

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/178752>

Please be advised that this information was generated on 2020-10-24 and may be subject to change.

- lid 3) expliciet voorschrijven dat het 'door het Handvest geboden beschermingsniveau (...) in ieder geval nooit lager [mag] zijn dan het niveau dat door het EVRM wordt gewaarborgd'. Tegelijkertijd dient erop gewezen te worden dat het Hof van Justitie zich vooralsnog niet heeft uitgesproken over de vraag of het EVRM in alle gevallen de minimumnorm uitmaakt. In de zaak *J.N.* lijkt het Hof zich in bochten te wringen om deze vraag te omzeilen. Zie HvJ EU, C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84 (*J.N./Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*). Voor een bespreking, zie J. De Coninck, 'Rétention de demandeurs d'asile dans l'Union européenne et instruments parallèles de protection des droits fondamentaux', *Cahiers de droit européen* 2017 (te verschijnen).
- 88 HvJ EU, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107, r.o. 59 (*Stefano Melloni/Ministerio Fiscal*); HvJ EU, gevoegde zaken C-411/10 en C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, r.o. 85 (*NS e.a./Secretary of State for the Home Department*).
- 89 Conclusie van A-G P. Mengozzi, punt 31-39; HvJ EU, C-638/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:173, r.o. 19-28 (*X en X/Belgische Staat*).
- 90 Conclusie van A-G P. Mengozzi, punt 31.
- 91 A-G Mengozzi oordeelde dat er geen zulke realistische alternatieven waren *in casu*. Zie conclusie van A-G P. Mengozzi, punt 153-154.
- 92 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's een Europese Migratieagenda, 13 mei 2015, Brussel, COM(2015)240 final, p. 4-10.
- 93 Zie overwegingen 3, 5 en 16 van de preambule van de Visumcode.
- 94 V. Moreno-Lax, 'Asylum Visas as an Obligation under EU Law: Case PPU C-638/16 X, X v État belge', *EU Migration Law Blog*, 21 februari 2017, <http://eumigrationlawblog.eu/asylum-visas-as-an-obligation-under-eu-law-case-ppu-c-63816-x-x-v-etat-belge/>.
- 95 M. Den Heijer, 'Part 1 – Commentary on the Articles of the EU Charter. Article 18 – Right to Asylum', in: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner & A. Ward (red.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford: Hart Publishing 2014, p. 534, par. 18.37.
- 96 *Ibid.*
- 97 Zie hierover ook De Coninck, *Cahiers de droit européen* 2017 (te verschijnen).
- 98 HvJ EU, C-275/06, ECLI:EU:C:2008:54, r.o. 36-37 (*Promusicae/Telefónica de España*) (eigen cursivering).
- 99 G. Vandersanden, *Renvoi préjudiciel en droit européen*, Bruxelles: Bruylant 2013, p. 97 e.v.
- 100 Zie recent nog HvJ EU, C-15/15, ECLI:EU:C:2016:464, r.o. 25 (*New Valmar/GPPH*). Hierbij moet opgemerkt worden dat het meningsverschil in *New Valmar* rond de correcte interpretatie van het nationale, i.p.v. het Unie-recht draaide. Dit doet uiteraard alsnog niets af aan het gegeven dat het Hof in *X en X* ook de *feitelijke* context zoals geschetst door de Belgische regering, i.p.v. door de verwijzende rechter, overnam in zijn oordeel.
- 101 Dra. Joyce De Coninck is academisch assistent aan het Ghent European Law Institute, Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence).
- 102 Dr. Merijn Chamon is doctor-assistent aan het Ghent European Law Institute, Universiteit Gent (Jean Monnet Centre of Excellence) en gastprofessor aan de Universiteit Antwerpen.

144 **Tamil Tijgers versus Europese Unie: plaatsing op terrorismelijst geldig, indirecte toetsing mogelijk**

Zaak C-158/14, A, B, C en D/Minister van Binnenlandse Zaken

Arrest van 14 maart 2017 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2017:202; conclusie van A-G E. Sharpston van 29 september 2016, ECLI:EU:C:2016:734

Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met oog op de strijd tegen terrorisme – Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB – Kaderbesluit 2002/475/JBZ – artikel 2 lid 3 Verordening (EG) 2580/2001 – Opname van de organisatie 'Bewijdingstijgers van Tamil Eelam (LTTE)' op de lijst van personen, groepen en entiteiten die betrokken zijn bij terroristische daden – Geldigheid van die opname – Overeenstemming met internationaal humanitair recht – Begrip 'terroristische daad' – Handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict

