben, de procesbevoegdheid van Socrates Capital niet hoeft te worden onderzocht. Het Gerecht is echter van oordeel dat het, met het oog op een goede rechtsbedeling en gelet op het bijzondere belang van de ontvankelijkheidsvraag die aan de orde wordt gesteld in de door de ECB opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, wenselijk is om een uitspraak te doen over de door die instelling opgeworpen exceptie.

Na te hebben herinnerd aan de regels voor de erkenning van de procesbevoegdheid van een natuurlijke of rechtspersoon die beroep instelt tegen een handeling die niet aan hem is gericht, stelt het Gerecht vast dat Socrates Capital in casu niet in kennis is gesteld van het bestreden besluit. Overigens vereiste geen enkele bepaling een dergelijke kennisgeving aan deze verzoekster in haar hoedanigheid van overdrager van de betrokken gekwalificeerde deelneming. Aangezien het bestreden besluit geen regelgevingshandeling is, onderzoekt het Gerecht of het beroep van Socrates Capital voldoet aan de voorwaarde van rechtstreekse geraaktheid.

In dat verband merkt het Gerecht om te beginnen op dat de regeling voor het toezicht op gekwalificeerde deelnemingen tot doel heeft om voorafgaand aan de verwerving van dergelijke deelnemingen, de hoedanigheid te beoordelen van de kandidaat-verwerwers die als eigenaren

⁵⁵⁹ In de zin van artikel 6, lid 4, van verordening nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63).

toegang tot de banksector wensen te krijgen. Het verzet tegen de verwerving van een gekwalificeerde deelneming in een kredietinstelling moet dus worden geacht de rechtspositie van de vennootschap die een dergelijke deelneming verkoopt niet te wijzigen. Een dergelijk verzet doet namelijk weliswaar afbreuk aan de mogelijkheid voor kandidaat-verwervers om een overeenkomst te sluiten met de verkoper van een gekwalificeerde deelneming, maar doet geen afbreuk aan het recht van de verkoper om die deelneming aan een andere potentiële verwerver te verkopen. Dat verzet komt enkel neer op een weigering voor kandidaat-verwervers om als eigenaar toegang te krijgen tot de banksector.

Vervolgens stelt het Gerecht vast dat die conclusie steun vindt in de juridische context van het bestreden besluit. Richtlijn 2013/36⁵⁶⁰ vermeldt noch de bekendmaking van de kennisgeving van de verwerving van een gekwalificeerde deelneming in een kredietinstelling, noch de mogelijkheid dat derden bij de administratieve procedure worden betrokken, noch de systematische bekendmaking van het besluit van de bevoegde autoriteit. Voor het geval dat geen rekening wordt gehouden met het verzet tegen de verwerving van een gekwalificeerde deelneming, voorziet die richtlijn enkel in sancties met betrekking tot de uitoefening van de stemrechten die overeenstemmen met de door de kandidaat-verwervers verworven deelneming. In casu wordt in het bestreden besluit dus de geschiktheid van de kandidaat-verwervers en niet de rechtmatigheid van de koop- en verkoopovereenkomst beoordeeld.

Voorts merkt het Gerecht op dat het beding in de koop- en verkoopovereenkomst volgens hetwelk deze overeenkomst zonder de toestemming van de ECB niet in werking zal treden, vrijwillig door de partijen in de overeenkomst is opgenomen. Een in een overeenkomst opgenomen beding kan weliswaar de afspiegeling van regelgeving vormen, maar in casu gaat het daarbij om regelgeving die de kandidaat-verwerver individueel onderwerpt aan een administratieve vergunning waarbij zijn geschiktheid wordt beoordeeld om als eigenaar toegang te krijgen tot de banksector. De ECB spreekt zich bij de beoordeling van de kennisgeving van de verwerving niet uit over de conformiteit van de eventueel tussen de kandidaat-verwerver en de verkoper van een deelneming in een kredietinstelling gesloten overeenkomst.

Ten slotte vormt het bestreden besluit weliswaar een inmenging in het eigendomsrecht en de vrijheid van ondernemerschap van de kandidaat-verwervers, maar kan het wat Socrates Capital betreft niet worden beschouwd als een inmenging in die rechten. Het bestreden besluit tast namelijk het recht van Socrates Capital om haar aandelen in de doelbank te verkopen niet rechtstreeks aan.

Het Gerecht komt derhalve tot de slotsom dat het bestreden besluit niet neerkomt op een algemeen verbod voor Socrates Capital om haar aandelen in de doelbank te verkopen, zodat zij door het bestreden besluit niet rechtstreeks wordt geraakt. Bijgevolg verklaart het Gerecht het beroep van Socrates Capital niet-ontvankelijk.

Wat de mogelijkheid voor de ECB betreft om in het kader van de beoordeling van de reputatie van kandidaat-verwervers ook hun vakbekwaamheid te beoordelen, stelt het Gerecht vast dat artikel 23, lid 1, onder a), van richtlijn 2013/36 enkel melding maakt van de reputatie van de kandidaat-verwerver⁵⁶¹, terwijl dit artikel in lid 1, onder b), melding maakt van de reputatie, kennis⁵⁶²,

⁵⁶⁰ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338).

⁵⁶¹ Artikel 23, lid 1, onder a), van richtlijn 2013/36.

⁵⁶² Artikel 23, lid 1, onder b), van richtlijn 2013/36.

vaardigheden en ervaring⁵⁶³ van de leden van het leidinggevend orgaan die als gevolg van de voorgenomen verwerving het bedrijf van de kredietinstelling zullen leiden.

Het Gerecht merkt evenwel op dat „een goede reputatie genieten” volgens de gebruikelijke betekenis ervan betekent „achtenswaardig zijn” of „een persoon zijn van wie de respectabiliteit gekend is”. Een dergelijke definitie, die in het bijzonder verwijst naar de publieke opinie, sluit niet uit dat de reputatie van een persoon afhangt van zijn vakbekwaamheid. Bovendien volgt uit overweging 8 van richtlijn 2007/44⁵⁶⁴ waarvan de bepalingen zijn overgenomen in richtlijn 2013/36, dat de toepassing van het criterium „reputatie van de kandidaat-verwerver” inhoudt dat wordt nagegaan of er twijfel bestaat over de integriteit „en vakbekwaamheid” van de kandidaat-verwerver en of deze twijfel gerechtvaardigd is.

Het Gerecht is tevens van oordeel dat de inaanmerkingneming van de vakbekwaamheid bij het onderzoek naar de reputatie van de kandidaat-verwerver strookt met de beoordeling van de „geschiktheid” van deze kandidaat-verwerver, en met het doel van het toezicht op de verwerving van gekwalificeerde deelnemingen dat erin bestaat een gezonde en prudente bedrijfsvoering van de kredietinstelling te waarborgen. Gelet op het feit dat de houder van een gekwalificeerde deelneming invloed kan uitoefenen op de betrokken kredietinstelling, draagt zijn vakbekwaamheid bij tot een dergelijke gezonde en prudente bedrijfsvoering van die instelling. De gemeenschappelijke richtsnoeren⁵⁶⁵ bevestigen deze uitlegging, aangezien zij aangeven dat de reputatie van de kandidaat-verwerver zijn integriteit en vakbekwaamheid moet omvatten. Voorts sluiten de in het toepasselijke Duitse recht gebruikte termen een dergelijke uitlegging niet uit, aangezien de memorie van toelichting bij de Duitse wet waarbij richtlijn 2007/44 is omgezet, vermeldt dat het betrouwbaarheids criterium erin bestaat na te gaan of er twijfel bestaat over de integriteit „en vakbekwaamheid” van de kandidaat-verwerver en of deze twijfel gegrond is.

Het Gerecht komt op die gronden tot de slotsom dat het in richtlijn 2013/36 genoemde criterium van reputatie aldus moet worden uitgelegd dat het ook de beoordeling van de vakbekwaamheid van de kandidaat-verwerver omvat.

⁵⁶³ Artikel 91, lid 1, van richtlijn 2013/36.

⁵⁶⁴ Richtlijn 2007/44/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 september 2007 tot wijziging van richtlijn 92/49/EEG van de Raad en de richtlijnen 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG en 2006/48/EG wat betreft procedureregels en evaluatiecriteria voor de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van deelnemingen in de financiële sector (PB 2007, L 247, blz. 1).

⁵⁶⁵ Gemeenschappelijke richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA), de Europese Autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA) inzake de prudentiële beoordeling van verwervingen en vergrotingen van gekwalificeerde deelnemingen in de financiële sector, gepubliceerd op 20 december 2016.

XII. Overheidsopdrachten van de instellingen van de Unie

Arrest van 21 februari 2024, Inivos en Inivos/Commissie (T-38/21, [EU:T:2024:100](#))

„Overheidsopdrachten – Onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht – Levering van desinfectierobots aan Europese ziekenhuizen – Dwingende spoed – COVID-19 – Geen deelname van verzoeksters aan de aanbestedingsprocedure – Beroep tot nietigverklaring – Niet individueel geraakt – Contractuele aard van het geschil – Niet-ontvankelijkheid – Aansprakelijkheid”

Het Gerecht, dat uitspraak doet in een uitgebreide formatie met vijf rechters, verklaart het beroep niet-ontvankelijk waarbij verzoeksters – Inivos Ltd en Inivos BV – onder meer nietigverklaring vorderden van drie besluiten van de Europese Commissie die betrekking hadden op de gunning van een overheidsopdracht van de Unie voor de aankoop van desinfectierobots. In zijn arrest verduidelijkt het Gerecht de voorwaarden waaronder het beroep ontvankelijk is dat wordt ingesteld door een onderneming die niet is uitgenodigd om deel te nemen aan een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking van een aankondiging van de opdracht (hierna: „OPZVB”), en dat strekt tot nietigverklaring van het gunningsbesluit dat is genomen in het kader van die procedure.

Op grond van spoedeisendheid wegens de COVID-19-crisis heeft de Commissie besloten om gebruik te maken van de OPZVB voor de aankoop van 200 autonome desinfectierobots die werken met uv-stralen en die moesten worden ingezet in Europese ziekenhuizen.⁵⁶⁶ Dankzij een vooraf gehouden marktconsultatie waren zes leveranciers gevonden – waar verzoeksters niet bij waren – die voldeden aan vooraf bepaalde criteria en die door de Commissie zijn uitgenodigd om een offerte in te dienen in het kader van de OPZVB. De Commissie heeft besloten om die opdracht te gunnen aan twee van die leveranciers, met wie zij de raamovereenkomsten betreffende de desinfectierobots heeft gesloten.

Naar aanleiding van het gunningsbericht van 9 december 2020 – waaruit bleek dat de litigieuze raamovereenkomsten waren gesloten op 19 november 2020 – hebben verzoeksters een beroep ingesteld dat strekte tot nietigverklaring van het besluit om gebruik te maken van een OPZVB, het besluit om deze opdracht te gunnen (hierna: „bestreden gunningsbesluit”) en het besluit om de raamovereenkomsten te sluiten met de twee geselecteerde ondernemingen, en hebben zij daarnaast een beroep tot schadevergoeding ingesteld.

Beoordeling door het Gerecht

Bij zijn beoordeling van de ontvankelijkheid van de vordering tot nietigverklaring van het bestreden gunningsbesluit, spreekt het Gerecht zich onder meer uit over de procesbevoegdheid van verzoeksters.⁵⁶⁷

Het Gerecht onderzoekt om te beginnen of het bestreden gunningsbesluit verzoeksters rechtstreeks raakt. Het stelt ten eerste vast dat dit besluit tot gevolg had dat verzoeksters definitief de mogelijkheid werd ontnomen om aan de OPZVB deel te nemen en dat zij daarvan dus werden uitgesloten. Dat besluit had dan ook rechtstreekse gevolgen voor hun rechtspositie. Het Gerecht wijst

⁵⁶⁶ Overeenkomstig verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1).

⁵⁶⁷ Volgens artikel 263, vierde alinea, VWEU kan elke natuurlijke of rechtspersoon een beroep instellen tegen de handelingen die tot hem zijn gericht of die hem rechtstreeks en individueel raken

erop dat verzoeksters moeten aantonen dat zij als marktdeelnemers actief zijn op de betrokken markt en is van oordeel dat zij voldoende hebben aangetoond dat zij actief waren op de markt voor autonome desinfectierobots die werken met uv-stralen.

Ten tweede is de opdracht in kwestie bij het bestreden gunningsbesluit met onmiddellijke en dwingende werking gegund aan twee ondernemingen. Aangezien dit besluit rechtsgevolgen heeft zonder dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, laat het geen beoordelingsbevoegdheid aan degenen tot wie het gericht is en die belast zijn met de uitvoering ervan. Het Gerecht leidt daaruit af dat het bestreden gunningsbesluit verzoeksters rechtstreeks heeft geraakt.

Vervolgens onderzoekt het Gerecht of het bestreden gunningsbesluit verzoeksters individueel raakt. In de specifieke omstandigheden van een OPZVB moet worden aangenomen dat een marktdeelnemer die niet is uitgenodigd om deel te nemen aan deze procedure hoewel hij in staat was om te voldoen aan de criteria die de aanbestedende dienst hanteerde om de ondernemingen te selecteren die zouden worden uitgenodigd om een inschrijving in te dienen, behoort tot de beperkte groep van concurrenten die een inschrijving zouden hebben kunnen indien zij daartoe waren uitgenodigd.

In dit verband heeft de Commissie uiteengezet dat de volgende criteria waren gehanteerd in de procedure in kwestie: CE-markering, capaciteit om per maand ten minste 20 eenheden te produceren en ervaring met de inzet van ten minste 10 robots in ziekenhuizen. Deze criteria zijn verzoeksters meegedeeld in het kader van de gerechtelijke procedure.

Wat ten eerste het criterium inzake de CE-markering betreft, oordeelt het Gerecht dat verzoeksters hebben aangetoond dat hun robot voldeed aan dit criterium.

Wat ten tweede het criterium inzake productiecapaciteit betreft, merkt het Gerecht op dat verzoeksters weliswaar ter terechtzitting hebben verklaard dat zij aan dat criterium voldeden en zelfs in staat waren om hun productiecapaciteit te verhogen, maar dat zij niet hebben bewezen dat zij in staat waren om een productiecapaciteit van 20 robots per maand te bereiken.

Wat ten derde het criterium inzake ervaring met de inzet van robots in ziekenhuizen betreft, stelt het Gerecht vast dat op basis van de door verzoeksters overgelegde bewijzen niet kan worden uitgemaakt hoeveel robots er precies zijn ingezet.

Het Gerecht leidt daaruit af dat verzoeksters niet hebben bewezen dat zij konden voldoen aan de criteria die de Commissie hanteerde om de ondernemingen te selecteren die zij in het kader van de OPZVB zou uitnodigen om een inschrijving in te dienen. Zij hebben bijgevolg niet het bewijs geleverd dat zij behoorden tot een beperkte kring van marktdeelnemers die konden worden uitgenodigd om een inschrijving in te dienen en die in staat waren om een offerte in te dienen. Zij worden dus niet individueel geraakt door het bestreden gunningsbesluit.

Het Gerecht stelt dan ook vast dat de vordering die strekt tot nietigverklaring van het bestreden gunningsbesluit niet-ontvankelijk is. Nadat het de vorderingen die gericht zijn tegen de twee andere bestreden besluiten niet-ontvankelijk heeft verklaard, verwerpt het Gerecht de vordering tot nietigverklaring in haar geheel. Daarnaast verwerpt het Gerecht de door verzoeksters ingestelde vordering tot schadevergoeding.

Arrest van 2 oktober 2024, VC/EU-OSHA (Uitsluiting van overheidsopdrachten op grond van een nationaal administratief besluit dat is opgeschort) (T-126/23, [EU:T:2024:666](#))

„Overheidsopdrachten – Financieel Reglement – Uitsluiting voor een periode van twee jaar van de procedures voor het plaatsen van opdrachten en het verlenen van subsidies die worden gefinancierd uit de algemene Uniebegroting en het EOF – Bekendmaking van de uitsluiting – Opneming in de databank van het systeem voor vroegtijdige waarschuwing en uitsluiting – Ernstige beroepsfout – Besluit van een nationale mededingingsautoriteit – Opschorting door de nationale rechter – Motiveringsplicht – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Corrigerende maatregelen – Volledige rechtsmacht – Kennelijk onjuiste beoordeling – Beoordelingsfout – Evenredigheid”

Het Gerecht, dat uitspraak doet in een uitgebreide formatie, verwerpt het beroep tot nietigverklaring dat verzoekster, VC, heeft ingesteld tegen het besluit om haar wegens een ernstige beroepsfout voor een periode van twee jaar uit te sluiten van deelname aan aanbestedingsprocedures van de Europese Unie.⁵⁶⁸ In zijn arrest spreekt het Gerecht zich voor het eerst uit over de gevolgen van een nationale rechterlijke beslissing waarbij het administratieve besluit dat als grondslag voor de uitsluiting heeft gediend, wordt opgeschort. Voorts geeft het – eveneens voor het eerst – toelichting op de grenzen van zijn volledige rechtsmacht om te beoordelen of de door een inschrijver genomen corrigerende maatregelen toereikend zijn en of het noodzakelijk is om een uitsluitingssanctie te vervangen door een financiële sanctie.

Verzoekster heeft een offerte ingediend voor een perceel van de aanbesteding voor de levering van informatie- en communicatietechnologiediensten die door het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk (EU-OSHA) is uitgeschreven. Het EU-OSHA heeft echter kennis gekregen van een besluit van de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (nationale commissie voor markten en mededinging, Spanje) (hierna: „CNMC”) waarbij werd vastgesteld dat verzoekster aan een inbreuk op het mededingingsrecht had deelgenomen (hierna: „besluit van de CNMC”), en heeft een overeenkomstig het Financieel Reglement⁵⁶⁹ bijeengeroepen instantie verzocht om een aanbeveling te doen over de uitsluiting van verzoekster of een financiële sanctie tegen haar.

Vervolgens heeft de Audiencia Nacional (nationaal hof, Spanje) de opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit van de CNMC gelast (hierna: „nationale opschortingsbeslissing”). Na de voorlopige juridische kwalificatie van het gedrag van verzoekster⁵⁷⁰ te hebben vastgesteld, heeft de voornoemde instantie het EU-OSHA echter aanbevolen om haar uit te sluiten, omdat zij van mening was dat haar gedrag als een „ernstige beroepsfout” moest worden aangemerkt. Het EU-OSHA heeft deze aanbeveling gevolgd en het bestreden besluit vastgesteld.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats verduidelijkt het Gerecht de draagwijdte van de gevolgen van de nationale opschortingsbeslissing.

⁵⁶⁸ Besluit van het Europees Agentschap voor de veiligheid en de gezondheid op het werk van 13 januari 2023 (hierna: „bestreden besluit”).

⁵⁶⁹ Artikel 143 van verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1, hierna: „Financieel Reglement”).

⁵⁷⁰ Zie artikel 136, lid 2, van het Financieel Reglement.

Ten eerste herinnert het Gerecht eraan dat uit het Financieel Reglement⁵⁷¹ blijkt dat een entiteit bij gebreke van een definitieve rechterlijke beslissing of een definitief administratief besluit kan worden uitgesloten van deelname aan procedures voor de gunning van overheidsopdrachten op basis van een voorlopige juridische kwalificatie van haar gedrag die de bevoegde autoriteit van de Unie heeft gegeven in het licht van de feiten en bevindingen die met name in besluiten van een nationale mededingingsautoriteit zijn vastgesteld. Hieruit volgt dat de bevoegde autoriteit van de Unie een uitsluitingsmaatregel kan vaststellen, ook al bestaat er geen onherroepelijke rechterlijke beslissing of definitief besluit waarbij het betrokken onrechtmatige gedrag wordt vastgesteld.

Hieruit leidt het Gerecht af dat de Uniewetgever de wil had om de bevoegde autoriteit van de Unie in staat te stellen de handelingen van de betrokken ondernemer zelf te beoordelen, zonder te wachten tot een rechterlijke instantie uitspraak heeft gedaan.

Zo stond het in casu aan het EU-OSHA om – bij gebreke van een definitief besluit – een eigen beoordeling te geven van het gedrag van verzoekster op basis van het besluit van de CNMC, maar ook op basis van andere relevante contextuele elementen, waaronder in het bijzonder de opschorting van dat besluit.

In casu stelt het Gerecht vast dat het EU-OSHA daadwerkelijk rekening heeft gehouden met de opschorting van het besluit van de CNMC en er terecht van is uitgegaan dat die opschorting er niet aan in de weg stond dat de vaststellingen in dat besluit in aanmerking werden genomen om een ernstige beroepsfout van verzoekster aan te tonen en een uitsluitingsmaatregel vast te stellen.

Om te beginnen berusten de aan verzoekster verweten feiten namelijk niet op zuivere veronderstellingen of vermoedens, maar zijn zij vastgesteld op basis van gegevens die blijken uit een door de CNMC uitgevoerd onderzoek.

Vervolgens kan uit de nationale opschortingsbeslissing geen standpunt over de gegrondheid van het besluit van de CNMC worden afgeleid. Het Gerecht preciseert dat de vaststellingen en overwegingen van het besluit van de CNMC met betrekking tot de schending van het mededingingsrecht door verzoekster dus geenszins ter discussie worden gesteld of zelfs maar in twijfel worden getrokken door de nationale rechter, die zijn beslissing tot opschorting baseert op overwegingen die uitsluitend verband houden met de gevolgen die de opgelegde geldboete en het contractverbod hebben voor de voortzetting van verzoeksters activiteiten. Hoe dan ook kan het feit dat de nationale rechter, zoals verzoekster stelt, door een voorlopige maatregel te treffen impliciet maar noodzakelijkerwijs de geloofwaardigheid van haar stellingen heeft erkend, niet volstaan om de uitdrukkelijke vaststellingen en overwegingen in het besluit van de CNMC ter discussie te stellen.

Ten slotte doet het niet ter zake dat de nationale opschortingsbeslissing niet alleen de opschorting beveelt van de betaling van de geldboete, maar ook van het verbod voor verzoekster om in Spanje aanbestedingscontracten aan te gaan, die beide bij het besluit van de CNMC werden opgelegd. De redenen voor de opschorting van het besluit van de CNMC doen immers niet af aan de juistheid van de feiten die ten grondslag lagen aan het bestreden besluit om verzoekster uit te sluiten. Bovendien blijkt uit de nationale opschortingsbeslissing geenszins dat verzoekster corrigerende maatregelen heeft getroffen en dat de opschorting gerechtvaardigd is omdat dergelijke maatregelen zijn vastgesteld.

⁵⁷¹ Artikel 106, van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad (PB 2012, L 298, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU, Euratom) 2015/1929 van het Europees Parlement en de Raad van 28 oktober 2015 (PB 2015, L 286, blz. 1) (hierna: „oud Financieel Reglement”), en artikel 136 van het Financieel Reglement.

Wat betreft ten tweede de gestelde schending van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming door de vaststelling van het uitsluitingsbesluit, herinnert het Gerecht aan zijn rechtspraak volgens welke een regeling die volledig voorbijgaat aan de gevolgen van de instelling van een administratief beroep of een beroep in rechte voor de mogelijkheid om deel te nemen aan een aanbestedingsprocedure, de grondrechten van de betrokkenen dreigt te schenden. Zoals hierboven is uiteengezet kan in casu niet worden geoordeeld dat de nationale opschortingsbeslissing buiten beschouwing is gelaten en dat de rechterlijke bescherming van verzoekster is aangetast.

Bovendien is het niet in strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie om gebruik te maken van de mogelijkheid om een persoon of entiteit, in casu verzoekster, op basis van een voorlopige juridische kwalificatie van haar gedrag uit te sluiten van procedures voor de gunning van overheidsopdrachten van de Unie. De omstandigheid dat er een rechtsmiddel bestaat om het bestreden besluit bij de Unierechter aan te vechten maakt het immers juist mogelijk om de rechterlijke bescherming van verzoekster te verzekeren.

Het Gerecht is derhalve van oordeel dat aan de nationale opschortingsbeslissing niet dezelfde werking mag worden toegekend als aan definitieve besluiten of rechterlijke beslissingen. Indien de uitsluitingsbevoegdheid van de autoriteiten van de Unie zou kunnen worden lamgelegd enkel en alleen omdat een hoger beroep met opschortende werking wordt ingesteld tegen het nationale besluit dat als grondslag kan dienen voor de uitsluiting of omdat dat besluit wordt opgeschort, zou die bevoegdheid daardoor haar nuttig effect verliezen.

Ten slotte voegt het Gerecht daaraan toe dat voor het geval dat de nationale opschortingsbeslissing wordt gevolgd door een onherroepelijk vonnis waarbij het besluit van de CNMC nietig wordt verklaard, het Financieel Reglement bepaalt⁵⁷² dat de ordonnateur de uitsluiting onverwijld beëindigt, waardoor de nationale rechterlijke beslissing volle werking krijgt en tegelijkertijd gewaarborgd is dat de verzoeker de rechterlijke bescherming krijgt die in casu verbonden is aan de nationale rechterlijke beslissing die de instantie van de Unie in dat geval bindt.

In de tweede plaats verduidelijkt het Gerecht de aard van zijn bevoegdheid en de intensiteit van zijn toetsing van de door verzoekster genomen corrigerende maatregelen.

In eerste instantie is het Gerecht, na eraan te hebben herinnerd dat het over volledige rechtsmacht beschikt om een besluit tot uitsluiting opnieuw te onderzoeken⁵⁷³, van oordeel dat de omvang van deze bevoegdheid strikt moet worden beperkt tot de vaststelling van de sanctie, met uitsluiting van elke wijziging van de bestanddelen van de gedraging die deze sanctie rechtvaardigt.

In casu is het Gerecht van oordeel dat het onderzoek van de corrigerende maatregelen deel uitmaakt van de beoordeling van de gedraging die een sanctie rechtvaardigt. De te verrichten beoordeling van de corrigerende maatregelen komt er immers op neer dat wordt nagegaan of er nog steeds sprake is van een ernstige beroepsfout, die in casu wordt afgeleid uit de door een nationale autoriteit vastgestelde inbreuk, en of die fout zich kan herhalen. Het doet in dit verband niet ter zake dat de corrigerende maatregelen doorgaans worden genomen nadat de door de nationale autoriteit vastgestelde inbreuk zich heeft voorgedaan. Het Gerecht leidt hieruit af dat het zijn volledige rechtsmacht niet kan uitoefenen bij het onderzoek van het middel betreffende de door verzoekster genomen corrigerende maatregelen. Het kan zijn eigen beoordeling van de betrokken corrigerende maatregelen dus niet in de plaats stellen van die van het EU-OSHA en moet zich beperken tot een toetsing van de wettigheid van die beoordeling.

⁵⁷² Artikel 136, lid 2, derde alinea, van het Financieel Reglement.

⁵⁷³ Artikel 143, lid 9, van het Financieel Reglement.

In tweede instantie verduidelijkt het Gerecht met betrekking tot het onderzoek door de Unierechter of er sprake is van een kennelijke beoordelingsfout om te beginnen dat teneinde te kunnen vaststellen dat een instelling bij de beoordeling van ingewikkelde feiten een kennelijke fout heeft gemaakt, de door de verzoeker aangevoerde bewijzen afdoende moeten zijn om de plausibiliteit van de in die handeling weergegeven beoordeling van de feiten te weerleggen. Behoudens dit aannemelijkheidsonderzoek kan het Gerecht zijn beoordeling van ingewikkelde feiten niet in de plaats te stellen van de beoordeling van degene die deze handeling heeft vastgesteld. Aangezien de instellingen over een beoordelingsmarge beschikken om uit te maken of een gedraging kan worden aangemerkt als een ernstige beroepsfout en de beoordeling van de corrigerende maatregelen integrerend deel uitmaakt van de beoordeling van een dergelijke gedraging, moet hun namelijk ook een beoordelingsmarge worden toegekend om de corrigerende maatregelen te beoordelen.

Voorts preciseert het Gerecht de elementen die in aanmerking kunnen worden genomen wanneer het de wettigheid toetst van de door het EU-OSHA gegeven beoordeling van verzoeksters corrigerende maatregelen. Door te bepalen dat een persoon of entiteit die voldoende corrigerende maatregelen heeft genomen om zijn of haar betrouwbaarheid aan te tonen, niet wordt uitgesloten⁵⁷⁴, legt het Financieel Reglement de betrokken persoon of entiteit de verplichting op om aan te tonen dat de genomen corrigerende maatregelen van dien aard zijn dat er geen uitsluiting mag plaatsvinden. Hieruit leidt het Gerecht af dat niet kan worden aanvaard dat de betrokken ondernemer het Gerecht bewijzen overlegt die in de loop van de uitsluitingsprocedure niet zijn meegedeeld omdat zo de door deze bepalingen opgelegde bewijslast zou worden uitgehouden. A fortiori kan het Gerecht zich in het kader van de onderhavige procedure niet uitspreken over corrigerende maatregelen die niet aan het EU-OSHA zijn voorgelegd.

Bovendien zou het de goede rechtsbedeling en het institutionele evenwicht aantasten wanneer het Gerecht zich uitspreekt over nieuwe corrigerende maatregelen of nieuwe bewijzen die in voorkomend geval gelijktijdig aan de ordonnateur zijn voorgelegd en die deze laatste ertoe zouden kunnen brengen het bestreden besluit in de loop van het geding te herzien. Bijgevolg is het Gerecht van oordeel dat enkel rekening kan worden gehouden met de bewijzen die vóór de vaststelling van het bestreden besluit aan het EU-OSHA zijn meegedeeld.

In de derde plaats merkt het Gerecht in het kader van het onderzoek van de evenredigheid van de uitsluitingssanctie op dat de door verzoekster vastgestelde corrigerende maatregelen door het EU-OSHA in aanmerking zijn genomen als verzachtende omstandigheden om de duur van de uitsluiting te beperken. In casu gaat het er dus om de door verzoekster genomen corrigerende maatregelen te analyseren voor zover die niet aan de vaststelling van het onrechtmatige gedrag, maar aan de vaststelling van de sanctie voor dat gedrag bijdroegen, hetgeen derhalve de uitoefening door het Gerecht van zijn volledige rechtsmacht rechtvaardigt.

Om deze volledige rechtsmacht te kunnen uitoefenen, is het Gerecht dus bevoegd om rekening te houden met bewijsmateriaal dat voor het eerst in het kader van de onderhavige procedure is overgelegd zonder vooraf aan het EU-OSHA te zijn meegedeeld, op voorwaarde evenwel dat de ontvankelijkheidsregels van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht in acht worden genomen.

In de laatste plaats spreekt het Gerecht zich uit over de omstandigheid dat het EU-OSHA niet heeft overwogen om als alternatief voor de uitsluiting een financiële sanctie op te leggen.

⁵⁷⁴ Artikel 106, lid 7, onder c), van het oud Financieel Reglement en artikel 136, lid 6, onder a), van het Financieel Reglement.

Om te beginnen leidt het Gerecht uit de bepalingen van het Financieel Reglement⁵⁷⁵ af dat het EU-OSHA in casu niet verplicht was om te onderzoeken of het mogelijk was de sanctie van uitsluiting te vervangen door een financiële sanctie.

Voorts verklaart het Gerecht het verzoek om in het kader van zijn volledige rechtsmacht zelf tot deze vervanging over te gaan, ongegrond. Verzoekster voert namelijk niet aan waarom de uitsluitingssanctie in casu zou moeten worden vervangen door een financiële sanctie. Bovendien oordeelt het Gerecht hoe dan ook dat uit het onderzoek van de argumenten van verzoekster volgt dat deze uitsluitingssanctie passend is en dus niet door een financiële sanctie hoeft te worden vervangen.

⁵⁷⁵ Artikel 106, lid 13, onder a), van het oud Financieel Reglement.

XIII. Arbitragebeding

Arrest van 11 december 2024, UIV Servizi/REA (T-440/22, [EU:T:2024:898](#))

„Arbitragebeding – Subsidieovereenkomst voor het TTD.EU-project („European Quality Wines: Taste the Difference”) – Voorlichtings- en afzetbevorderingsacties voor landbouwproducten uitgevoerd op de interne markt en in derde landen – Opschorting van de subsidieovereenkomst – Vermoedens van fraude in het kader van een strafrechtelijk onderzoek naar een andere subsidieovereenkomst – Contractuele aansprakelijkheid”

Op grond van een arbitragebeding krachtens artikel 272 VWEU spreekt het Gerecht zich voor het eerst uit over de vraag of het besluit van het Europees Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) om de TTD.EU-subsidieovereenkomst⁵⁷⁶ op te schorten (hierna: „bestreden besluit”) geldig is. In zijn arrest verklaart het Gerecht het bestreden besluit ongeldig, stelt het vast dat geen uitspraak meer hoeft te worden gedaan over het verzoek om het REA te gelasten de opschorting van TTD.EU-subsidieovereenkomst op te heffen, en wijst het de schadevordering die eveneens bij hem was ingesteld af.

In december 2019 heeft verzoekster, de Italiaanse vereniging Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi), met het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (Chafea) de TTD.EU-subsidieovereenkomst gesloten naar aanleiding van een oproep tot het indienen van voorstellen inzake subsidies voor voorlichtings- en afzetbevorderingsacties betreffende landbouwproducten uitgevoerd op de interne markt en in derde landen. Sinds april 2021 is het REA verantwoordelijk voor de uitvoering van de acties van Chafea.

In mei 2021 werd in Italië een nationale strafrechtelijke procedure ingeleid tegen de algemeen directeur en de financieel directeur van verzoekster wegens vermoedens van fraude in het kader van een andere door verzoekster gecoördineerde subsidieovereenkomst dan de TTD.EU-subsidieovereenkomst (hierna: „Italiaans strafrechtelijk onderzoek”). In juli 2021 heeft verzoekster het REA ervan in kennis gesteld dat de Guardia di Finanza di Milano (fiscale opsporingsdienst Milaan, Italië) in het kader van dit strafrechtelijk onderzoek een controle bij haar had uitgevoerd. Vervolgens hebben verzoekster en de verantwoordelijke voor de TTD.EU-subsidieovereenkomst binnen het REA samen vergaderd in augustus 2021. Op die vergadering heeft de verantwoordelijke binnen het REA opgemerkt dat het Italiaanse strafrechtelijk onderzoek betrekking had op een andere overeenkomst en de TTD.EU-subsidieovereenkomst bijgevolg normaal kon blijven worden uitgevoerd zonder dat er maatregelen moesten worden genomen voor de uitvoering van die overeenkomst.

In januari 2022 heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) het REA ervan in kennis gesteld dat het in december 2021 een onderzoek had geopend naar vermeende fraude en andere onregelmatigheden bij de uitvoering van de door verzoekster gesloten subsidieovereenkomsten, waaronder de TTD.EU-subsidieovereenkomst.

Een maand later heeft het REA verzoekster via een vooraankondigingsbrief te kennen gegeven dat het voornemens was de TTD.EU-subsidieovereenkomst op te schorten. Het REA wees verzoeksters opmerkingen van de hand en bevestigde in mei 2022 zijn voornemen om met het bestreden besluit de TTD.EU-subsidieovereenkomst op te schorten op grond van artikel 33.2.1, onder a), van die overeenkomst om de financiële belangen van de Unie te beschermen. Volgens die bepaling kan het REA de uitvoering van de actie van de subsidieovereenkomst opschorten indien „een begunstigde (of elke natuurlijke persoon die gemachtigd is de begunstigde te vertegenwoordigen of namens hem

⁵⁷⁶ Subsidieovereenkomst nr. 874904 voor de uitvoering van het project „European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU”, dat tot doel heeft Italiaanse en Spaanse wijnen te promoten op de Chinese en Amerikaanse markt (hierna: „TTD.EU-subsidieovereenkomst”).

besluiten te nemen) zich schuldig heeft gemaakt of ervan verdacht wordt zich schuldig te hebben gemaakt aan aanzienlijke fouten, onregelmatigheden of fraude, dan wel een ernstige inbreuk op de verplichtingen die voortvloeien uit deze overeenkomst [...]”. Tegen deze achtergrond heeft verzoekster zich tot het Gerecht gewend met het verzoek om het bestreden besluit ongeldig te verklaren, het REA te gelasten de opschorting van de TTD.EU-subsidieovereenkomst op te heffen en het REA te veroordelen tot vergoeding van de immateriële en materiële schade die verzoekster stelt te hebben geleden.

Na de instelling van dat beroep werd het onderzoek van OLAF in december 2022 afgesloten. OLAF heeft dan op basis van de conclusies van dat onderzoek aan het REA financiële aanbevelingen gedaan. Op de datum van de hoorzitting waren er nog geen maatregelen genomen om die aanbevelingen uit te voeren met betrekking tot de TTD.EU-subsidieovereenkomst.

Vervolgens diende het REA een verzoek om afdoening zonder beslissing in waarbij dit agentschap het Gerecht meedeelde dat de schorsing van die overeenkomst was opgeheven. Na de heropening van de mondeling behandeling diende verzoekster opmerkingen in over dit verzoek om afdoening zonder beslissing waartegen zij zich verzette.

Beoordeling door het Gerecht

Na te hebben herinnerd aan de relevante bepalingen van zowel het Unierecht als het Belgische burgerlijk recht die van toepassing zijn op de overeenkomst waarin het arbitragebeding in casu is opgenomen, en na het verzoek van het REA om afdoening zonder beslissing te hebben afgewezen, onderzoekt het Gerecht in de eerste plaats de geldigheid van het bestreden besluit voor zover verzoekster met haar beroep beoogt te verkrijgen dat het Gerecht uitspraak doet in het geding tussen haar en het REA met betrekking tot de toepassing van de TTD.EU-subsidieovereenkomst en het besluit tot opschorting van die overeenkomst ongeldig verklaart. Daartoe legt het artikel 33.2.1 van de TTD.EU-subsidieovereenkomst uit.

Om te beginnen stelt het Gerecht, gelet op de bewoordingen van artikel 33.2.1, onder a), i), vast dat de algemeen directeur en de financieel directeur van verzoekster, tegen wie het Italiaanse strafrechtelijk onderzoek was ingesteld wegens vermoedens van fraude in verband met de uitvoering van een andere subsidieovereenkomst, natuurlijke personen zijn die gemachtigd zijn om verzoekster te vertegenwoordigen of namens haar besluiten te nemen. In de onderhavige zaak heeft de financieel directeur namens verzoekster zowel de TTD.EU-subsidieovereenkomst als de in het Italiaanse strafrechtelijk onderzoek aan de orde zijnde subsidieovereenkomst ondertekend, en heeft de algemeen directeur namens verzoekster de gunningsbrief ondertekend voor de uitvoering van de acties in verband met de TTD.EU-subsidieovereenkomst. Bijgevolg merkt het Gerecht op dat vermoedens van fraude met betrekking tot de algemeen directeur en de financieel directeur van verzoekster in beginsel grond opleveren om de TTD.EU-subsidieovereenkomst te schorsen, voor zover zij gemachtigd zijn om verzoekster te vertegenwoordigen of namens haar besluiten te nemen.

Vervolgens gaat het Gerecht na of het REA deze natuurlijke personen kon aanmerken als personen „die ervan worden verdacht zich schuldig te hebben gemaakt aan fraude” in de zin van artikel 33.2.1, onder a), i), zodat er een rechtvaardigingsgrond was om de overeenkomst op te schorten. In dit verband wijst het Gerecht erop dat dit artikel in algemene zin verwijst naar vermoedens van „aanzienlijke fouten, onregelmatigheden of fraude”, zonder de oorsprong of de bron van dergelijke vermoedens te specificeren. Het bestaan van een strafrechtelijk onderzoek op basis van vermoedens van fraude, zoals hier het geval is, kan derhalve in beginsel een bron van „vermoedens van fraude” zijn in de zin van artikel 33.2.1, onder a), i), van de TTD.EU-subsidieovereenkomst.

Ten slotte onderzoekt het Gerecht of het REA met het bestreden besluit de TTD.EU-subsidieovereenkomst op grond van artikel 33.2.1, onder a), i), kon opschorten, ondanks het feit dat de vermoedens van fraude tegen de algemeen directeur en de financieel directeur van verzoekster voortvloeiden uit het Italiaans strafrechtelijk onderzoek dat betrekking had op een andere

subsidieovereenkomst. Dienaangaande geeft het Gerecht een gedetailleerde uitlegging van de punten a) en b) van artikel 33.2.1, met name in het licht van de bepalingen van het Belgische Burgerlijk Wetboek.