1. Feiten en procesverloop

A, B, C en D zijn actief als fondsenwerfers voor de 'Liberation Tigers of Tamil Eelam', in het Nederlands doorgaans aangeduid als de Tamil Tijgers. Deze beweging was actief in de burgeroorlog in Sri Lanka tussen 1983 en 2009, werd uiteindelijk militair verslagen door het regeringsleger van president Mahinda Rajapaksa, maar zet clandestien de strijd voort.¹ Sinds 2006 staat de organisatie op de EU-lijst van terroristische organisaties.² Conform het wettelijk sanctieregime in Nederland, waarmee uitvoering wordt gegeven aan het EU-kader, zijn A, B, C en D onderworpen aan beperkende maatregelen, waaronder een bevrozing van tegoeden, en een verbod om voor of ten behoeve van hen financiële diensten te verrichten of hun economische middelen ter beschikking te stellen. Ze tekenden hiertegen bezwaar aan, dat ultimo 2010 is verworpen door de Nederlandse Minister van Buitenlandse Zaken. In 2011 veroordeelde de Rechtbank Den Haag het viertal wegens illegale fondsenwerving, maar werden de verdachten vrijgesproken van deelneming aan een terreurgroep.³

Bij die vrijspraak nam de rechtbank speciaal in overweging dat het conflict tussen de regering van Sri Lanka en de Tamil Tijgers zich laat kwalificeren als een niet-internationaal gewapend conflict in de zin van Aanvullend Protocol II bij de Geneefse Conventies.⁴ Ondertussen hadden A, B, C en D tegen het besluit van de minister beroep ingesteld, en na de verwerping daarvan door rechtbanken te Zwolle-Lelystad, Den Haag en Alkmaar, appel bij de Raad van State. Zij droegen daarbij als hoofdargument aan dat de sanctieoplegging illegaal is, omdat de Tamil Tijgers verwickeld zijn in een gewapend conflict in de zin van het internationaal humanitair recht, en dus niet als terroristische organisatie kunnen worden aangemerkt. De Raad van State raakte vervolgens in dubio over de geldigheid van de opname op de lijst. Zo overwoog hij onder meer dat, gelet op de overeenstemming tussen de definitie van een 'terroristische daad' in artikel 1 lid 3 Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931, en die van 'terroristisch misdrijf' in artikel 1 lid 1 Kaderbesluit 2002/475, wanneer handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict niet zijn aan te merken als 'terroristisch misdrijf' in de zin van dat Kaderbesluit, zulke handelingen evenmin 'terroristische daden' kunnen vormen in de zin van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 en Verordening (EG) 2580/2001. Daarnaast constateerde hij dat relevante internationale antiterrorismeverdragen handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict uitsluiten van hun werkingsfeer, wat suggereert dat zulke handelingen niet als terreurdaden moeten worden beschouwd. Hij twijfelde voorts of de appellanten misschien niet hadden kunnen slagen in een directe actie, in een poging om ex artikel 263 VWEU de plaatsing op de lijst aan te vechten bij het Gerecht. Ter opheldering van een en ander besloot de Raad van State een serie prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof van Justitie: of de appellanten, mede gelet op artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zonder twijfel ontvankelijk zouden zijn geweest bij een rechtstreeks beroep tot nietigverklaring tegen de EU-Uitvoeringsverordening; of handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict in de zin van het internationaal humanitair recht, terroristische misdrijven kunnen zijn in de zin van Kaderbesluit 2002/475; of, in dat geval, handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict in de zin van het internationaal humanitair recht, terroristische misdrijven

kunnen zijn in de zin van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 en Verordening (EG) 2580/2001; of de handelingen die ten grondslag liggen aan Uitvoeringsverordening (EU) 610/2010, voor zover toegeschreven aan de Tamil Tijgers, handelingen zijn van strijdkrachten in de zin van het internationaal humanitair recht; of Uitvoeringsverordening (EU) 610/2010 ongeldig is, voor zover het de plaatsing van de Tamil Tijgers op de terrorismelijst betreft; of, in dat geval, deze ongeldigheid ook geldt voor de eerdere en latere besluiten van de Raad tot actualisering van die lijst, voor zover die op de Tamil Tijgers betrekking hadden of hebben.

2. Oordeel van het Hof

Het Hof begint zijn antwoord op de eerste prejudiciële vraag met een uitgebreide samenvatting van de *Deggendorf*-jurisprudentie. In essentie komt het erop neer dat het justitiabelen die in het kader van een beroep tot nietigverklaring kunnen opkomen tegen een handeling van de Unie, maar de beroepstermijn in artikel 263 VWEU laten verstrijken, niet meer is toegestaan om nadien de geldigheid van die handeling bij de nationale rechter ter discussie te stellen.⁵

Het Hof wijst dan op de versoepeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden in de vierde alinea van artikel 263 VWEU door het Verdrag van Lissabon, in het bijzonder de nieuwe mogelijkheid voor particulieren om beroep in te stellen tegen regelgevingshandelingen die hun rechtstreeks raken en geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. Benadrukt wordt dat deze versoepeling niet belet dat zij de geldigheid van een EU-instrument betwisten bij de nationale rechter, wanneer een directe actie kennelijk niet-ontvankelijk zou zijn geweest. De mogelijkheid van het (laten) stellen van een prejudiciële vraag over de geldigheid van een Uniehandeling vervalt derhalve alleen wanneer een natuurlijke of rechtspersoon die erop kon rekenen ontvankelijk te zijn, niet binnen de gestelde termijn een vernietigingsberoep in Luxemburg heeft ingesteld; hij zou anders immers het onherroepelijke karakter kunnen omzeilen dat de handeling na het verstrijken van de beroepstermijn heeft verkregen.⁶ Toegepast op de casus, komt het Hof tot de conclusie dat hier terecht het indirecte pad van artikel 267 VWEU is bewandeld. De verzoekers zijn namelijk niet zelf op de sanctielijst geplaatst; niet zeker is of zij door de betreffende Unie-instrumenten individueel worden geraakt; en ook hun rechtstreekse geraaktheid lijdt twijfel, aangezien ze door sancties gebaseerd