Met betrekking tot artikel 33.2.1, onder a), merkt het Gerecht op dat punt a), i), inderdaad niet specifiek naar de TTD.EU-overeenkomst verwijst, zodat vermoedens van fraude met betrekking tot de uitvoering van een andere overeenkomst grond zouden kunnen opleveren om de TTD.EU-overeenkomst op te schorten. Punt a), onder ii), bevat echter wel een dergelijke verwijzing. Verder kan het REA overeenkomstig artikel 33.2.1, onder b), de uitvoering van de subsidieovereenkomst opschorten indien „een begunstigde (of elke natuurlijke persoon die gemachtigd is om hem te vertegenwoordigen of namens hem besluiten te nemen) – in de context van andere aan hem onder soortgelijke voorwaarden toegekende subsidies [van de Unie] of Euratom – [...] fouten, onregelmatigheden, fraude [...] heeft begaan [...]”. Een lezing van artikel 33.2.1, onder a), i), volgens welke vermoedens van fraude met betrekking tot een andere overeenkomst de opschorting van de TTD.EU-overeenkomst zouden kunnen rechtvaardigen, zou er dus op neerkomen dat artikel 33.2.1, onder b), elk nuttig effect wordt ontnomen.

Gelet hierop is het Gerecht van oordeel dat het REA artikel 33.2.1, onder a), i), van de TTD.EU-subsidieovereenkomst heeft geschonden door te besluiten tot opschorting van de TTD.EU-subsidieovereenkomst op grond dat verzoeksters algemeen directeur en financieel directeur werden verdacht van fraude in het kader van een andere subsidieovereenkomst, waardoor dit besluit ongeldig is.

In de tweede plaats stelt het Gerecht vast dat de opschorting van de TTD.EU-subsidieovereenkomst inmiddels was opgeheven, zodat geen uitspraak meer hoeft te worden gedaan op het verzoek aan het Gerecht om het REA te gelasten de schorsing op te heffen.

In de derde plaats verklaart het Gerecht aangaande de schadevordering dat over deze vordering uitspraak moet worden gedaan ondanks de opheffing van de opschorting van de TTD.EU-subsidieovereenkomst, en brengt het in herinnering dat volgens het Belgische Burgerlijk Wetboek voor de vergoeding van contractuele schade aan drie cumulatieve voorwaarden moet zijn voldaan, te weten niet-uitvoering van de overeenkomst, schade en een oorzakelijk verband tussen de niet-uitvoering en de schade.

Het Gerecht stelt vast dat het REA bij het bestreden besluit in strijd met artikel 33.2.1, onder a), i), van de TTD.EU-subsidieovereenkomst tot opschorting heeft besloten. Hoewel verzoekster als gevolg van de opschorting van de TTD.EU-subsidieovereenkomst waarschijnlijk bepaalde in het kader van de uitvoering van de TTD.EU-subsidieovereenkomst geplande evenementen heeft moeten opschorten of annuleren, toont zij niet aan dat de door haar gestelde materiële schade zich in casu ook daadwerkelijk heeft voorgedaan, aldus het Gerecht. Verzoekster bewijst evenmin de door haar aangevoerde immateriële schade in de vorm van aantasting van reputatie en imago.

XIV. Uniebegroting

Arrest van 4 september 2024, IMG/Commissie (T-509/21, [EU:T:2024:590](#))

„Financiële regelgeving van de Unie – Uitvoering van de Uniebegroting in indirect beheer door een internationale organisatie – Besluit waarbij wordt geweigerd een rechtspersoon te erkennen als internationale organisatie – Beroep tot nietigverklaring – Rechtmatigheid van de machtiging verstrekt aan de advocaten van de verzoeker – Ontvankelijkheid – Besluit vastgesteld ter uitvoering van een arrest van het Hof – Artikel 266 VWEU – Gezag van gewijsde – Beginsel van behoorlijk bestuur – Rechtszekerheid – Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 – Artikel 58 – Gedelegeerde verordening (EU) nr. 1268/2012 – Artikel 43 – Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 – Artikel 156 – Begrippen internationale organisatie en internationale overeenkomst – Onjuiste rechtsopvattingen – Kennelijk onjuiste beoordeling – Niet-contractuele aansprakelijkheid”

Het Gerecht in uitgebreide samenstelling verwerpt het beroep van International Management Group (IMG) strekkende tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van 8 juni 2021 waarbij de Europese Commissie heeft geweigerd om haar met terugwerkende kracht tot 16 december 2014 de status toe te kennen van internationale organisatie als bedoeld in de financiële regelgeving van de Europese Unie voor de uitvoering van de fondsen van de Unie volgens de methode van indirect beheer⁵⁷⁷ (hierna: „bestreden besluit”) en, ten tweede, vergoeding van de materiële en immateriële schade die IMG stelt te hebben geleden. Het onderzoek van de rechtmatigheid van het bestreden besluit biedt het Gerecht de gelegenheid om duidelijkheid te scheppen over, ten eerste, de passende omvang van het toezicht door de Unierechter op dit gebied en, ten tweede, de begrippen internationale overeenkomst en internationale organisatie, zoals gedefinieerd in de instrumenten van internationaal publiekrecht en de rechtspraak, met name die van de internationale rechterlijke instanties.

IMG, de verzoekende partij, is op 25 november 1994⁵⁷⁸ opgericht zodat de staten en internationale organisaties die bij de wederopbouw van Bosnië en Herzegovina betrokken waren, daartoe over een specifieke entiteit zouden beschikken.

Op 7 november 2013 heeft de Commissie op grond van verordening nr. 966/2012⁵⁷⁹ het uitvoeringsbesluit vastgesteld inzake het uit de algemene begroting van de Unie te financieren jaarlijkse actieprogramma 2013 ten gunste van Myanmar/Birma⁵⁸⁰. Dit besluit voorzag onder meer in een programma voor de ontwikkeling van de handel, waarvan de kosten zouden worden gefinancierd door de Unie en dat in gezamenlijk beheer met verzoekster ten uitvoer zou worden gelegd.

Op 17 februari 2014 heeft het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) de Commissie meegedeeld dat het een onderzoek naar de status van verzoekster had ingesteld. Op 15 december 2014 heeft de Commissie het verslag ontvangen dat door OLAF naar aanleiding van het onderzoek was opgesteld. In dat verslag was OLAF in wezen van oordeel dat verzoekster geen internationale

⁵⁷⁷ Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 (PB 2018, L 193, blz. 1).

⁵⁷⁸ Oprichting bij het document van 25 november 1994 betreffende de oprichting van International Management Group – Infrastructure for Bosnia and Herzegovina (IMG-IBH) (hierna: „resolutie van 25 november 1994”).

⁵⁷⁹ Artikel 84 van verordening nr. 966/2012.

⁵⁸⁰ Uitvoeringsbesluit C(2013) 7682 final.

organisatie was in de zin van verordening nr. 1605/2002⁵⁸¹ en verordening nr. 966/2012, waardoor verordening nr. 1605/2002 is vervangen.

Op 16 december 2014 heeft de Commissie besloten om de uitvoering in indirect beheer van het in het uitvoeringsbesluit vastgestelde programma voor de ontwikkeling van de handel toe te vertrouwen aan een andere organisatie dan verzoekster (hierna: „besluit van 16 december 2014”).

Ten slotte heeft de Commissie verzoekster op 8 mei 2015 een brief gestuurd om haar in te lichten over de gevolgen die zij voornemens was te geven aan het verslag van OLAF. Daarin heeft zij haar ervan in kennis gesteld dat zij onder meer had besloten dat haar diensten geen nieuwe delegatieovereenkomst volgens de methode van indirect beheer met een internationale organisatie van verordening nr. 966/2012 met verzoekster zouden sluiten totdat er volstreekte zekerheid bestond over de status van verzoekster als internationale organisatie (hierna: „besluit van 8 mei 2015”).

Verzoekster heeft bij het Gerecht twee beroepen ingesteld, strekkende tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van 16 december 2014 en, ten tweede, nietigverklaring van het besluit van 8 mei 2015 en vergoeding van de door dat besluit veroorzaakte schade. Na de verwerping van die twee beroepen bij de arresten van 2 februari 2017, *International Management Group/Commissie*⁵⁸², en 2 februari 2017, *IMG/Commissie*⁵⁸³, heeft verzoekster hogere voorziening ingesteld bij het Hof. Bij arrest van 31 januari 2019, *International Management Group/Commissie*⁵⁸⁴, heeft het Hof beide arresten van het Gerecht vernietigd, de besluiten van 16 december 2014 en 8 mei 2015 nietig verklaard en zaak T-381/15 naar het Gerecht terugverwezen voor een uitspraak over de vordering van verzoekster tot vergoeding van de schade die door het besluit van 8 mei 2015 zou zijn veroorzaakt.

Bij arrest van 9 september 2020, *IMG/Commissie*⁵⁸⁵, heeft het Gerecht verzoeksters vordering tot vergoeding van de schade die zou zijn veroorzaakt door het besluit van 8 mei 2015 afgewezen. Verzoekster heeft hogere voorziening ingesteld bij het Hof.

Op 8 juni 2021 heeft de Commissie, na gedachtewisselingen met verzoekster, die haar opmerkingen heeft ingediend, uiteindelijk het bestreden besluit vastgesteld.

Bij arrest van 22 september 2022, *IMG/Commissie*⁵⁸⁶, heeft het Hof het arrest van het Gerecht van 9 september 2020 gedeeltelijk vernietigd en zaak T-381/15 RENV terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over verzoeksters vordering tot vergoeding van de materiële schade die door het besluit van 8 mei 2015 zou zijn veroorzaakt.

Beoordeling door het Gerecht

In de eerste plaats verwerpt het Gerecht de vorderingen van verzoekster tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

⁵⁸¹ Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB 2002, L 248, blz. 1).

⁵⁸² Arrest van 2 februari 2017, *International Management Group/Commissie* (T-29/15, [EU:T:2017:56](#)).

⁵⁸³ Arrest van 2 februari 2017, *IMG/Commissie* (T-381/15, [EU:T:2017:57](#)).

⁵⁸⁴ Arrest van 31 januari 2019, *International Management Group/Commissie* (C-183/17 P en C-184/17 P, [EU:C:2019:78](#)).

⁵⁸⁵ Arrest van 9 september 2020, *IMG/Commissie* (T-381/15 RENV, [EU:T:2020:406](#)).

⁵⁸⁶ Arrest van 22 september 2022, *IMG/Commissie* (C-619/20 P en C-620/20 P, [EU:C:2022:722](#)).

Het Gerecht stelt allereerst vast dat in het bestreden besluit de juridische en feitelijke overwegingen waarop het is gebaseerd, afdoende zijn uiteengezet en dat deze overwegingen van dien aard waren dat verzoekster de rechtmatigheid ervan kon beoordelen en het Gerecht zijn toezicht kon uitoefenen.

Vervolgens verwerpt het Gerecht het eerste middel van verzoekster, dat is ontleend aan verschillende onjuiste rechtsopvattingen, in het bijzonder schending van artikel 266 VWEU, het gezag van gewijsde, het verbod van terugwerkende kracht van de handelingen van de Unie en het gelijkheidsbeginsel. Het Gerecht verwerpt eveneens het derde middel, ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel, en het tweede middel, ontleend aan schending van de zorgvuldigheidsplicht en het onpartijdigheidsbeginsel.

Ten slotte verwerpt het Gerecht het vierde middel, ontleend aan kennelijke beoordelingsfouten en onjuiste rechtsopvattingen, waarmee verzoekster de Commissie verweet dat zij had geweigerd om haar oprichtingsakte als een internationale overeenkomst tot oprichting van een internationale organisatie te kwalificeren en om haar, ongeacht het latere gebruik van haar leden, als een internationale organisatie te erkennen.

Omvang van het toezicht door de Unierechter in deze zaak

Bij het onderzoek van het vierde middel verduidelijkt het Gerecht wat de omvang is van het toezicht door de Unierechter op de rechtmatigheid van een besluit zoals het bestreden besluit. Het Gerecht herinnert er in dit verband aan dat de Commissie bij de uitoefening van haar verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de begroting van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt, met name wanneer zij ervoor kiest die begroting in indirect beheer uit te voeren en wanneer zij in het kader van die wijze van beheer taken tot uitvoering van de begroting aan internationale organisaties toevertrouwt. Wanneer de Commissie deze prerogatieven uitoefent, zijn de bezwarende besluiten die zij in dat kader vaststelt onderworpen aan een toetsing door het Gerecht die beperkt is tot kennelijke beoordelingsfouten, onverminderd het onderzoek van andere gronden van onwettigheid die krachtens artikel 263, tweede alinea, VWEU in een beroep tot nietigverklaring kunnen worden aangevoerd.

Wanneer de Commissie echter weigert om een organisatie taken tot uitvoering van de begroting in indirect beheer toe te vertrouwen op grond dat deze organisatie niet de status van internationale organisatie heeft, zoals in casu, kan de rechtmatigheid van een dergelijk besluit door het Gerecht zowel op onjuiste rechtsopvattingen als op kennelijke beoordelingsfouten worden getoetst.

In een dergelijk geval wordt de toepassing door de Commissie van de algemene regels die het mogelijk maken om internationale organisaties te definiëren en te identificeren namelijk getoetst op onjuiste rechtsopvattingen, maar de uitlegging van de eigen regels van de organisatie, die pretendeert een internationale organisatie te zijn met het oog op de uitvoering van de begroting van de Unie in indirect beheer, en de uitlegging van de standpunten van haar leden, die ingewikkeld kunnen zijn, is onderworpen aan een toetsing die beperkt is tot kennelijke beoordelingsfouten.

Begrippen internationale organisatie en internationale overeenkomst in de financiële regelgeving van de Unie voor de uitvoering van haar begroting in indirect beheer

Vooraf herinnert het Gerecht eraan dat het begrip internationale organisatie, zoals gedefinieerd in de opeenvolgende bepalingen van de financiële regelgeving van de Unie⁵⁸⁷, betrekking heeft op

⁵⁸⁷ Het begrip internationale organisatie, dat voorkomt in de artikelen 53 en 53 quinquies van verordening nr. 1605/2002, in artikel 58 van verordening nr. 966/2012 en in artikel 62 van verordening 2018/1046, is in nagenoeg identieke bewoordingen gedefinieerd in artikel 43, lid 2, van verordening nr. 2342/2002, vervolgens in artikel 43, lid 1, van gedelegeerde verordening nr. 1268/2012, waarbij verordening nr. 2342/2002 is ingetrokken en vervangen, en in artikel 156 van verordening 2018/1046. Aldus omvat dat begrip krachtens die laatste drie bepalingen de internationale publiekrechtelijke organisaties die zijn opgericht bij internationale overeenkomsten.

internationale publiekrechtelijke organisaties die zijn opgericht bij internationale overeenkomsten. Het recht van de Unie moet namelijk worden uitgelegd in het licht van de relevante regels van internationaal recht, dat deel uitmaakt van de rechtsorde van de Unie en de instellingen ervan bindt.

Voor zover de begrippen internationale organisatie en internationale overeenkomst in de financiële regelgeving van de Unie worden gebruikt met het oog op het specifieke doel van de uitvoering van de begroting van de Unie, moeten zij, met het oog op de bescherming van de financiële belangen van de Unie, strikt worden uitgelegd.

In een geding als het onderhavige moet het Gerecht dus de begrippen van internationaal publiekrecht waarnaar de financiële regelgeving van de Unie verwijst, toepassen door zich te baseren op de instrumenten van dat recht waarin die begrippen worden gedefinieerd, zoals uitgelegd in de rechtspraak. Meer bepaald legt het Gerecht in casu de begrippen internationale organisatie en internationale overeenkomst in de financiële regelgeving van de Unie voor de uitvoering van haar begroting in indirect beheer uit in het licht van de gewoonterechtelijke beginselen van internationaal publiekrecht die met name zijn neergelegd in het Verdrag van Wenen⁵⁸⁸ en in de ontwerp artikelen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van internationale organisaties⁵⁸⁹.

In dat verband blijkt uit artikel 2, lid 1, onder i), van het Verdrag van Wenen dat met de term internationale organisatie een intergouvernementele organisatie wordt bedoeld. Voorts wordt in artikel 2, onder a), van de ontwerp artikelen gespecificeerd dat met die uitdrukking wordt bedoeld een organisatie die is opgericht bij een verdrag of een andere volkenrechtelijke akte en die een eigen internationale rechtspersoonlijkheid heeft, en dat een internationale organisatie naast staten ook andere entiteiten dan staten onder haar leden kan tellen.

In de eerste plaats volgt met betrekking tot de voorwaarde van oprichting bij een verdrag of een andere volkenrechtelijke akte uit artikel 2, lid 1, onder a), van het Verdrag van Wenen dat met de term verdrag wordt bedoeld een internationale overeenkomst in geschrifte tussen staten gesloten en beheerst door het volkenrecht, hetzij nedergelegd in een enkele akte, hetzij in twee of meer samenhangende akten, en ongeacht haar bijzondere benaming. Die akte of akten kunnen dus de uitdrukking van de wilsovereenstemming tussen twee of meer volkenrechtelijke subjecten zijn, die zij formeel vastleggen. Voorts volgt uit de rechtspraak van de internationale rechterlijke instanties dat een door staten ondertekend document, ongeacht het politieke belang ervan, geen internationale overeenkomst kan vormen indien het geen enkele bepaling bevat die rechten of verplichtingen schept waarmee deze staten hebben ingestemd.⁵⁹⁰

In de tweede plaats blijkt, met betrekking tot de voorwaarde dat de organisatie een eigen internationale rechtspersoonlijkheid heeft, ten eerste uit de rechtspraak van de internationale rechterlijke instanties dat de erkenning van een internationale organisatie afhankelijk is van de vraag of de betrokken organisatie een rechtspersoon is. Een entiteit die is opgericht door staten en in voorkomend geval door een of meer internationale organisaties maar geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft, heeft namelijk niet het karakter van een internationale organisatie, maar

⁵⁸⁸ Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (*United Nations Treaty Series*, deel 1155, blz. 331; hierna: „Verdrag van Wenen”).

⁵⁸⁹ Ontwerp artikelen met betrekking tot de verantwoordelijkheid van internationale organisaties, die door de International Law Commission van de Verenigde Naties tijdens haar drieënzestigste zitting in 2011 zijn goedgekeurd en aan de Algemene Vergadering zijn voorgelegd in de context van haar verslag over de werkzaamheden van die zitting (A/66/10) [*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, deel II(2); hierna: „ontwerp artikelen”].

⁵⁹⁰ Zie arrest van het Internationaal Gerechtshof van 1 oktober 2018, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean* (Bolivia tegen Chili), I.C.J. Reports 2018, blz. 507, punten 105 en 106 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

van een orgaan dat afhankelijk is van hetzij de staten die haar hebben opgericht⁵⁹¹, hetzij van een internationale organisatie waarbij die entiteit is ondergebracht⁵⁹².

Ten tweede blijkt ook uit de rechtspraak van de internationale rechterlijke instanties dat internationale organisaties in beginsel voorrechten en immuniteiten genieten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun taken.⁵⁹³ Anders dan de immuniteit van rechtsmacht van staten, die berust op het beginsel *par in parem non habet imperium*, worden de immuniteiten van internationale organisaties in beginsel namelijk toegekend door de verdragen waarbij deze organisaties worden opgericht en hebben zij een functioneel karakter, in die zin dat zij bedoeld zijn om te voorkomen dat de betrokken organisaties in hun werking en onafhankelijkheid worden belemmerd.

Ten derde volgt uit de rechtspraak dat de oprichtingsakten van internationale organisaties verdragen van bijzondere aard zijn, in die zin dat ze tot doel hebben nieuwe rechtssubjecten in het leven te roepen die over een zekere mate van autonomie beschikken en waaraan de partijen de taak toevertrouwen gemeenschappelijke doelen te verwezenlijken. Aldus zijn internationale organisaties onderworpen aan het specialiteitsbeginsel, dat wil zeggen dat hun door de staten die hen oprichten, bevoegdheden worden toegewezen waarvan de grenzen afhangen van de gemeenschappelijke belangen die zij volgens de opdracht van deze staten moeten bevorderen en die gewoonlijk uitdrukkelijk in hun oprichtingsakte worden vermeld.⁵⁹⁴

Een internationale organisatie kan dus niet worden gereduceerd tot een louter facultatief mechanisme dat ter beschikking van de partijen wordt gesteld en waarvan elk van hen naar eigen goeddunken gebruik kan maken. Door een internationale organisatie in het leven te roepen en deze te voorzien van alle middelen die nodig zijn voor haar werking geven de oprichters van deze organisatie namelijk blijk van hun wil om de beste garanties van stabiliteit, continuïteit en doeltreffendheid te bieden voor de uitoefening van de taken die aan die organisatie zijn toevertrouwd, zodat zij dit kader niet eenzijdig kunnen verlaten op elk moment dat zij dit wenselijk achten, noch andere communicatiekanalen in de plaats ervan kunnen stellen.⁵⁹⁵

Kwalificatie door het Gerecht van de oprichtingsakte van IMG als een internationale overeenkomst

Het Gerecht onderzoekt de inhoud en de strekking van de resolutie van 25 november 1994 teneinde vast te stellen of dit document verbintenissen bevat die juridisch bindend zijn voor de ondertekenaars ervan.

⁵⁹¹ Zie in die zin arrest van het Internationaal Gerechtshof van 26 juni 1992, *Certain Phosphate Lands in Nauru* (Nauru tegen Australië), Preliminary Objections, I.C.J. Reports 1992, blz. 240, punt 47.

⁵⁹² Zie in die zin advies van het Internationaal Gerechtshof van 1 februari 2012, arrest nr. 2867 van het Administratief Tribunaal van de Internationale Arbeidsorganisatie op een klacht tegen het Internationaal Fonds voor Agrarische Ontwikkeling, I.C.J. Reports 2012, blz. 10, punten 57 en 61.

⁵⁹³ Zie in die zin arrest van het Permanent Hof van Arbitrage van 22 november 2002, *Dr. Reineccius e.a. tegen Bank for International Settlements*, zaak nr. 2000 04, punt 108; advies van het Internationaal Gerechtshof van 1 februari 2012, arrest nr. 2867 van het Administratief Tribunaal van de Internationale Arbeidsorganisatie op een klacht tegen het Internationaal Fonds voor Agrarische Ontwikkeling, I.C.J. Reports 2012, blz. 10, punt 58, en arrest van het Internationaal Gerechtshof van 20 april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentinië tegen Uruguay), I.C.J. Reports 2010, blz. 14, punt 88.

⁵⁹⁴ Zie in die zin advies van het Internationaal Gerechtshof van 8 juli 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, I.C.J. Reports 1996, blz. 66, punten 19 en 25; arresten van het Internationaal Gerechtshof van 11 juni 1998, *Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria*, Preliminary Objections, I.C.J. Reports 1998, blz. 275, punten 64-67, en 20 april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentinië tegen Uruguay), I.C.J. Reports 2010, blz. 14, punt 89.

⁵⁹⁵ Zie in die zin arrest van het Internationaal Gerechtshof van 20 april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay* (Argentinië tegen Uruguay), I.C.J. Reports 2010, blz. 14, punten 90 en 91.

In dat verband merkt het Gerecht op dat uit de bewoordingen van de resolutie van 25 november 1994 blijkt dat de ondertekenaars ervan de organisatorische regels van verzoekster hadden goedgekeurd, met name door de bevestiging van haar directeur-generaal en het besluit om binnen verzoekster een bestuurscomité op te richten. Hoewel die resolutie de auteurs ervan geen enkele verplichting oplegde om lid te worden van verzoekster, voorzag met name punt 5 ervan in de verplichting voor de staten die die resolutie hadden ondertekend om te beslissen of verzoekster in het algemene kader voor de wederopbouw van Bosnië en Herzegovina moest worden geïntegreerd dan wel of haar activiteiten geleidelijk moesten worden beëindigd. Aldus bevatte die resolutie ten minste één verbintenis die juridisch bindend was voor de ondertekenaars ervan, zodat zij niet kan worden beschouwd als een verklaring met een uitsluitend politieke strekking.

Derhalve oordeelt het Gerecht dat de Commissie in het bestreden besluit blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te besluiten dat de resolutie van 25 november 1994 een politieke verklaring vormde die juridisch niet bindend was.

Het Gerecht oordeelt daarnaast dat de Commissie in het bestreden besluit blijk heeft gegeven van een andere onjuiste rechtsopvatting door te weigeren die resolutie te kwalificeren als een internationale overeenkomst wegens het ontbreken van de volmachten van de deelnemers aan de vergadering die op dag is gehouden, aangezien de ondertekening van die resolutie achteraf door ten minste twee staten is bevestigd.

In dat verband herinnert het Gerecht eraan dat een akte, wanneer zij wordt ondertekend door personen die niet de vereiste bevoegdheid hebben om de staten waartoe zij behoren te binden, overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag van Wenen niet kan worden beschouwd als een juridisch bindende internationale overeenkomst, tenzij deze personen in overeenstemming met lid 2 van datzelfde artikel gemachtigd zijn om de genoemde staten te binden zonder volmachten te hoeven overleggen.⁵⁹⁶

In casu stelt het Gerecht echter vast dat bepaalde staten die de resolutie van 25 november 1994 hadden ondertekend, door hun deelname aan de vaststelling van verzoeksters oorspronkelijke statuten of latere versies ervan of door zitting te nemen in haar bestuurscomité of permanent comité, de indruk hebben gewekt dat de ondertekening van die resolutie door hun vertegenwoordigers als geldig werd beschouwd, en zij op die manier de ondertekening van die resolutie, die tot doel had verzoekster op te richten, achteraf bevestigd hebben in de zin van artikel 8 van het Verdrag van Wenen.

Het Gerecht is evenwel van oordeel dat die onjuiste rechtsopvattingen in dit stadium van het onderzoek geen gevolgen hebben voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit, aangezien zij geen invloed hebben op de in de financiële regelgeving van de Unie gestelde voorwaarde dat verzoekster, om in aanmerking te komen voor de uitvoering van de begroting van de Unie in indirect beheer ten gunste van internationale organisaties, moet zijn opgericht bij een internationale overeenkomst die tot doel had haar als internationale organisatie op te richten. Derhalve leiden de vastgestelde onrechtmatigheden op zich niet tot nietigverklaring van het bestreden besluit.

⁵⁹⁶ Zie in die zin arrest van het Internationaal Zeerechttribunaal van 14 maart 2012, *Delimitation of the Maritime Boundary in the Bay of Bengal* (Bangladesh tegen Myanmar), ITLOS Reports 2012, blz. 4, punten 96 en 98.

Uitlegging door het Gerecht van de bedoeling van de ondertekenaars van de oprichtingsakte van IMG en van het latere gebruik van de staten die die akte hebben ondertekend en van de staten die lid zijn van die entiteit

In casu is het Gerecht van oordeel dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de resolutie van 25 november 1994 noch tot doel noch tot gevolg had verzoekster de status van internationale organisatie te verlenen.

In dat verband herinnert het Gerecht eraan dat een verdrag ingevolge artikel 31 van het Verdrag van Wenen, dat het internationaal gewoonterecht tot uitdrukking brengt, te goeder trouw moet worden uitgelegd overeenkomstig de gewone betekenis van de termen van het verdrag in hun context en in het licht van het voorwerp en het doel van het verdrag.

Vervolgens is het Gerecht van oordeel dat de Commissie geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in het bestreden besluit te oordelen dat het latere gebruik na de vaststelling van de resolutie van 25 november 1994 en vervolgens na de vaststelling van de oorspronkelijke statuten en de statuten van 2012 niet getuigde van een voldoende ruime en duidelijke erkenning van verzoeksters status als internationale organisatie, noch door de ondertekenaars van die resolutie noch door verzoeksters leden.

In dat verband beroept het Gerecht zich op de rechtspraak dat akten niet kunnen worden beschouwd als een later akkoord of een later gebruik waarbij overeenstemming tussen de partijen inzake de uitlegging van een verdrag is ontstaan in de zin van artikel 31, lid 3, onder a) en b), van het Verdrag van Wenen, indien deze akten zijn aangenomen zonder de steun van alle staten die partij zijn bij dat verdrag.⁵⁹⁷

In de tweede plaats verwerpt het Gerecht de vorderingen van verzoekster tot vergoeding van de materiële en immateriële schade die zij zou hebben geleden. Het Gerecht herinnert er in dit verband met name aan dat de vorderingen tot nietigverklaring van het bestreden besluit zijn verworpen, zodat niet is voldaan aan de eerste voorwaarde voor niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie, namelijk schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen.

⁵⁹⁷ Zie in die zin arrest van het Internationaal Gerechtshof van 31 maart 2014, *Whaling in the Antarctic* (Australië tegen Japan, met Nieuw-Zeeland als interveniërende partij), I.C.J. Reports 2014, blz. 226, punt 83.

XV. Toegang tot documenten van de instellingen

1. Uitzondering betreffende de bescherming van gerechtelijke procedures

Arrest van 10 juli 2024, Hongarije/Commissie (T-104/22, [EU:T:2022:391](#))

„Toegang tot documenten – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten met betrekking tot de correspondentie van de Hongaarse autoriteiten aan de Commissie over een oproep tot het indienen van voorstellen van een door de Unie medegefinancierd project in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen – Documenten afkomstig van een lidstaat – Verzet door de lidstaat – Uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces – Begrip ‚document dat betrekking heeft op een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen’ – Motiveringsplicht – Loyale samenwerking”

Het Gerecht verwerpt het door Hongarije ingestelde beroep tot nietigverklaring van het besluit van de Europese Commissie waarbij aan een derde-verzoeker toegang is verleend tot de correspondentie van de Hongaarse autoriteiten aan deze instelling over een door de Europese fondsen gefinancierde oproep tot het indienen van voorstellen (hierna: „bestreden besluit”), en preciseert de draagwijdte van de in verordening nr. 1049/2001⁵⁹⁸ opgenomen uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces, met name wat de precieze definitie van het begrip „besluitvormingsproces van de instelling” betreft. Bovendien biedt dit – betrekkelijk zeldzame – geding, waarin een lidstaat zich verzet tegen de openbaarmaking door een instelling van de Unie van documenten die van zijn eigen autoriteiten afkomstig zijn, het Gerecht de gelegenheid om uitspraak te doen over de niet eerder behandelde vraag of deze uitzondering door een lidstaat kan worden ingeroepen om zich te verzetten tegen de openbaarmaking van documenten betreffende een oproep tot het indienen van voorstellen die is opgesteld door een nationale managementautoriteit die Europese structuur- en investeringsfondsen (hierna: „ESI-fondsen”) beheert in het kader van het gedeeld beheer van de begroting van de Unie.

In 2021 is bij de Commissie een verzoek om toegang ingediend dat betrekking had op de officiële correspondentie tussen de Commissie en de Hongaarse autoriteiten over een oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van een operationeel programma dat wordt gefinancierd door de ESI-fondsen⁵⁹⁹ krachtens verordening nr. 1303/2013⁶⁰⁰. Toen de Hongaarse autoriteiten overeenkomstig verordening nr. 1049/2001⁶⁰¹ werden geraadpleegd, hebben zij zich verzet tegen de openbaarmaking van documenten die van hen afkomstig zijn, op grond van de uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces. Zij merkten op dat aangezien het besluitvormingsproces met betrekking tot de betrokken oproep tot het indienen van voorstellen nog

⁵⁹⁸ Artikel 4, lid 3, van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

⁵⁹⁹ Oproep tot het indienen van voorstellen „EFOP 2.2.5”, met als opschrift „Verbetering van de overgang van institutionele zorg naar gemeenschapszorg – vervanging van institutionele huisvesting uiterlijk in 2023”.

⁶⁰⁰ Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en tot intrekking van verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad (PB 2013, L 347 blz. 320, met rectificatie in PB 2016, L 200, blz. 140).

⁶⁰¹ Artikel 4, leden 4 en 5, van verordening nr. 1049/2001.

lopende was, de openbaarmaking van die documenten ernstig afbreuk zou doen aan de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie.

De Commissie heeft de derde-verzoeker eerst toegang verleend tot zes van de elf documenten waarvan was vastgesteld dat zij binnen de werkingssfeer van het verzoek tot openbaarmaking vielen, maar heeft geweigerd om hem toegang te verlenen tot de documenten die van de Hongaarse autoriteiten afkomstig waren. Na een confirmatief verzoek en nadat de Hongaarse autoriteiten opnieuw waren geraadpleegd, heeft de Commissie, ondanks het door hen kenbaar gemaakte verzet, toegang verleend tot de van de Hongaarse autoriteiten afkomstige documenten, met inbegrip van de nieuw aangewezen documenten.

Beoordeling door het Gerecht

Met betrekking tot het middel waarmee Hongarije de Commissie verwijt dat zij in casu de uitzondering betreffende de bescherming van het besluitvormingsproces niet heeft toegepast, constateert het Gerecht in de eerste plaats dat er ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit geen enkel besluitvormingsproces van de Commissie lopende was.

In dit verband merkt het Gerecht op dat de ESI-fondsen weliswaar onder het gedeeld beheer vallen, maar dat uit de bepalingen van verordening nr. 1303/2013⁶⁰² betreffende de criteria waaraan moet worden voldaan voor de selectie van concrete acties die in aanmerking komen voor financiering uit deze fondsen, blijkt dat de oproepen tot het indienen van voorstellen onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten vallen. Verordening nr. 1303/2013 verleent de Commissie dus geen bijzondere bevoegdheid in het proces voor de voltooiing van een onder deze verordening vallende oproep tot het indienen van voorstellen.

Bovendien merkt het Gerecht op dat volgens een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 de in deze bepaling opgenomen uitzondering toepassing vindt wanneer er sprake is van een procedure aan het einde waarvan een instelling van de Unie bevoegd is om krachtens het Unierecht een bepaald besluit te nemen. Het enkele feit dat de Commissie deelneemt aan een procedure waarop de begrotingsregels inzake gedeeld beheer van toepassing zijn, kan niet rechtvaardigen dat deze procedure deel uitmaakt van het besluitvormingsproces van deze instelling. De delegatie door de Commissie aan de nationale managementautoriteiten, die kenmerkend is voor gedeeld beheer, heeft immers geen invloed op de respectieve bevoegdheden van de Commissie en van de lidstaten, die duidelijk zijn omschreven in verordening nr. 1303/2013, zodat het besluitvormingsproces van de Commissie en dat van de lidstaten niet mogen worden verward.

Het Gerecht concludeert derhalve dat de Commissie in casu geen besluit hoefde te nemen. De documenten die zij heeft ontvangen, kunnen dus niet worden geacht betrekking te hebben op een besluitvormingsproces van een instelling van de Unie dat lopende is. Bijgevolg kunnen zij niet worden geacht „betrekking [te hebben] op een aangelegenheid waarover [een instelling van de Unie] nog geen besluit heeft genomen”⁶⁰³.

In de tweede plaats verwerpt het Gerecht het betoog van Hongarije dat de uitzondering van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001 van toepassing is op het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten.

In dit verband merkt het Gerecht op dat deze bepaling niet tot doel heeft de besluitvormingsprocessen van de lidstaten of van andere rechtspersonen dan de instellingen van de

⁶⁰² Artikel 110, lid 2, onder a), en artikel 125, lid 3, van verordening (EG) nr. 1303/2013.

⁶⁰³ In de zin van artikel 4, lid 3, eerste alinea, van verordening nr. 1049/2001.

Unie te beschermen. De bewoordingen van deze bepaling hebben immers alleen betrekking op documenten die betrekking hebben op „een aangelegenheid waarover de instelling nog geen besluit heeft genomen”. Indien deze uitzondering zou worden uitgelegd op een wijze waarbij ook het besluitvormingsproces van de nationale managementautoriteiten wordt beschermd, zou dit erop neerkomen dat de auteursregel die door de Uniewetgever is afgeschaft, met een omweg opnieuw wordt ingevoerd voor elk document dat van invloed is op de besluitvorming van een lidstaat. Een dergelijke uitlegging zou echter niet verenigbaar zijn met het voorwerp en het doel van artikel 15 VWEU en verordening nr. 1049/2001, te weten het publiek op alle werkterreinen van de Unie een zo ruim mogelijk recht van toegang tot documenten van de instellingen te verlenen. Voorts zou elke uitlegging van deze bepaling die verder gaat dan de bewoordingen ervan, leiden tot een ruime uitlegging van de in die bepaling vastgelegde uitzondering, die het niet mogelijk zou maken om de draagwijdte van de betrokken weigeringsgrond af te bakenen.

2. Uitzondering betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu

Arrest van 8 mei 2024, Izuzquiza e.a./Parlement (T-375/22, [EU:T:2024:296](#))

„Toegang tot documenten – Bescherming van persoonsgegevens – Verordening (EG) nr. 1049/2001 – Documenten betreffende de aan een parlamentslid betaalde vergoedingen en onkosten en de salarissen en vergoedingen van zijn parlementaire medewerkers – Weigering van toegang – Uitzondering betreffende de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu – Artikel 4, lid 1, onder b), en lid 6, van verordening nr. 1049/2001 – Bescherming van de gerechtvaardigde belangen van de betrokkene – Noodzaak om persoonsgegevens voor een specifiek doel in het openbaar belang door te zenden – Artikel 9, lid 1, van verordening (EU) 2018/1725”

In het kader van een door drie natuurlijke personen ingesteld beroep tot nietigverklaring is het Gerecht (Uitgebreide kamer) overgegaan tot nietigverklaring van het besluit van het Europees Parlement van 8 april 2022⁶⁰⁴ waarbij aan verzoekers de toegang is geweigerd tot documenten die betrekking hebben op bedragen die door deze instelling zijn betaald aan Ioannis Lagos, een lid van het Parlement, en zijn parlementaire medewerkers. Het Gerecht gaat nader in op de op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu gebaseerde uitzondering met betrekking tot de toegang van het publiek tot documenten die is opgenomen in verordening nr. 1049/2001⁶⁰⁵. Het oordeelt dat het Parlement toegang had moeten verlenen tot documenten die persoonsgegevens bevatten betreffende Lagos en zijn parlementaire medewerkers en die specifiek betrekking hadden op de door deze instelling aan Lagos vergoede reiskosten en verblijfsvergoedingen en op de vergoede reiskosten van zijn medewerkers.

Lagos is in Griekenland verkozen en heeft op 2 juli 2019 zijn mandaat als lid van het Parlement opgenomen. Op 7 oktober 2020 werd hij door de Griekse rechterlijke instanties veroordeeld tot dertien jaar en acht maanden gevangenisstraf en tot betaling van een geldboete wegens lidmaatschap en leiding van een criminele organisatie alsmede voor twee lichtere inbreuken. Na de opheffing van Lagos' immuniteit op 27 april 2021, werd hij door de Belgische autoriteiten

⁶⁰⁴ Besluit met referentie A(2021) 10718C (hierna: „bestreden besluit”).

⁶⁰⁵ Specifiek in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening (EG) nr. 1049/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43). Krachtens deze bepaling weigeren de instellingen de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de integriteit van het individu, in het bijzonder gelet op de Uniewetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens.

aangehouden en aan de Griekse autoriteiten overgeleverd. Momenteel zit hij zijn gevangenisstraf uit in Griekenland.

Lagos heeft ook na zijn strafrechtelijke veroordeling, de opheffing van zijn immuniteit en het krijgen van een gevangenisstraf, zijn mandaat als lid van het Parlement niet neergelegd. Daarnaast heeft zijn veroordeling evenmin geleid tot een mededeling van de Griekse autoriteiten aan het Parlement over het verval van zijn mandaat.

Op 7 december 2021 hebben verzoekers op grond van verordening nr. 1049/2001 bij het Parlement een verzoek ingediend om toegang te krijgen tot documenten die betrekking hebben op Lagos. Het ging specifiek om alle documenten betreffende de aan hem toegekende vergoedingen en de aan zijn geaccrediteerde en plaatselijke parlementaire medewerkers betaalde salarissen. Bij besluit van 4 februari 2022 heeft het Parlement verzoekers de toegang tot die documenten geweigerd. Na een confirmatief verzoek van verzoekers heeft het Parlement het bestreden besluit vastgesteld, waarbij het zijn weigering om toegang te verlenen tot de gevraagde documenten heeft bevestigd onder verwijzing naar de in verordening nr. 1049/2001 neergelegde uitzondering op het recht op toegang tot documenten die ziet op de bescherming van persoonsgegevens, en naar de op verzoekers rustende verplichting om krachtens verordening 2018/1725⁶⁰⁶ aan te tonen dat de persoonsgegevens moeten worden doorgegeven voor een specifiek doel in het openbaar belang.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen wijst het Gerecht erop dat artikel 9, lid 1, onder b), van verordening 2018/1725 de doorzending van persoonsgegevens afhankelijk stelt van verschillende cumulatieve voorwaarden. Zo moet degene die om toegang verzoekt, aantonen dat het voor een specifiek doel in het openbaar belang nodig is om persoonsgegevens door te zenden en vervolgens ook aantonen dat van alle denkbare maatregelen dit de meest geschikte is om het nagestreefde doel te bereiken, alsook dat de doorzending evenredig is aan dit doel. Als dat is aangetoond, moet de betrokken instelling nagaan of er geen reden bestaat om aan te nemen dat die doorzending de rechtmatige belangen van de betrokkene zou kunnen schaden. In dat geval moeten de verschillende belangen die aan de orde zijn aantoonbaar tegen elkaar worden afgewogen om te beoordelen of de gevraagde doorzending van persoonsgegevens evenredig is.

In de eerste plaats gaat het Gerecht, tegen de achtergrond van de uitzondering op het recht op toegang tot documenten die ziet op de bescherming van persoonsgegevens⁶⁰⁷, dus na of verzoekers hebben voldaan aan de verplichting om aan te tonen dat de doorzending van de persoonsgegevens noodzakelijk is voor een specifiek doel in het openbaar belang⁶⁰⁸.

Het Gerecht onderzoekt ten eerste of het doel dat verzoekers hebben aangevoerd voor de doorzending van de betrokken persoonsgegevens, is aan te merken als een specifiek doel in het openbaar belang.

⁶⁰⁶ Overeenkomstig artikel 9, lid 1, onder b), van verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van verordening (EG) nr. 45/2001 en besluit nr. 1247/2002/EG (PB 2018, L 295, blz. 39) worden persoonsgegevens uitsluitend doorgegeven aan ontvangers die in de Unie zijn gevestigd en die geen instellingen of organen van de Unie zijn, indien de ontvanger aantoont dat de doorzending van de gegevens noodzakelijk is voor een specifiek doel in het openbaar belang, en de verwerkingsverantwoordelijke, indien er reden bestaat om aan te nemen dat de legitieme belangen van de betrokkene kunnen worden geschaad, na de verschillende belangen die aan de orde zijn aantoonbaar tegen elkaar te hebben afgewogen, aantoont dat de doorzending van persoonsgegevens voor dit specifieke doel evenredig is.

⁶⁰⁷ Opgenomen in artikel 4, lid 1, onder b), van verordening nr. 1049/2001.

⁶⁰⁸ Artikel 9, lid 1, onder b), van verordening 2018/1725.

In dit verband merkt het Gerecht op dat die doorzending gebaseerd kan zijn op een doelstelling van algemene strekking, zoals het recht van het publiek op informatie over het gedrag van leden van het Parlement bij het uitoefenen van hun taken. In casu bestond het door verzoekers aangevoerde doel erin om kennis te nemen van de concrete bedragen die het Parlement tijdens de betreffende periode aan Lagos heeft toegekend en van de wijze waarop deze bedragen zijn gebruikt in de uitoefening van zijn mandaat als lid van het Parlement, teneinde een grotere openbare controle mogelijk te maken waar het gaat om de toegang van Lagos tot overheidsmiddelen. Anders dan het Parlement stelt, gaat het niet om een algemeen doel, maar om een doel dat specifiek verband houdt met de bijzondere omstandigheden van het geval, die van zeer uitzonderlijke aard zijn. Het gaat namelijk om een lid van het Parlement dat weliswaar onder meer tot een gevangenisstraf van dertien jaar en acht maanden is veroordeeld en in de gevangenis is opgesloten omdat hij zich met name schuldig heeft gemaakt aan ernstige strafbare feiten (lidmaatschap en leiding van een criminele organisatie), maar dat wel lid van het Parlement is gebleven en de met de uitoefening van die functie overeenkomende vergoedingen is blijven ontvangen. Gelet op deze omstandigheden heeft het Parlement dan ook ten onrechte geweigerd het door verzoekers aangevoerde doel te erkennen als een specifiek doel in het openbaar belang.

Ten tweede onderzoekt het Gerecht of verzoekers de noodzaak om persoonsgegevens door te zenden hebben aangetoond, alsook specifiek of doorzending de meest geschikte maatregel was om het door hen nagestreefde specifieke doel in het openbaar belang te bereiken en evenredig was aan dat doel.

Wat de vergoeding voor algemene uitgaven⁶⁰⁹ en het maandelijks salaris⁶¹⁰ van Lagos betreft, stelt het Gerecht vast dat de daarop betrekking hebbende informatie op de website van het Parlement vrij en kosteloos toegankelijk is voor het publiek. De openbaarmaking van de betrokken persoonsgegevens is dus niet de meest geschikte maatregel om het door verzoekers nagestreefde doel te bereiken, wat betekent dat zij er niet in zijn geslaagd om de noodzaak van de gevraagde doorzending aan te tonen. Volgens het Gerecht is de situatie anders wat de vergoeding van de reiskosten en de betaling van de verblijfsvergoeding van de leden betreft, aangezien uit de informatie die dienaangaande op de website van het Parlement publiek beschikbaar is, niet kan worden opgemaakt welke bedragen het Parlement tijdens de betreffende periode aan Lagos heeft betaald in de uitoefening van zijn mandaat als lid van het Parlement, noch wat het doel was van de reis, de bestemming of het gevolgde reisschema. Daar de doorzending van de betrokken persoonsgegevens het publiek toegang geeft tot die informatie, is de openbaarmaking ervan dus een maatregel die geschikter is om het door verzoekers nagestreefde doel te bereiken dan de toegang tot informatie die reeds algemeen beschikbaar is. Bijgevolg oordeelt het Gerecht dat de doorzending van Lagos' gegevens een maatregel vormt die noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het specifieke doel in het openbaar belang dat verzoekers ter rechtvaardiging van de doorzending van de betrokken persoonsgegevens hebben aangevoerd, alsook dat het Parlement zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij niet hadden voldaan aan de verplichting om aan te tonen dat het doorzenden noodzakelijk was voor dat doel.

Wat voorts de salarissen van de geaccrediteerde en plaatselijke medewerkers van Lagos betreft, benadrukt het Gerecht dat deze medewerkers die salarissen ontvangen ongeacht hun concrete activiteiten in het kader van de parlementaire assistentie aan Lagos. Aangezien de doorzending van

⁶⁰⁹ Uit de artikelen 25 en 26 van besluit van het Bureau van het Parlement van 19 mei en 9 juli 2008 houdende de uitvoeringsbepalingen van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (PB 2009, C 159, blz. 1) volgt dat de leden van het Parlement maandelijks een forfaitaire vergoeding voor algemene uitgaven ontvangen nadat zij bij het begin van hun mandaat eenmalig een aanvraag hebben ingediend.

⁶¹⁰ Krachtens artikel 10 van besluit 2005/684/EG, Euratom van het Europees Parlement van 28 september 2005 houdende aanneming van het Statuut van de leden van het Europees Parlement (PB 2005, L 262, blz. 1) wordt het maandelijks salaris van de leden automatisch betaald.

documenten betreffende de betaling van die salarissen aan verzoekers geen informatie kan verschaffen over een eventuele rechtstreekse of indirecte bijdrage aan de financiering of instandhouding van een door Lagos uitgeoefende criminele of illegale activiteit, zijn verzoekers er dus niet in geslaagd om de noodzaak van die doorzending aan te tonen. De reiskosten van de parlementaire medewerkers van Lagos houden echter nauw verband met zijn activiteiten en kunnen aanwijzingen geven over een eventueel – zij het indirect – verband met illegale activiteiten die Lagos zou hebben verricht. Bijgevolg oordeelt het Gerecht dat de doorzending van de persoonsgegevens die zijn opgenomen in de documenten betreffende de vergoeding van die kosten, een maatregel vormt die noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het door verzoekers aangevoerde doel, zodat het Parlement zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat verzoekers niet hadden voldaan aan de verplichting om aan te tonen dat de doorzending van persoonsgegevens noodzakelijk was voor een specifiek doel in het openbaar belang.

In de tweede plaats spreekt het Gerecht zich uit over de vraag of de doorzending van de betrokken persoonsgegevens afbreuk kan doen aan de gerechtvaardigde belangen van Lagos en zijn medewerkers. Bij het onderzoek naar de evenredigheid van de doorzending weegt het Gerecht de verschillende belangen tegen elkaar af⁶¹¹. Wat ten eerste het belang betreft om de vrije uitoefening van het mandaat van een lid van het Parlement te beschermen is het, waar het gaat om het verzoek om toegang tot informatie over de door Lagos ontvangen reiskosten en verblijfsvergoedingen, zo dat de kennis van het publiek van de door hem gemaakte reizen niet van dien aard is dat zij de vrije uitoefening van zijn mandaat op enigerlei wijze beperkt. Derhalve is niet aangetoond op welke wijze de openbaarmaking van informatie over de gemaakte reizen de vrije uitoefening van het mandaat als lid van het Europees Parlement kon aantasten. Wat ten tweede het belang betreft om de veiligheid van Lagos te waarborgen is het, waar het gaat om documenten betreffende in het verleden ontvangen verblijfsvergoedingen en reiskosten, zo dat de veiligheid van het lid van het Parlement in beginsel niet meer kan worden geacht in gevaar te worden gebracht door de doorzending van de betrokken persoonsgegevens, aangezien het gaat om reizen die reeds hadden plaatsgevonden op het moment dat verzoekers hun verzoek hebben ingediend. Het Gerecht wijst erop dat het klopt dat de openbaarmaking aan het publiek van de terugkerende bestemmingen van Lagos, waaronder met name een privéwoning in Griekenland, zijn veiligheid kan aantasten en benadrukt dat het aan het Parlement staat om bij de afweging van de verschillende belangen te waken over de bescherming van de persoonsgegevens die onontbeerlijk zijn voor de veiligheid van Lagos, zoals zijn privéadres. Wat voorts de vraag betreft of de veiligheid van Lagos tijdens toekomstige reizen in de uitoefening van zijn mandaat in het gedrang dreigt te komen, is deze vraag niet aan de orde omdat hij zijn gevangenisstraf uitzat toen het bestreden besluit werd vastgesteld en dus niet kon reizen. In dit verband is het Gerecht van oordeel dat de betrokken reizen hebben plaatsgevonden in een periode waarin Lagos reeds was veroordeeld voor ernstige strafbare feiten, waardoor het gerechtvaardigd was dat verzoekers informatie konden verkrijgen over het doel en de bestemming van deze reizen. De risico's dat de vrije uitoefening van het mandaat van Lagos als lid van het Parlement en zijn veiligheid mogelijk worden aangetast, zijn dus niet voldoende om de weigering van de openbaarmaking van de betrokken persoonsgegevens te rechtvaardigen. Het Parlement heeft zich dan ook ten onrechte op het standpunt gesteld dat de doorzending van deze gegevens afbreuk zou doen aan de gerechtvaardigde belangen van Lagos en zijn medewerkers en dat, gelet op de afweging van de verschillende belangen, die doorzending niet evenredig zou zijn.

Gelet op het voorgaande verklaart het Gerecht het bestreden besluit nietig voor zover het Parlement de toegang heeft geweigerd tot de documenten die persoonsgegevens bevatten betreffende Lagos en de door het Parlement aan hem vergoede reiskosten en verblijfsvergoedingen, alsmede tot de documenten die persoonsgegevens bevatten betreffende de parlementaire medewerkers van Lagos en de door hen ontvangen reiskosten.

⁶¹¹ Zoals dat is voorgeschreven in artikel 9, lid 1, onder b), van verordening 2018/1725.

XVI. Openbare dienst

1. Tuchtprocedure

Arrest van 29 mei 2024, Canel Ferreiro/Raad (T-766/22, [EU:T:2024:336](#))

„Openbare dienst – Ambtenaren – Tuchtprocedure – Tuchtmaatregel – Berisping – Optreden dat strijdig is met de waardigheid van de functie – Artikelen 12 en 21 van het Statuut – Bevoegdheid van de opsteller van de handeling – Motiveringsplicht – Beginsel van behoorlijk bestuur – Onpartijdigheid – Artikel 41 van het Handvest van de grondrechten”

Naar aanleiding van een beroep dat bij het Gerecht is ingesteld door een ambtenaar van de Raad van de Europese Unie, verklaart deze rechterlijke instantie, uitspraak doende in uitgebreide kamer, het besluit van deze instelling waarbij aan deze ambtenaar de tuchtmaatregel van berisping is opgelegd, nietig.

Bij deze gelegenheid spreekt het Gerecht zich uit over de nog niet eerder behandelde vraag of het besluit tot oplegging van een tuchtmaatregel en het besluit tot afwijzing van de klacht tegen deze maatregel door een en dezelfde persoon kunnen worden vastgesteld. Verder beoogt het met zijn arrest een einde te maken aan de verschillen in de rechtspraak over de volgorde waarin het Gerecht middelen behandelt die autonoom zijn gericht tegen het naar aanleiding van een klacht vastgestelde besluit.

In de onderhavige zaak heeft het tot aanstelling bevoegd gezag (TABG) na een administratief onderzoek betreffende verzoekster vastgesteld dat zij zich jegens haar leidinggevende beledigend en agressief had uitgelaten door haar te beschuldigen van pesten, en heeft het haar de betrokken tuchtmaatregel opgelegd. Verzoekster heeft tegen dit besluit een klacht ingediend, die evenwel door het TABG is afgewezen. Zij heeft zich dan ook tot het Gerecht gewend om het besluit waarbij haar de berisping was opgelegd en het besluit tot afwijzing van de klacht nietig te laten verklaren.

Beoordeling door het Gerecht

Vooraf herinnert het Gerecht eraan dat de verzoekende partij de rechtmatigheid van het besluit tot afwijzing van haar klacht moet kunnen laten toetsen door de Unierechter wanneer zij zich beroept op een middel dat specifiek betrekking heeft op de klachtenprocedure. Indien de verzoekende partij enkel het oorspronkelijke besluit kon aanvechten, zou elke mogelijkheid van betwisting met betrekking tot de precontentieuze procedure zijn uitgesloten. Op die manier zou zij het voordeel verliezen van een procedure die tot doel heeft om een minnelijke regeling van het tussen de ambtenaar en de administratie gerezen geschil mogelijk te maken en te bevorderen, en om de autoriteit waaronder deze ambtenaar ressorteert te verplichten om haar besluit overeenkomstig de regels te herzien in het licht van diens eventuele bezwaren. In deze omstandigheden acht het Gerecht het passend om eerst het middel inzake de onrechtmatigheid van de vaststelling van het besluit tot afwijzing van de klacht te onderzoeken, alvorens uitspraak te doen over de middelen die zijn gericht tegen het besluit dat het voorwerp is van de klacht. Indien het Gerecht het besluit tot afwijzing van de klacht nietig verklaart, is het aan de administratie om de klacht opnieuw te onderzoeken en daarbij toe te zien op het regelmatige verloop van de precontentieuze procedure. In een dergelijk geval moeten de tegen het oorspronkelijk besluit gerichte vorderingen niet-ontvankelijk worden verklaard omdat zij voorbarig zijn, aangezien dit besluit enkel door de rechter kan worden getoetst nadat het opnieuw is onderzocht in het kader van een regelmatige precontentieuze procedure.

Wat betreft de persoon die bevoegd is om het besluit tot afwijzing van de klacht vast te stellen, merkt het Gerecht op dat artikel 90, lid 2, van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”) geenszins vereist dat een andere autoriteit dan het TABG dat de bezwarende handeling

heeft vastgesteld, kennisneemt van de tegen deze handeling ingediende klacht. Het stelt daarentegen juist vast dat uit deze bepaling blijkt dat de Uniewetgever een situatie voor ogen had waarin eenzelfde autoriteit een voor de ambtenaar bezwarend besluit vaststelt en vervolgens uitspraak doet over de ertegen gerichte klacht.

Verder wordt, wat de aard zelf van de klachtenprocedure betreft, opgemerkt dat deze procedure geen beroepsprocedure is, doch is bedoeld om de autoriteit waaronder de ambtenaar ressorteert te verplichten haar besluit te herzien in het licht van diens eventuele bezwaren.

Gelet op de aard van de klachtenprocedure kan volgens het Gerecht dus niet worden geconcludeerd dat artikel 41, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat eenieder het recht garandeert dat zijn zaken onpartijdig door de instellingen van de Unie worden behandeld, is geschonden door het enkele feit dat het besluit tot afwijzing van de klacht, overeenkomstig de interne organisatorische regels van de Raad, is vastgesteld door dezelfde persoon als degene die het besluit had vastgesteld dat het voorwerp is van de klacht.

Het Gerecht merkt over de omvang van de motiveringsplicht voor het bezwarende besluit op dat deze motiveringsplicht tot doel heeft om de betrokkene voldoende aanwijzingen te verschaffen om te beoordelen of de bezwarende handeling gegrond is en of het zinvol is om beroep in te stellen bij de Unierechter, en om die rechter in staat te stellen de rechtmatigheid van de handeling te toetsen. Of de motivering toereikend is, moet niet alleen worden beoordeeld aan de hand van de bewoordingen ervan, maar ook aan de hand van de feitelijke en juridische context waarin de bestreden handeling is vastgesteld.

Dienaangaande stelt het Gerecht vast dat, in de onderhavige zaak, de uiteenzetting van de feiten die het TABG aan verzoekster verwijt slechts een gedeeltelijke herhaling is van een punt van de conclusies van het onderzoeksverslag, dat slechts een korte samenvatting is van de overwegingen van de onderzoekers in eerdere delen van dit verslag. Uit zijn context gehaald, kan uit de genoemde passage niet precies worden opgemaakt welke feiten aan verzoekster worden verweten.

Het TABG heeft verzoekster evenmin toelichting gegeven over de feiten die haar in het besluit tot afwijzing van de klacht worden verweten, ondanks verzoeksters argumenten inzake schending van de motiveringsplicht die zij ter ondersteuning van haar klacht had aangevoerd. Ook in dit besluit wordt enkel het reeds genoemde punt van de conclusies van het onderzoeksverslag gedeeltelijk herhaald.

Ondanks de verschillende opmerkingen over verzoeksters ongepaste communicatie tijdens de gehele duur van haar samenwerking met haar leidinggevende, stelt het Gerecht vast dat uit het onderzoeksverslag niet duidelijk en objectief blijkt welke elementen de basis hebben gevormd voor de conclusies van de onderzoekers met betrekking tot de inbreuk op het Statuut. Hoewel de context waarin het bestreden besluit is vastgesteld niet volledig onbekend was voor verzoekster, stelt zij dus terecht dat het bestreden besluit, gelezen in samenhang met het genoemde onderzoeksverslag, geen toereikende motivering bevat. Het ontbreken van nadere gegevens over de aan verzoekster verweten feiten staat eraan in de weg dat het Gerecht de gegrondheid van het bestreden besluit toetst, hetgeen de nietigverklaring ervan rechtvaardigt.

2. Toelagen

Arrest van 5 juni 2024, VA/Commissie (T-123/23, [EU:T:2024:359](#))

„Openbare dienst – Ambtenaren – Bezoldiging – Gezinstoelagen – Kindertoelage – Schooltoelage – Besluiten waarbij bepaalde toelagen worden stopgezet – Toekenningsvoorwaarden – Begrip ‚einde van de opleiding‘ – Gelijke behandeling – Beginsel van behoorlijk bestuur – Terugvordering van het onverschuldigd betaalde – Artikel 85, eerste alinea, van het Statuut – Aansprakelijkheid”

In een uitspraak op een door een ambtenaar van de Raad van de Europese Unie ingesteld beroep verklaart het Gerecht de besluiten van de Commissie gedeeltelijk nietig, voor zover daarbij het recht van die ambtenaar op de kindertoelage, de schooltoelage en de belastingvermindering in verband met de kindertoelage is ingetrokken in de periode tussen het laatste universitaire examen van zijn kind en de terbeschikkingstelling van de eindresultaten door de onderwijsinstelling. Het Gerecht spreekt zich voor het eerst uit over de datum waarop een ambtenaar niet langer in aanmerking komt voor die financiële rechten omdat zijn kind geen school- of beroepsopleiding meer volgt in de zin van artikel 2, lid 3, van bijlage VII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”) en niet langer regelmatig en voltijds onderwijs volgt aan een onderwijsinstelling in de zin van artikel 3, lid 1, van die bijlage.

In casu volgde de dochter van verzoeker een universitaire opleiding aan een Belgische universiteit. Op 18 juni 2021 legde zij het laatste examen van haar studiecycclus af, waarna zij op 2 juli 2021 vernam dat zij was geslaagd voor haar examens en vervolgens op 27 augustus 2021 een bewijs van slagen kreeg. Het academisch jaar eindigde op 13 september 2021.

Tot en met september 2021 ontving verzoeker voor zijn dochter de in de artikelen 2 en 3 van bijlage VII bij het Statuut bedoelde kinder- en schooltoelage en genoot hij de belastingvermindering in verband met de kindertoelage. Aangezien zijn dochter in juni 2021 tijdens de eerste examenperiode geslaagd was voor haar examens, heeft de Commissie evenwel besloten dat verzoeker vanaf juli 2021 geen recht meer had op de betrokken financiële rechten en is die instelling dus overgegaan tot de terugvordering ervan voor de maanden juli, augustus en september 2021.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen herinnert het Gerecht eraan dat volgens de artikelen 2 en 3 van bijlage VII bij het Statuut de schooltoelage slechts kan worden toegekend indien is voldaan aan de voorwaarden voor het verkrijgen van de kindertoelage. Hieruit volgt dat de voorwaarde van het regelmatig en voltijds onderwijs volgen aan een onderwijsinstelling pas in tweede instantie moet worden beoordeeld, nadat eerst is vastgesteld dat het kind waarvoor de schooltoelage wordt aangevraagd, ten laste komt van de ambtenaar.

Wanneer een kind een universitaire opleiding volgt, is het recht op de kindertoelage afhankelijk van de vervulling van drie voorwaarden, te weten het daadwerkelijke onderhoud van het kind door de ambtenaar, het feit dat het kind tussen de 18 en 26 jaar oud is en het feit dat het een school- of beroepsopleiding volgt.

Dienaangaande merkt het Gerecht op dat een „opleiding” uit verschillende fasen bestaat, zoals het bijwonen van de lessen waarin het studieprogramma voorziet en de examens die op die lessen betrekking hebben, de beoordeling van die examens en, na afloop van het laatste examen, de terbeschikkingstelling – door de onderwijsinstelling die de betrokken opleiding aanbiedt – van de eindresultaten waaruit blijkt dat de opleiding met succes is voltooid. Die fasen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, aangezien de deelname aan de examens het mogelijk maakt om te beoordelen of de student de vaardigheden en kennis heeft verworven die in de lessen worden aangeleerd.

Aangezien de student pas kennis kan nemen van het slagen voor zijn opleiding nadat hij alle examens heeft afgelegd en de resultaten van die examens door de onderwijsinstelling ter beschikking zijn gesteld, moet de student worden geacht geen opleiding meer te volgen in de zin van artikel 2, lid 3, onder b), van bijlage VII bij het Statuut vanaf de datum waarop de eindresultaten beschikbaar zijn.

Het kind tussen 18 en 26 jaar dat een school- of beroepsopleiding volgt, blijft dus niet ten laste van de ambtenaar totdat het laatste examen wordt afgelegd maar tot de datum waarop de onderwijsinstelling de eindresultaten ter beschikking stelt.

In die context staat het bijgevolg aan de ambtenaar om de administratie op de hoogte te stellen van het einde van de opleiding van zijn kind door die administratie onverwijld in kennis te stellen van de datum waarop de onderwijsinstelling de eindresultaten ter beschikking heeft gesteld, zodat die administratie de betaling van die kindertoelage onmiddellijk kan stopzetten.

Het Gerecht past zijn overwegingen inzake de kindertoelage toe op de analyse van de in artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut neergelegde voorwaarde van het volgen van onderwijs voor de toekenning van de schooltoelage.

Hieruit volgt dat het kind van de ambtenaar moet worden geacht niet langer regelmatig en voltijds onderwijs te volgen aan een onderwijsinstelling in de zin van artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut zodra de onderwijsinstelling de eindresultaten ter beschikking heeft gesteld.

**Arrest van 26 juni 2024, Paraskevaidis/Raad en Commissie (T-698/21,
[EU:T:2024:425](#))**

„Openbare dienst – Ambtenaren – Bezoldiging – Gezinstoelagen – Schooltoelage – Weigering van toekenning – Artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut – Beroepsopleiding – Hoger onderwijs – Delegatie van bevoegdheden – Terugname van gedelegeerde bevoegdheden – Bevoegd TABG”

Het Gerecht (uitgebreide kamer), waarbij beroep is ingesteld door een ambtenaar van de Raad van de Europese Unie, verklaart het besluit van die instelling nietig, voor zover daarbij de toekenning van de schooltoelage aan verzoeker is geweigerd op grond dat de door zijn dochter gevolgde opleiding niet kon worden beschouwd als hoger onderwijs in de zin van artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”). In het kader van dit beroep moet het Gerecht bepalen welke autoriteit de bevoegde autoriteit is en welke handeling de bezwarende handeling is wanneer een instelling – in de loop van de precontentieuze procedure en voor een individueel geval – de bevoegdheden die zij aan een andere instelling heeft gedelegeerd, terugneemt. Hij spreekt zich tevens uit over de vraag of artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut aldus moet worden uitgelegd dat het toestaat dat de schooltoelage wordt toegekend ingeval de gevolgde opleiding van professionele aard is.

Bij besluit van 13 mei 2019⁶¹² heeft de Raad het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) van de Commissie belast met de uitoefening van bevoegdheden op het gebied van de toekenning en het beheer van schooltoelagen. Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van dit besluit ziet het PMO ten gunste van de Raad af van de uitoefening van de hem gedelegeerde bevoegdheden indien, in een individueel geval, het tot aanstelling bevoegd gezag (TABG) van de Raad daarom verzoekt.

⁶¹² Besluit (EU) 2019/792 van de Raad van 13 mei 2019 waarbij de Europese Commissie – het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) – wordt belast met de uitoefening van bepaalde bevoegdheden die aan het tot aanstelling bevoegde gezag en aan het tot het sluiten van arbeidsovereenkomsten bevoegde gezag toekomen (PB 2019, L 129, blz. 3).

In casu heeft de dochter van verzoeker tussen 25 november 2019 en 30 augustus 2020 een opleiding psychopedagogiek gevolgd. Verzoeker heeft op grond van artikel 3 van bijlage VII bij het Statuut gedurende deze opleiding een schooltoelage ontvangen. In februari 2021 stelde het PMO verzoeker in kennis van een besluit waarbij hem het recht op de schooltoelage werd onttrokken omdat het de betrokken opleiding geen deel uitmaakt van het hoger onderwijs. Bijgevolg moesten de bedragen die hem als schooltoelage waren betaald, worden teruggevorderd.

Naar aanleiding van een door verzoeker ingediend verzoek om heroverweging heeft het PMO zijn besluit herhaald. Verzoeker heeft tegen de besluiten van het PMO een klacht ingediend bij de Raad. Ook heeft hij een gelijkluidende klacht ingediend bij de Commissie. De Raad heeft verzoeker in kennis gesteld van de terugname van gedelegeerde bevoegdheden en de klacht verworpen.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen stelt het Gerecht vast dat de Raad met het besluit op de klacht de motivering van de besluiten van het PMO volledig heeft gewijzigd door de situatie van verzoeker opnieuw te onderzoeken. Dit besluit heeft dus een autonome inhoud en een andere strekking dan de besluiten van het PMO en kan niet worden beschouwd als een loutere bevestiging daarvan. Derhalve is het besluit op de klacht in de plaats gekomen van de besluiten van het PMO en vormt het in casu de bezwarende handeling.

Wat de bevoegdheid van de Raad betreft om gedelegeerde bevoegdheden in een individueel geval terug te nemen, merkt het Gerecht ten eerste op dat de wetgever de mogelijkheid van een dergelijke terugname niet expliciet heeft uitgesloten in het Statuut. Ten tweede vereist het rechtszekerheidsbeginsel – dat ten grondslag ligt aan het formele karakter van handelingen waarbij bevoegdheden worden gedelegeerd – dat de delegerende autoriteit eerst een uitdrukkelijke handeling vaststelt op grond waarvan zij de gedelegeerde bevoegdheid terugkrijgt. Zoals voor een delegatie van bevoegdheid een uitdrukkelijke handeling is vereist waarbij de betrokken bevoegdheid wordt overgedragen, moet dus ook het terugnemen van een bevoegdheid plaatsvinden bij wege van een uitdrukkelijke handeling. Voorts veronderstelt het beginsel van behoorlijk bestuur met name dat de verdeling van bevoegdheden op het gebied van personeelsbeheer duidelijk wordt gedefinieerd en naar behoren bekend wordt gemaakt.

In casu heeft de terugname van gedelegeerde bevoegdheden plaatsgevonden in overeenstemming met de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel. Ten eerste machtigt artikel 1, lid 2, van besluit 2019/792 de Raad namelijk uitdrukkelijk om de gedelegeerde bevoegdheden terug te nemen, juist in individuele gevallen en na indiening van een klacht. Ten tweede is dit besluit naar behoren bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Ten derde heeft de Raad zijn bevoegdheid pas uitgeoefend na eerst een uitdrukkelijke handeling vast te stellen, waarbij hij het PMO uitdrukkelijk heeft verzocht om in het onderhavige geval af te zien van de uitoefening van de gedelegeerde bevoegdheden, aan welk verzoek het PMO gehoor heeft gegeven. Hoewel de informatie over de terugname van gedelegeerde bevoegdheden pas in het besluit tot afwijzing van de klacht aan verzoeker werd meegedeeld, is hij hierdoor niet benadeeld, omdat hij de klacht ook bij de Raad had ingediend.

Tegen deze achtergrond kan met name het feit dat artikel 90 quater van het Statuut bepaalt dat verzoeken en klachten betreffende gedelegeerde bevoegdheden worden ingediend bij het TABG waaraan die bevoegdheden zijn gedelegeerd, niet worden gelijkgesteld met een wettelijk verbod op terugname – zij het volledig of voor een individueel geval – van dergelijke bevoegdheden door de houder ervan. Deze bepaling kan evenmin worden geacht een verbod te omvatten op een terugname van gedelegeerde bevoegdheden gedurende de precontentieuze procedure, met name gelet op het evolutieve karakter van die procedure.

Wat de professionele aard van de opleiding betreft, komt het Gerecht tot de slotsom dat deze aard niet relevant is voor de toekenning van de schooltoelage op grond van artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut, mits de opleiding is verstrekt door een onderwijsinstelling.

Die bepaling stelt de toekenning van een schooltoelage namelijk afhankelijk van onder meer drie voorwaarden, namelijk ten eerste dat er onderwijs wordt gevolgd bij een onderwijsinstelling, ten tweede dat dit regelmatig gebeurt en ten derde dat het hierbij gaat om dagonderwijs.

Waar de wetgever in het kader van artikel 3, lid 1, van bijlage VII bij het Statuut niet heeft verwezen naar de aard van de door een instelling voor hoger onderwijs verstrekte opleiding, terwijl hij dit wel heeft gedaan in het kader van artikel 2, lid 3, onder b), van die bijlage, is het niet aan het TABG van de betrokken instelling of aan het Gerecht om een aanvullende voorwaarde inzake die aard te stellen.

Zo maakt het in artikel 2, lid 3, onder b), van bijlage VII bij het Statuut gemaakte onderscheid tussen een schoolopleiding en een beroepsopleiding het zeker mogelijk om de betaling van de in artikel 3, lid 1, van die bijlage bedoelde schooltoelage uit te sluiten wanneer het ten laste komende kind een beroepsopleiding volgt die geen enkel verband houdt met een onderwijsinstelling. Dat onderscheid verzet zich echter niet tegen de toekenning van de schooltoelage wanneer een ten laste komend kind een beroepsopleiding ontvangt aan een instelling voor hoger onderwijs waar het regelmatig volledig dagonderwijs volgt.

3. Status van klokkenluider

Arrest van 11 september 2024, TU/Parlement (T-793/22, [EU:T:2024:614](#))

„Openbare dienst – Geaccrediteerde parlementaire medewerkers – Beëindiging van de dienst – Overeenkomst voor bepaalde tijd – Niet-verlenging – Status van klokkenluider – Artikelen 22 bis tot en met 22 quater van het Statuut – Beschermingsmaatregelen – Vertrouwelijkheid – Immateriële schade”

Met de gedeeltelijke toewijzing van het beroep van TU, een voormalige geaccrediteerde parlementaire medewerker (hierna: „GPM”) van het Europees Parlement, doet het Gerecht in uitgebreide kamer uitspraak over de nog niet eerder behandelde vraag welke bescherming het Parlement aan een GPM moet verlenen wegens diens status van klokkenluider.

Verzoeker is als GPM aangeworven bij een groep leden om een parlamentslid te assisteren voor de periode van augustus 2019 tot en met februari 2022. In juli 2021 heeft hij krachtens artikel 24 van het Statuut van de ambtenaren van de Europese Unie (hierna: „Statuut”) een verzoek om bijstand en bescherming ingediend wegens door hem ondervonden intimidatie door het betrokken parlamentslid. In zijn e-mail gaf verzoeker ook aan dat hij de financiële belangen van de Unie wilde beschermen door in dat verzoek informatie te verstrekken over financiële onregelmatigheden die door dat parlamentslid zouden zijn begaan. Bovendien heeft hij deze onregelmatigheden gemeld bij het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

Diezelfde maand heeft het Parlement een voorlopige beschermingsmaatregel vastgesteld met het doel om verzoeker onder de verantwoordelijkheid te plaatsen van de voorzitter van een delegatie, die eveneens lid was van de groep waarvan het betrokken parlamentslid deel uitmaakte. Later, na vermeende represailles door de directie van die delegatie, werd verzoeker op zijn verzoek tot het einde van zijn overeenkomst van zijn functie bij de delegatie ontheven.

Verzoeker heeft het Parlement tevens verzocht om overplaatsing naar om het even welke andere post binnen het Parlement en om verlenging van zijn overeenkomst te overwegen om hem in staat te stellen met die instelling en met OLAF samen te werken aan de lopende onderzoeken, terwijl hij

volledig werd beschermd. Ten slotte heeft hij verschillende verzoeken tot verlenging van zijn overeenkomst ingediend.

Nadat deze verzoeken waren afgewezen, heeft verzoeker bij het Gerecht beroep ingesteld strekkende tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van het Parlement om zijn GPM-overeenkomst niet te verlengen en van het stilzwijgend besluit houdende weigering om zijn status van klokkenluider te erkennen en om andere beschermingsmaatregelen vast te stellen naast de maatregel tot ontheffing van de functie, en, ten tweede, vergoeding van de geleden schade.

Beoordeling door het Gerecht

Om te beginnen stelt het Gerecht vast dat het Parlement niet verplicht was een besluit vast te stellen waarbij het erkende dat verzoeker de status van klokkenluider had. De in artikel 22 bis, lid 3, van het Statuut bedoelde bescherming wordt namelijk zonder enige formaliteit toegekend aan de ambtenaar die inlichtingen heeft verstrekt over feiten die het bestaan doen vermoeden van een onwettige activiteit, louter op grond van het feit dat hij deze inlichtingen heeft verstrekt.

Deze vaststelling doet evenwel geen afbreuk aan de noodzaak voor de instelling om de rechten van de betrokkene die voortvloeien uit zijn status van klokkenluider te eerbiedigen.

In dit verband staat het, los van de informatieplicht van OLAF jegens verzoeker, in de eerste plaats aan het Parlement, dat bevoegd is om de bescherming te waarborgen van de personeelsleden van de instelling die overeenkomstig de artikelen 22 bis en 22 ter van het Statuut ernstige onregelmatigheden hebben gemeld, om, zodra het in kennis is gesteld van de in artikel 22 bis van het Statuut bedoelde feiten, eerst de ontvangst van die melding te bevestigen en vervolgens het personeelslid in kennis te stellen van het gevolg dat aan zijn meldingen wordt gegeven, overeenkomstig zijn zorgplicht en de interne voorschriften ter uitvoering van artikel 22 quater van het Statuut.

In een situatie als de onderhavige, waarin verzoeker geloofwaardige aanwijzingen aandraagt dat hij schade heeft geleden ten gevolge van de vaststelling van de overplaatsingsmaatregel en waarin zijn meldingen over de vermeende represailles door de directie van de delegatie bovendien nog steeds worden onderzocht, staat het in de tweede plaats aan het Parlement om, wat betreft de bewijslast inzake de toereikendheid van de beschermingsmaatregelen, aan te tonen dat het zijn verplichting tot bescherming van de klokkenluider is nagekomen door daartoe toereikende maatregelen te nemen.

In een situatie waarin een instelling gehouden is uitvoering te geven aan de bepalingen van de artikelen 22 bis tot en met 22 quater van het Statuut, die er met name toe strekken klokkenluiders bescherming te bieden tegen eventuele represaillemaatregelen, kan die instelling namelijk geen regels vaststellen die minder bescherming bieden dan die welke de Uniewetgever dienaangaande specifiek heeft vastgesteld met betrekking tot de bescherming van klokkenluiders door de lidstaten.⁶¹³

Wat betreft de omvang van de verplichting van de instelling om klokkenluiders te beschermen, merkt het Gerecht in de derde plaats op dat uit artikel 22 bis, lid 3, van het Statuut volgt dat de instelling alle nodige maatregelen moet nemen om hen te verzekeren van een evenwichtige en doeltreffende bescherming tegen elke vorm van represailles, met inbegrip van bedreigingen en pogingen tot represailles.

Het is juist dat het Parlement bij gebreke van een uitdrukkelijk verzoek van een of meer leden van de groep niet de mogelijkheid heeft om een GPM-overeenkomst te verlengen. Het initiatief om een GPM-

⁶¹³ Richtlijn (EU) 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2019 inzake de bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden (PB 2019, L 305, blz. 17).

overeenkomst te verlengen ligt namelijk uitsluitend bij een of meer parlementsleden, die niet kunnen worden verplicht om samen te werken of te blijven samenwerken met GPM's die zij niet vrijelijk hebben aangewezen. Een GPM onderhoudt met het lid of de leden die hij assisteert een arbeidsrelatie die wordt gekenmerkt door het bestaan van een vertrouwensband.

Ook de zorgplicht betekent niet dat het Parlement, in strijd met artikel 21 van het Statuut van de leden waarin wordt bepaald dat de leden hun persoonlijke medewerkers vrijelijk aanwijzen, de overeenkomst van een GPM dient te verlengen, ook al heeft deze de status van klokkenluider verkregen.

Deze vaststelling heeft evenwel geen gevolgen voor de op het Parlement rustende verplichting om alle nodige maatregelen te nemen om verzoeker te verzekeren van een evenwichtige en doeltreffende bescherming tegen elke vorm van represailles.

In dit verband oordeelt het Gerecht dat het Parlement, doordat het zich ertoe heeft beperkt aan verzoeker mee te delen dat de ontheffingsmaatregel de enig denkbare beschermingsmaatregel was, niet heeft aangetoond dat het overeenkomstig artikel 22 bis, lid 3, van het Statuut alle maatregelen had genomen die nodig waren om ervoor te zorgen dat verzoeker van de kant van de instelling geen nadelige gevolgen ondervond van zijn status van klokkenluider. Gelet op verzoekers status van klokkenluider en op grond van artikel 22 bis, lid 3, van het Statuut had het Parlement hem zijn steun moeten verlenen door te trachten hem te helpen bij het vinden van een oplossing, naast de ontheffingsmaatregel.

Bovendien heeft het Parlement, door enkel aan verzoeker mee te delen dat er geen andere maatregelen dan ontheffing denkbaar waren om hem te beschermen in het kader van zijn status van klokkenluider en dat de verlenging van zijn overeenkomst daartoe geen denkbare maatregel was, niet aangetoond dat het verzoeker met de aan hem verschuldigde raad en daad had bijgestaan.

Door de voorzitter van de delegatie mee te delen dat verzoeker wegens zijn verzoek om bijstand, maar ook wegens zijn status van klokkenluider, zou worden ontheven van zijn functie bij hem, zonder dat verzoeker toestemming had verleend om die status bekend te maken, is het Parlement zijn geheimhoudingsplicht en zijn verplichting om de identiteit van verzoeker als klokkenluider te beschermen, niet nagekomen.

Derhalve stelt het Gerecht vast dat verzoeker immateriële schade heeft geleden die niet kan worden hersteld door enkel de nietigverklaring van het stilzwijgend besluit, voor zover het Parlement daarbij heeft geweigerd om verzoeker in antwoord op zijn verzoek een andere beschermingsmaatregel toe te kennen dan de ontheffingsmaatregel. In deze omstandigheden verklaart het Gerecht dit besluit nietig, wijst het de vordering tot schadevergoeding gedeeltelijk toe tot een bedrag van 10 000 EUR en verworpt het het beroep voor het overige.

XVII. Verzoeken in kort geding

Beschikking van 9 februari 2024, Bytedance/Commissie (T-1077/23 R, [EU:T:2024:94](#))

„Kort geding – Digitale diensten – Verordening (EU) 2022/1925 – Aanwijzing van een poortwachter – Verzoek tot opschorting van tenuitvoerlegging – Geen spoedeisendheid”

De president van het Gerecht wijst het verzoek in kort geding van Bytedance Ltd af, dat strekt tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit waarbij de Commissie haar heeft aangewezen als poortwachter in de zin van de digitalemarktenverordening⁶¹⁴ (Digital Markets Act; hierna: „DMA”), bij gebreke van bewijs dat aan de voorwaarde van spoedeisendheid is voldaan.

Bytedance is een in 2012 in China opgerichte niet-operationele participatiemaatschappij die via lokale dochterondernemingen het TikTokplatform aanbiedt. Bij besluit van 5 september 2023⁶¹⁵ heeft de Europese Commissie haar aangewezen als poortwachter in de zin van artikel 3, lid 1, DMA.

Bytedance heeft tegen dit besluit beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Gerecht. Bij afzonderlijke akte heeft zij bij het Gerecht een verzoek in kort geding ingediend dat in wezen strekt tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor zover haar daarbij verplichtingen worden opgelegd die uit hoofde van de DMA rusten op poortwachters.

Beoordeling door de president van het Gerecht

Om te beginnen herinnert de president van het Gerecht eraan dat opschorting van de tenuitvoerlegging en andere voorlopige maatregelen kunnen worden toegestaan indien vaststaat dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en dat zij spoedeisend zijn. Aangezien deze voorwaarden cumulatief zijn, onderzoekt de president van het Gerecht om te beginnen of in casu is voldaan aan de voorwaarde van spoedeisendheid.

In het algemeen moet de voorwaarde van spoedeisendheid worden beoordeeld in het licht van de vraag of een voorlopige beslissing noodzakelijk is om te voorkomen dat ernstige en onherstelbare schade wordt toegebracht aan de partij die om voorlopige bescherming verzoekt.

Om aan te tonen dat de gestelde schade ernstig en onherstelbaar is, voert Bytedance in wezen aan dat zij zonder opschorting van de tenuitvoerlegging van het besluit waarbij zij als poortwachter is aangewezen, binnen een termijn van zes maanden na haar aanwijzing aan de verplichtingen van met name de artikelen 5, 6 en 15 DMA zou moeten voldoen, hetgeen zou leiden tot een onherstelbare schending van de vertrouwelijkheid en tot onomkeerbare marktwijzigingen.

Wat ten eerste de vermeende onherstelbare schending van de vertrouwelijkheid betreft, voert Bytedance aan dat de onmiddellijke uitvoering van de in artikel 15 DMA neergelegde verplichtingen zou kunnen leiden tot de openbaarmaking van zeer strategische informatie over de praktijken van TikTok op het gebied van gebruikersprofilering, die anders niet openbaar zou zijn en op basis

⁶¹⁴ Verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 betreffende betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector en tot wijziging van de richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitalemarktenverordening) (PB 2022, L 265, blz. 1).

⁶¹⁵ Besluit C(2023) 6102 final van de Commissie van 5 september 2023 houdende aanwijzing van ByteDance als poortwachter overeenkomstig artikel 3 van verordening (EU) 2022/1925 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2022 betreffende betwistbare en eerlijke markten in de digitale sector en tot wijziging van richtlijnen (EU) 2019/1937 en (EU) 2020/1828 (digitalemarktenverordening) (PB 2022, L 265, blz. 1).

waarvan de concurrenten van TikTok en andere derden informatie zouden kunnen verkrijgen over de commerciële strategieën van TikTok op een wijze die haar activiteiten aanzienlijk zou schaden.

In dit verband stelt de president van het Gerecht evenwel vast dat Bytedance enkel stelt dat de betrokken informatie voor de vaststelling van de spoedeisendheid als vertrouwelijk moet worden beschouwd, zonder te hebben aangetoond dat een dergelijke bewering voldoet aan de voorwaarde van fumus boni juris.

Hij wijst er dienaangaande voorts op dat artikel 15, lid 1, DMA de poortwachter weliswaar verplicht om aan de Commissie en indirect aan het Europees Comité voor gegevensbescherming een door een onafhankelijke instantie geaudite beschrijving over te leggen van alle technieken voor het profileren van consumenten die hij in het kader van zijn kernplatformdiensten toepast, maar dat deze bepaling niet vereist dat deze beschrijving openbaar wordt gemaakt.

Meer in het bijzonder verplicht artikel 15, lid 3, DMA de poortwachter enkel om „een overzicht” van de door een onafhankelijke instantie geaudite beschrijving openbaar te maken, dat is opgesteld door de poortwachter zelf, die „rekening [kan] houden met de noodzakelijke bescherming van zijn bedrijfsgeheimen”. Wat dit laatste betreft, bepaalt het definitieve communicatiemodel uit hoofde van artikel 15 DMA uitdrukkelijk dat de poortwachter in het niet-vertrouwelijke overzicht van artikel 15, lid 3, DMA in voorkomend geval de beschrijving kan samenvatten en bepaalde informatie uit de beschrijving kan weglaten, met name om rekening te houden met de noodzaak om bedrijfsgeheimen of andere vertrouwelijke informatie te beschermen.

Bovendien heeft Bytedance niet rechtens genoegzaam aangetoond dat het gestelde risico van openbaarmaking van vertrouwelijke informatie ernstige en onherstelbare schade zou veroorzaken of dat de gestelde ernstige en onherstelbare schade waarschijnlijk of imminent is, zoals de rechtspraak vereist.

Wat ten tweede de aangevoerde onomkeerbare marktwijzigingen betreft, voert Bytedance aan dat de artikelen 5 en 6 DMA haar beletten haar TikTokplatform te gebruiken om te innoveren en nieuwe functies en producten aan te bieden. Bytedance wijst met name op de negatieve gevolgen van de in artikel 5, lid 2, DMA vastgestelde beperkingen op het combineren en kruisen van persoonsgegevens.

Op dit punt stelt de president van het Gerecht evenwel vast dat de schade waarop Bytedance zich beroept enerzijds louter hypothetisch en anderzijds financieel van aard is.

Wat dit laatste betreft, herinnert hij eraan dat financiële schade, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, niet als onherstelbaar of moeilijk herstelbaar kan worden beschouwd, aangezien de benadeelde persoon in de regel door een financiële vergoeding kan worden hersteld in de situatie van vóór het ontstaan van de schade.

In casu heeft Bytedance echter niet gesteld, laat staan aangetoond, dat de financiële schade die zij zou kunnen lijden ernstig en onherstelbaar is. De aangevoerde schade, gesteld al dat die zich voordoet, zou immers het voorwerp kunnen uitmaken van een schadevordering die Bytedance zou kunnen instellen indien zij in het hoofdgeding in het gelijk wordt gesteld.

Ten slotte benadrukt de president van het Gerecht dat Bytedance, aangezien de schade waarover zij klaagt van financiële aard is, overeenkomstig artikel 9, lid 1, DMA een verzoek tot schorsing van de in artikel 5, lid 2, onder b) en c), van die verordening genoemde verplichtingen had kunnen indienen, vergezeld van bewijs dat de nakoming van die verplichtingen wegens uitzonderlijke omstandigheden buiten haar wil, de economische levensvatbaarheid van haar activiteiten in de Unie in gevaar zou brengen. De Commissie heeft echter bevestigd dat zij tot op heden, sinds de kennisgeving van het bestreden besluit aan verzoekster, geen verzoek in die zin heeft ontvangen.

Gelet op een en ander wijst de president van het Gerecht het verzoek in kort geding af, aangezien Bytedance niet heeft aangetoond dat aan de voorwaarde van spoedeisendheid is voldaan, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de fumus boni juris of zonder dat de belangen hoeven te worden afgewogen.

**Beschikking van 13 juni 2024, Vivendi/Commissie (T-1097/23 R-RENV,
[EU:T:2024:381](#))⁶¹⁶**

„Kort geding – Mededinging – Concentraties – Verzoek om inlichtingen – Artikel 11, lid 3, van verordening (EG) nr. 139/2004 – Verzoek om voorlopige maatregelen – Fumus boni juris – Belangenafweging”

**Beschikking van 13 juni 2024, Lagardère/Commissie (T-1119/23 R-RENV,
[EU:T:2024:382](#))**

„Kort geding – Mededinging – Concentraties – Verzoek om inlichtingen – Artikel 11, lid 3, van verordening (EG) nr. 139/2004 – Verzoek om voorlopige maatregelen – Fumus boni juris – Belangenafweging”

De vicepresident van het Gerecht, die na terugverwijzing is aangezocht, wil ligt de verzoeken in kort geding in van Vivendi SE en Lagardère SA met betrekking tot een verzoek om inlichtingen van de Europese Commissie in het kader van een concentratie.

Lagardère en Vivendi (hierna samen: „verzoeksters”) zijn de moedermaatschappijen van Franse groepen die actief zijn in de mediasector. In 2023 heeft de Commissie een concentratie goedgekeurd waarbij Vivendi de uitsluitende zeggenschap over Lagardère verwierf, mits de door Vivendi aangegane verbintenissen werden nagekomen. Aangezien de Commissie evenwel vermoedde dat de concentratie wel eens vervroegd tot stand zou kunnen worden gebracht, heeft zij dienaangaande een formeel onderzoek ingesteld en verzoeksters in dat kader bij twee besluiten van 19 september 2023 om inlichtingen verzocht (hierna: „bestreden besluiten”)⁶¹⁷.

Verzoeksters hebben elk bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van de bestreden besluiten ingesteld. Zij hebben tevens twee verzoeken in kort geding ingediend waarmee zij beoogden te verkrijgen, enerzijds, dat de tenuitvoerlegging van die besluiten werd opgeschort en, anderzijds, dat hun bij wijze van bewarende maatregel werd gelast alle daarin bedoelde documenten te bewaren.

Bij beschikkingen van 19 januari 2024⁶¹⁸ heeft de president van het Gerecht de verzoeken in kort geding afgewezen. Op 24 januari 2024 heeft de Commissie de in de bestreden besluiten gestelde termijnen verlengd en voor de aldus verlengde termijnen een dwangsom opgelegd. Vervolgens hebben verzoeksters de Commissie een aantal documenten verstrekt die voldeden aan de in de bestreden besluiten vastgestelde criteria.

Bij beschikkingen van 11 april 2024⁶¹⁹ heeft de vicepresident van het Hof bovengenoemde beschikkingen van 19 januari 2024 vernietigd. Bovendien heeft hij definitief uitspraak gedaan over de

⁶¹⁶ Gezamenlijke samenvatting voor de zaken Vivendi/Commissie (T-1097/23 R-RENV) en Lagardère/Commissie (T-1119/23 R-RENV).

⁶¹⁷ Besluiten C(2023) 6428 final en C(2023) 6429 final van de Commissie van 19 september 2023 inzake een procedure op grond van artikel 11, lid 3, van Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad (zaak M.11184 — Vivendi/Lagardère), zoals gewijzigd bij besluiten C(2023) 7463 final en C (2023) 7464 final van de Commissie van 27 oktober 2023.

⁶¹⁸ Beschikkingen van 19 januari 2024, **Vivendi/Commissie** (T-1097/23 R, niet gepubliceerd, [EU:T:2024:15](#)) en **Lagardère/Commissie** (T-1119/23 R, niet gepubliceerd, [EU:T:2024:16](#)).

⁶¹⁹ Beschikkingen van 11 april 2024, **Lagardère/Commissie** [C-89/24 P(R), niet gepubliceerd, [EU:C:2024:312](#)] en **Vivendi/Commissie** [C-90/24 P(R), niet gepubliceerd, [EU:C:2024:318](#)].

voorwaarde van spoedeisendheid en vastgesteld dat aan deze voorwaarde was voldaan, waarna hij de zaak heeft terugverwezen naar het Gerecht voor een uitspraak over de voorwaarde van fumus boni juris en voor een eventuele afweging van de betrokken belangen.

Beoordeling door de vicepresident van het Gerecht

De vicepresident van het Gerecht onderzoekt om te beginnen of verzoeksters nog altijd procesbelang hebben en oordeelt dat ten aanzien van Lagardère geen uitspraak meer hoeft te worden gedaan op het verzoek in kort geding voor zover het betrekking heeft op documenten die reeds ter uitvoering van het haar betreffende bestreden besluit aan de Commissie zijn verstrekt. De ernstige en onherstelbare schade die de vicepresident van het Hof in zijn beschikking heeft vastgesteld⁶²⁰, vloeide immers voort uit het verzamelen en toezenden door verzoekster van de betrokken documenten en niet uit de toegang van de personeelsleden en ambtenaren van de Commissie daartoe of uit de exploitatie daarvan. Lagardère behoudt niettemin procesbelang met betrekking tot alle documenten die nog niet aan de Commissie zijn verstrekt.

Wat Vivendi betreft, vloeit de ernstige en onherstelbare schade die definitief door de vicepresident van het Hof is vastgesteld⁶²¹ met name voort uit het feit dat uit de persoonsgegevens die krachtens het bestreden besluit moeten worden verzameld en aan de Commissie verstrekt, nauwkeurige conclusies kunnen worden getrokken over het privéleven van de betrokkenen. Aangezien de documenten die ter uitvoering van het bestreden besluit aan de Commissie zijn verstrekt onder verzegeling zijn geplaatst zonder dat de Commissie er vooraf toegang toe heeft gehad, behoudt Vivendi belang bij een verzoek om opschorting van dit besluit voor alle daarin bedoelde documenten.

Ten gronde onderzoekt de vicepresident van het Gerecht eerst de voorwaarde van fumus boni juris; hij oordeelt dat deze voorwaarde voor beide verzoeksters is vervuld.

Wat Lagardère betreft, is hij van oordeel dat de grieven die in wezen betrekking hebben op het feit dat het voor haar onmogelijk is om het bestreden besluit uit te voeren zonder dat zij aansprakelijk wordt gesteld, op het eerste gezicht niet ongegrond lijken. Om dit besluit volledig uit te voeren, zou Lagardère zich immers toegang moeten verschaffen tot de communicatie van sommige van haar werknemers en vennootschapsmandatarissen, terwijl zij geen overheidsinstantie is en het Franse recht haar niet uitdrukkelijk een dergelijke bevoegdheid verleent. Zij zou zich dus moeten gedragen op een wijze die haar zou kunnen blootstellen aan strafrechtelijke sancties.

Wat Vivendi betreft, is de vicepresident van het Gerecht van oordeel dat het middel inzake schending van het recht op persoonlijke levenssfeer⁶²² op het eerste gezicht niet elke redelijke grond mist. Gelet op de zeer ruime verplichtingen die bij het bestreden besluit aan Vivendi worden opgelegd, lijkt het zeer waarschijnlijk dat een groot aantal documenten dat aldus aan de Commissie moet worden toegezonden, niet tot de beroepssfeer behoort en informatie over het privéleven van de betrokken personen kan verschaffen. Het bestreden besluit bevat echter geen enkel mechanisme om op algemene wijze te voorkomen dat documenten die verband houden met de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen worden verzameld en aan de Commissie worden toegezonden, of om waarborgen te bieden met betrekking tot de verwerking van dergelijke documenten.

De vicepresident van het Gerecht weegt vervolgens de belangen af en komt tot de slotsom dat het openbaar belang om de doeltreffendheid van de mededingingsregels van de Unie te waarborgen,

⁶²⁰ Beschikking van 11 april 2024, **Lagardère/Commissie** [C-89/24 P(R), niet gepubliceerd, [EU:C:2024:312](#)].

⁶²¹ Beschikking van 11 april 2024, **Vivendi/Commissie** [C-90/24 P(R), niet gepubliceerd, [EU:C:2024:318](#)].

⁶²² Gewaarborgd door artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950.

moet wijken voor het belang van elk van de verzoeksters, aangezien de afwijzing van de respectieve verzoeken in kort geding een arrest tot nietigverklaring zijn nuttig effect zou ontnemen.

In casu moet het belang van Lagardère prevaleren dat erin bestaat de ernstige en onherstelbare schade te voorkomen die kan voortvloeien uit het feit dat zij zich ter uitvoering van het bestreden besluit genoopt ziet een gedrag aan te nemen dat haar waarschijnlijk blootstelt aan strafrechtelijke sancties. Bij afwijzing van het verzoek in kort geding zou Lagardère immers verplicht zijn zich aldus te gedragen en dus zelf bij te dragen aan de ernstige en onherstelbare schade die hieruit kan voortvloeien.

Ook het belang van Vivendi bij het voorkomen van de ernstige en onherstelbare schade die kan voortvloeien uit een inbreuk op het recht op persoonlijke levenssfeer van de personen die door de uitvoering van het bestreden besluit worden geraakt, moet zwaarder wegen, aangezien de afwijzing van het verzoek in kort geding haar ertoe zou verplichten om de inlichtingen die zijn opgevraagd maar niet zijn verstrekt, alsnog mee te delen, en om de raadpleging van de documenten die wél al zijn verstrekt, mogelijk te maken, wat aldus tot die schade zou bijdragen.

Aangezien aan alle voorwaarden daartoe is voldaan, wil de vicepresident van het Gerecht de verzoeken tot opschorting van de tenuitvoerlegging van de bestreden besluiten in met betrekking tot, enerzijds, de documenten die Lagardère niet aan de Commissie heeft verstrekt en, anderzijds, in het geval van Vivendi, de documenten die gegevens bevatten die tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen behoren. Voorts gelast hij de partijen aanvullende maatregelen te treffen om de bewaring van de bedoelde documenten te verzekeren.

Beschikking van 12 augustus 2024, Nuctech Warsaw Company Limited en Nuctech Netherlands/Commissie (T-284/24 R, [EU:T:2024:564](#))

„Kort geding – Buitenlandse subsidies – Inspecties in de Unie – Verordening (EU) 2022/2560 – Verzoek tot opschorting van tenuitvoerlegging – Geen spoedeisendheid – Geen fumus boni juris – Belangenafweging”

De president van het Gerecht wijst het verzoek in kort geding van Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. en Nuctech Netherlands BV (hierna: „verzoeksters”) af met betrekking tot een besluit van de Europese Commissie waarbij hun werd gelast zich aan inspecties te onderwerpen, aangezien niet is voldaan aan de voorwaarden voor opschorting van de tenuitvoerlegging.

Verzoeksters zijn vennootschappen die actief zijn op het gebied van de ontwikkeling, de productie en de levering van apparatuur voor veiligheidsinspecties alsook de klantenservice voor deze apparatuur. Zij zijn volledig in handen van Nuctech Hong Kong Co. Ltd, een in China geregistreerde onderneming.

Op 16 april 2024 heeft de Commissie een besluit⁶²³ vastgesteld waarbij een inspectie werd gelast op grond van artikel 14, lid 3, van verordening 2022/2560 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren⁶²⁴.

Op grond van dit besluit heeft de Commissie een inspectie verricht in de kantoren van verzoeksters. In dat kader heeft zij laatstgenoemden verzocht om de e-mails van werknemers van wie de gegevens zich op servers in China bevinden, virtueel te verzegelen.

⁶²³ Besluit van de Europese Commissie van 16 april 2024 waarbij een onderneming die actief is in de sector dreigingsdetectiesystemen wordt verplicht zich aan inspecties te onderwerpen op grond van artikel 14, lid 3, van verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad (zaak FS.100068 — MARE) (hierna: „bestreden besluit”).

⁶²⁴ Verordening (EU) 2022/2560 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende buitenlandse subsidies die de interne markt verstoren (PB 2022, L 330, blz. 1).

Verzoeksters hebben bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring van het bestreden besluit ingesteld. Tegelijkertijd hebben zij een verzoek in kort geding ingediend teneinde opschorting te verkrijgen van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit, alsmede van elke latere handeling of verzoek van de Commissie en van verzoeken om virtuele verzegeling.

Beoordeling door de president van het Gerecht

Om te beginnen herinnert de president van het Gerecht eraan dat opschorting van de tenuitvoerlegging en andere voorlopige maatregelen kunnen worden toegestaan indien vaststaat dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en spoedeisend zijn, waarbij deze voorwaarden cumulatief zijn. De kortgedingrechter weegt in voorkomend geval ook de betrokken belangen tegen elkaar af.

Met betrekking tot de voorwaarde van *fumus boni juris* merkt de president van het Gerecht op dat een verzoek in kort geding voldoende duidelijk en nauwkeurig moet zijn om op zichzelf de verwerende partij in staat te stellen haar standpunt voor te bereiden en de kortgedingrechter in staat te stellen op dit verzoek uitspraak te doen. Aangezien verzoeksters zich ertoe hebben beperkt in één zin een aantal middelen te noemen, hebben zij niet voldaan aan hun verplichting om het bestaan van een *fumus boni juris* ten aanzien van die middelen aan te tonen.

De president van het Gerecht is van oordeel dat de andere aangevoerde middelen evenmin het bestaan van een *fumus boni juris* kunnen aantonen. Wat het eerste middel betreft, merkt hij op te beginnen op dat de aanpak van de Commissie die erin bestaat een inspectiebesluit te richten aan een buiten de Unie opgerichte onderneming die in de Unie werkzaam is, en inspecties uit te voeren in de bedrijfsruimten van die onderneming in de Unie, niet nieuw is. Uit de rechtspraak op het gebied van het mededingingsrecht blijkt immers dat het, om de bevoegdheid van de Commissie in het licht van het internationaal publiekrecht te rechtvaardigen, volstaat om de gekwalificeerde gevolgen van de praktijk of de uitvoering ervan in de Unie aan te tonen. Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, anders dan verzoeksters stellen, het recht moet hebben om informatie op te vragen van buiten de Unie gevestigde ondernemingen teneinde na te gaan of hun gedrag het Unierecht schendt en of het wezenlijke gevolgen kan hebben voor de interne markt. Deze vaststelling geldt des te meer voor verstoringen van de mededinging op deze markt als gevolg van de in artikel 1 van verordening 2022/2560 bedoelde buitenlandse subsidies. Wat de bepalingen van het Chinese recht betreft die in strafrechtelijke sancties voorzien, hebben verzoeksters niet aangetoond dat deze bepalingen van toepassing zijn op de gevraagde informatie, noch dat zij hebben getracht de nodige toestemming te verkrijgen om deze aan de Commissie te doen toekomen. Bovendien hebben verzoeksters geen andere methoden voorgesteld om informatie te verstrekken zonder het Chinese recht te schenden. Met betrekking tot het middel dat het bestreden besluit onrechtmatig is voor zover verzoeksters daarbij worden verplicht om het Chinese recht te schenden, merkt de president van het Gerecht op dat de geldigheid van dat besluit en van elke op grond daarvan genomen maatregel moet worden getoetst aan het Unierecht en niet aan het Chinese recht.

Wat vervolgens de voorwaarde van spoedeisendheid betreft, herinnert de president van het Gerecht eraan dat de partij die om voorlopige bescherming verzoekt, het bewijs moet leveren dat zij de uitkomst van de procedure betreffende het beroep ten gronde niet kan afwachten zonder ernstige en onherstelbare schade te lijden.

In casu hebben verzoeksters aangevoerd dat de voortzetting van de inspectie een dergelijke schade zou toebrengen aan hun reputatie en hun financiële levensvatbaarheid.

Wat de reputatieschade betreft, merkt de president van het Gerecht op dat die schade voortvloeit uit de invloed van de berichtgeving over de inspectie in de media, zodat de vermeende aantasting van de reputatie al heeft plaatsgevonden. Een kortgedingprocedure heeft echter niet tot doel de vergoeding te verzekeren van schade die reeds is ontstaan.

Wat de bedreiging van de financiële levensvatbaarheid van verzoeksters betreft, herinnert de president van het Gerecht eraan dat financiële schade, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, niet als onherstelbaar kan worden beschouwd. Bovendien moet de kortgedingrechter in elk geval beschikken over concrete en nauwkeurige aanwijzingen die door gedetailleerde schriftelijke bewijzen worden gestaafd, waaruit de situatie blijkt waarin de partij die om de voorlopige maatregelen verzoekt, zich bevindt.

In casu hebben verzoeksters aangetoond noch gesteld dat zij zich vóór de eindbeslissing in de procedure ten gronde in een situatie zouden bevinden die hun financiële voortbestaan in gevaar kan brengen. Voorts wijst de president van het Gerecht de stelling van verzoeksters af dat de groep waartoe zij behoren en hun vertegenwoordigers zich aan het risico van strafrechtelijke sancties in China blootstellen indien gevolg wordt gegeven aan het bestreden besluit, aangezien zij niet hebben aangetoond dat zij gedwongen zouden zijn om een gedrag aan te nemen dat het waarschijnlijk kan rechtvaardigen dat zij strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld.

Ten slotte weegt de president van het Gerecht de belangen tegen elkaar af en oordeelt hij dat het openbaar belang om de doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen zwaarder weegt dan het belang van verzoeksters om de gestelde schade te voorkomen die kan voortvloeien uit het feit dat zij zich, om het bestreden besluit uit te voeren, genoopt zien een gedrag aan te nemen dat kan leiden tot hun juridische – ook strafrechtelijke – aansprakelijkheid.

In die zin merkt de president van het Gerecht op dat verzoeksters, door ervoor te kiezen om commerciële activiteiten uit te oefenen op de interne markt van de Unie, zich hebben onderworpen aan de regels van de Unie betreffende de werking van die markt, en zich niet op regels van een derde land kunnen beroepen om zich daaraan te onttrekken. Wat daarentegen de belangen van de Commissie betreft, deze heeft tot taak ervoor te zorgen dat de mededingingsvoorwaarden op de interne markt van de Unie niet worden vervalst. Zij moet derhalve het recht hebben om haar onderzoeken doeltreffend uit te voeren en informatie op te vragen van alle ondernemingen die in de Unie commerciële activiteiten ontplooiën, ongeacht of die onder zeggenschap staan van entiteiten uit de lidstaten dan wel van entiteiten uit derde landen.

Beschikking van 22 november 2024, UniCredit/ECB (T-324/24 R, [EU:T:2024:858](#))

„Kort geding – Economisch en monetair beleid – Prudentieel toezicht op kredietinstellingen – Verordening (EU) nr. 1024/2013 – Vaststelling van prudentiële vereisten – Verzoek tot opschorting van de tenuitvoerlegging – Geen spoedeisendheid – Geen fumus boni juris – Belangenafweging”

Op grond van de artikelen 278 en 279 VWEU wijst de president van het Gerecht een verzoek in kort geding af dat strekt tot opschorting van de tenuitvoerlegging van een besluit van de Europese Centrale Bank (ECB) tot vaststelling van prudentiële vereisten om de risico's in verband met de activiteiten van verzoekster, UniCredit SpA, op het grondgebied van de Russische Federatie verder te beperken.

Verzoekster is een kredietinstelling aan het hoofd van een internationaal actieve bankgroep die haar activiteiten in Rusland uitoefent via vier dochterondernemingen, waaronder AO UniCredit Bank, die voor 100 % in handen zijn van verzoekster en in haar geconsolideerde balans zijn opgenomen. Als belangrijke entiteit⁶²⁵ valt zij onder rechtstreeks prudentieel toezicht van de ECB.

⁶²⁵ In de zin van artikel 6, lid 4, van verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de ECB specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB 2013, L 287, blz. 63).

Op 22 april 2024 heeft de ECB het bestreden besluit⁶²⁶ vastgesteld, waarbij zij verzoekster vijf vereisten heeft opgelegd en een aanbeveling heeft gedaan. Vervolgens heeft verzoekster een actieplan ingediend ter uitvoering van een aantal van de bij het bestreden besluit opgelegde vereisten. Niettemin heeft zij herhaald dat zij wegens beperkingen in verband met het Russische rechtskader niet alle bij het bestreden besluit opgelegde vereisten kon vervullen.

Tegelijk met een beroep dat primair strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit, heeft verzoekster het onderhavige verzoek in kort geding ingediend, dat na gedeeltelijke afstand van instantie strekt tot opschorting van de tenuitvoerlegging van het bestreden besluit voor zover het voorziet in een vereiste inzake deposito's en een vereiste inzake betalingen in euro, Amerikaanse dollar (USD), Chinese yuan (CNY) en Kazakhstaanse tenge (KZT).

Beoordeling door de president van het Gerecht

De president van het Gerecht herinnert aan de cumulatieve voorwaarden waaronder opschorting van de tenuitvoerlegging en andere voorlopige maatregelen door de kortgedingrechter kunnen worden toegestaan, te weten dat vaststaat dat zij op het eerste gezicht feitelijk en rechtens gerechtvaardigd voorkomen (*fumus boni juris*) en spoedeisend zijn, in die zin dat het ter voorkoming van ernstige en onherstelbare schade aan de belangen van de verzoeker noodzakelijk is dat zij worden gelast en effect sorteren vóór de beslissing in de hoofdzaak. Daarnaast weegt de kortgedingrechter in voorkomend geval ook de betrokken belangen tegen elkaar af.

In de eerste plaats onderzoekt de president van het Gerecht om te beginnen, uitsluitend op basis van de in het kader van het onderhavige verzoek in kort geding verstrekte informatie, of aan de voorwaarde van *fumus boni juris* is voldaan. In dit verband wijst hij alle middelen af die verzoekster heeft aangevoerd om aan te tonen dat het bestreden besluit onwettig is, en oordeelt hij dat dit in casu niet het geval is.

Wat in het bijzonder, ten eerste, het middel betreft dat inbreuk is gemaakt op het beginsel van behoorlijk bestuur wegens het ontbreken van een onderzoek, verwerpt de president van het Gerecht het eerste onderdeel, dat ziet op schending van de motiveringsplicht. Hij stelt vast dat uit het bestreden besluit blijkt dat de ECB een risicoanalyse heeft verricht⁶²⁷. Allereerst heeft zij immers aangegeven dat verzoekster en haar groep actief zijn binnen een rechtskader dat steeds complexer is geworden door een groot aantal regelingen over beperkende maatregelen en sancties. De ECB heeft ook de aspecten van het Russische recht vastgesteld die risico's voor gezond beheer en compliance opleveren. Wat vervolgens de verhouding tussen de aan verzoekster opgelegde vereisten en haar globale risicoprofiel betreft, heeft de ECB zich op het standpunt gesteld dat verzoekster nog steeds wordt geconfronteerd met de belangrijkste belemmeringen voor een algemene dekking van het compliancerisico.

Met betrekking tot het argument dat de ECB niet zonder gedetailleerde en nauwkeurige bewijzen kan aannemen dat verzoekster de sanctieregeling zal overtreden, merkt de president van het Gerecht op dat de ECB heeft aangegeven welke feitelijke elementen verband houden met het Russische rechtskader en welke problemen bij het beheer van de dochterondernemingen het risico van een gebrek aan compliance zouden vergroten. Bovendien benadrukt hij dat de door de ECB verrichte prudentiële analyse een prospectief karakter heeft.

Wat ten slotte de motivering van de evenredigheid van de betwiste vereisten betreft, merkt de president van het Gerecht op dat de ECB heeft uiteengezet waarom verzoeksters actieplan of het

⁶²⁶ Overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder f), en artikel 16, lid 1, onder c), en lid 2, onder e) en f), van verordening nr. 1024/2013.

⁶²⁷ Gelet op de vereisten van artikel 16, lid 1, onder c), van verordening nr. 1024/2013.

opleggen van aanvullende kapitaal- en liquiditeitsvereisten niet geschikt en toereikend zou zijn om de risico's het hoofd te bieden.

De president van het Gerecht wijst ook het onderdeel inzake een vermeend gebrek aan onderzoek van de hand. Uit de tekst van het bestreden besluit blijkt reeds dat de ECB zelf de nadruk heeft gelegd op de juridische en operationele beperkingen die voortvloeien uit het Russische rechtskader. Juist deze beperkingen en restricties hebben de ECB ertoe gebracht het bestreden besluit vast te stellen, aangezien zij een adequaat risicobeheer door verzoekster bemoeilijken.

De president van het Gerecht verwerpt ook het derde onderdeel van het eerste middel, volgens hetwelk de ECB niet zou hebben voldaan aan haar verplichting om een individueel onderzoek te verrichten. De ECB heeft in het bestreden besluit immers de risico's geïdentificeerd die voortvloeien uit verzoeksters activiteiten in Rusland, waarbij zij heeft gepreciseerd welke aspecten van het Russische recht het gezonde beheer en de dekking van de risico's in gevaar brengen. Zij heeft de reeds door verzoekster ondernomen acties geanalyseerd en geconcludeerd dat er sprake was van tekortkomingen die in de weg stonden aan een gezond beheer en risicodekking.

Ten tweede wijst de president van het Gerecht het middel af dat de uitvoering van het bestreden besluit onmogelijk is wegens de belemmeringen die voortvloeien uit het Russische regelgevingskader. Om te beginnen is hij van oordeel dat verzoekster zich niet kan beroepen op het Russische recht en op de onzekerheid rond de toepassing ervan door de Russische autoriteiten om zich te onttrekken aan haar uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen. Als entiteit die onder prudentieel toezicht van de ECB staat moet verzoekster de door de ECB vastgestelde prudentiële risico's aanpakken. Verder heeft verzoekster in haar opmerkingen waarover de ECB beschikte, hoe dan ook enkel in algemene bewoordingen aangevoerd dat de bij het bestreden besluit opgelegde vereisten onverenigbaar waren met het Russische recht.

Ten derde wijst de president van het Gerecht het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel af. In dit verband herinnert hij eraan dat verordening nr. 1024/2013 tot doel heeft bij te dragen tot de veiligheid en de soliditeit van kredietinstellingen en tot de stabiliteit van het financiële stelsel binnen de Unie. Het doel van de genomen maatregelen⁶²⁸ bestaat erin om in een vroeg stadium de risico's aan te pakken die in het kader van de prudentiële toetsing door de ECB zijn vastgesteld. Overigens moet de ECB zich in het kader van de ruime beoordelingsmarge waarover zij beschikt, baseren op scenario's die, gelet op de beschikbare gegevens, niet onwaarschijnlijk zijn, zonder dat zij evenwel het bestaan hoeft aan te tonen van gebeurtenissen in het verleden die dezelfde kenmerken vertonen als het onderzochte scenario.

Ten vierde verwerpt de president van het Gerecht het middel dat de ECB onbevoegd is om het bestreden besluit vast te stellen. Na eraan te hebben herinnerd dat dit besluit uitsluitend aan verzoekster is gericht, als moedermaatschappij van de groep UniCredit, een kredietinstelling die onder prudentieel toezicht van de ECB staat, merkt hij in dit verband in het bijzonder op dat⁶²⁹ de risico's die de veiligheid en de soliditeit van een kredietinstelling bedreigen, zowel kunnen ontstaan op het niveau van de kredietinstelling zelf als op het niveau van de bankgroep of het financiële conglomeraat waartoe zij behoort. Om de veiligheid en soliditeit van kredietinstellingen te waarborgen moet worden voorzien in toezichtsregelingen die specifiek gericht zijn op een beperking van die risico's. Naast het toezicht op het niveau van de kredietinstellingen zelf, moet ook het toezicht op „geconsolideerde basis” tot de taken van de ECB behoren.

In de tweede plaats is de president van het Gerecht van oordeel dat in casu niet is voldaan aan de voorwaarde van spoedeisendheid.

⁶²⁸ Overeenkomstig artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1024/2013.

⁶²⁹ Overeenkomstig overweging 26 van verordening nr. 1024/2013.

Wat ten eerste de schade betreft die zou voortvloeien uit de onverenigbaarheid van het bestreden besluit met het Russische regelgevingskader, wijst hij erop dat het bestaan van een dergelijke onverenigbaarheid op zich geen schade oplevert. In casu heeft verzoekster geen gegevens overgelegd aan de hand waarvan kan worden vastgesteld of er zich schade heeft voorgedaan en of het om ernstige en onherstelbare schade gaat. Bovendien vormen de door verzoekster aangevoerde negatieve gevolgen van de onverenigbaarheid met de Russische regeling schade van financiële aard.

In dit verband herinnert de president van het Gerecht eraan dat financiële schade, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten, niet als onherstelbaar kan worden beschouwd, aangezien de benadeelde persoon in de regel door een financiële vergoeding kan worden hersteld in de situatie van vóór het ontstaan van de schade. In casu heeft verzoekster echter geen informatie verstrekt op basis waarvan de financiële schade die zou kunnen ontstaan, nauwkeurig kan worden vastgesteld en gekwantificeerd.

Wat ten tweede de schade betreft die verband houdt met het risico van verlies van zeggenschap en eigendom van de Russische dochterondernemingen, merkt de president van het Gerecht om te beginnen op dat verzoekster niets aanvoert waaruit kan worden opgemaakt hoe deze schade zich zou kunnen voordoen of waarom deze schade ernstig en onherstelbaar zou zijn. Verder is de schade die voortvloeit uit het verlies van de zeggenschap en de eigendom van de dochterondernemingen van financiële aard. Verzoekster heeft echter geen informatie verstrekt aan de hand waarvan de financiële schade die zou kunnen ontstaan, nauwkeurig kan worden vastgesteld en gekwantificeerd.

Wat ten derde de schade betreft die verband houdt met de mogelijke en zeer zware persoonlijke sancties voor het directiepersoneel van de Russische dochterondernemingen, geeft verzoekster enkel aan dat de bij het bestreden besluit opgelegde vereisten dergelijke sancties met zich meebrengen, zonder nadere preciseringen te verstrekken.

In de derde en laatste plaats herinnert de president van het Gerecht er in het kader van de belangenafweging aan dat de afweging van de betrokken belangen tot doel heeft te beoordelen of de weigering om de gevraagde voorlopige maatregelen toe te kennen kan worden gerechtvaardigd in het licht van de belangen die bestaan bij de onmiddellijke uitvoering van het bestreden besluit, ook al worden de belangen van de verzoeker aangetast doordat hij het risico loopt op ernstige en onherstelbare schade.

Verzoekster voert in casu echter niets aan met betrekking tot de afweging van de betrokken belangen. Wat de met het bestreden besluit nagestreefde belangen betreft, herinnert de president van het Gerecht eraan dat de ECB met haar specifieke taken is belast om bij te dragen tot de veiligheid en de soliditeit van kredietinstellingen en tot de stabiliteit van het financiële stelsel binnen de Unie en in elke lidstaat. Bovendien illustreert de bevoegdheid van de ECB om kredietinstellingen te verplichten in een vroeg stadium de nodige maatregelen te nemen teneinde de door haar vastgestelde problemen te verhelpen, dat de wetgever er veel belang aan hecht dat er zo snel mogelijk passende maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de vastgestelde risico's zich voordoen. Ten slotte heeft verzoekster zelf verklaard dat het Russische regelgevingskader bijzonder vijandig is en voortdurend evolueert als gevolg van lokale dynamiek die niet altijd voorspelbaar is of niet beantwoordt aan de normen van democratische processen. Bovendien hangen de interpretatie en toepassing daarvan af van de ontwikkeling van de Russische oorlog in Oekraïne.

De president van het Gerecht leidt hieruit af dat verzoeksters belang moet wijken voor het door de ECB verdedigde belang.



Hof van Justitie
L-2925 Luxemburg
tel. +352 4303-1

Gerecht
L-2925 Luxemburg
tel. +352 4303-1

Het Hof op internet:
curia.europa.eu

Manuscript voltooid in februari 2025 / Gegevens zoals bekend op 31.12.2024

Lay-out: Hof van Justitie van de Europese Unie / Directie Onderzoek en Documentatie, 2025

Alle foto's © Europese Unie, tenzij anders aangegeven.

Het gebruik of de reproductie van foto's of andere documenten waarvan de Europese Unie niet de auteursrechthebbende is, is zonder de toestemming van de auteursrechthebbende niet toegestaan.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie of personen die namens de instelling optreden, zijn niet aansprakelijk voor het gebruik dat eventueel van de voorgaande informatie wordt gemaakt.

Reproductie met bronvermelding toegestaan.

© Europese Unie, 2025



HOF VAN JUSTITIE
VAN DE EUROPESE UNIE

Directie Onderzoek en Documentatie