op de Nederlandse wettelijke regeling werden getroffen.⁷

Op de vraag of de handelingen van de Tamil Tijgers handelingen zijn van strijdkrachten in de zin van het internationaal humanitair recht luidt het korte antwoord dat er onvoldoende indicaties zijn om daarover een uitspraak te doen. De aandacht verschuift vervolgens naar de kwestie in hoeverre handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict in de zin van het internationaal humanitair recht tevens ‘terroristische misdrijven’ of ‘terroristische daden’ kunnen zijn in de zin van het vigerende secundaire EU-recht. Omdat naar vaste rechtspraak sanctie-maatregelen geïnterpreteerd dienen te worden binnen een bredere historische context,⁸ gaat het echter niet zozeer om de genoemde termen, maar zou het onderzoek zich moeten richten op de doelstellingen van Kaderbesluit 2002/475, Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931, en Verordening (EG) 2580/2001. Voorts verzetten de internationale verdragen waar de Raad van State naar verwijst zich er niet tegen dat handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict ‘terroristische daden’ vormen in de zin van Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931 en Verordening (EG) 2580/2001. Enkele van die verdragen sluiten weliswaar dergelijke handelingen van hun werkingssfeer uit, maar ze verbieden de aangesloten partijen niet om dergelijke handelingen als ‘terroristische daden’ te kwalificeren, of te voorkomen dat die gepleegd worden. Specifiek wat het internationaal humanitair recht betreft, zijn daar evenmin regels te vinden die eraan in de weg staan dat maatregelen worden getroffen zoals die inzake de Tamil Tijgers – nog daargelaten dat de toepassing van secundair EU-recht niet afhankelijk is van kwalificaties binnen het volkenrecht.⁹

Het gecombineerde antwoord van het Hof luidt zodoende dat het litigieuze secundaire EU-recht gewoon geldig is; de Tamil Tijgers werden derhalve terecht op de sanctielijst geplaatst. Daardoor hoeft het zich ook niet meer uit te spreken over de eerdere en latere besluiten waarmee de Raad indertijd de sanctielijst heeft geactualiseerd.

3. Analyse

3.1. Een kluwen aan procedures

Het voorliggende arrest maakt deel uit van een heel kluwen aan procedures. Zoals vermeld zijn A, B, C en D oorspronkelijk geduceerd door sancties die de Tamil Tijgers opgelegd kregen vanwege gepleegde terreur-

daden in de periode 2005-2009. In de huidige zaak komen zij daartegen in het geweer. De beweging zelf heeft in 2011 een geding aangespannen bij het Gerecht, ter vernietiging van besluiten van de Raad tot handhaving op de sanctielijst die dateren van na 2010. Vanwege een motiveringsgebrek werden die besluiten in 2014 vernietigd.¹⁰ Tegen dat oordeel van het Gerecht heeft de Raad beroep ingesteld bij het Hof, dat op het moment van schrijven nog aanhangig is.¹¹ In de huidige casus verzocht de Nederlandse regering de beantwoording van de prejudiciële vragen op te schorten totdat het arrest in appèl zou zijn gewezen, maar dat verzoek is niet gehonoreerd.¹² Vandaar dat het al op 14 maart jl. heeft kunnen komen tot een arrest van de Grote kamer – een moment dat we best opmerkelijk mogen noemen, zoals hieronder nog zal worden toegelicht.

3.2. De toepasselijkheid van de ‘Deggendorf-boemerang’

Het eerste dat de Raad van State opgehelderde wilde zien, is of A, B, C en D bij hem aan het juiste adres zijn, of dat zij zich rechtstreeks in Luxemburg hadden moeten vervoegen. De kneep zit hem hier in dat ‘moeten’ – wat in werkelijkheid vooral neerkomt op een ‘kunnen’. De problematiek is bekend: waar het gaat om het vernietigingsberoep ex artikel 263 VWEU, werpen van oudsher de ontvankelijkheidsvoorwaarden voor particulieren een formidabele drempel op.¹³ Bijgevolg lijken klagers er vaker niet dan wel in te slagen om de geldigheid van een Europees rechtsinstrument ter discussie te stellen, omdat ze niet tot de kring van legitieme beroepsgerechtigden worden gerekend. Met het Verdrag van Lissabon is, zoals eveneens bekend, een zekere verlichting aangebracht door de toevoeging van een extra zinsdeel aan de vierde alinea van artikel 263: natuurlijke of rechtspersonen kunnen sindsdien ook beroep instellen tegen regelgevingshandelingen die hen rechtstreeks raken en die geen uitvoeringsmaatregelen met zich meebrengen. In deze situatie hoeven zij de veeleisende horde van ‘individuele geraaktheid’ niet meer te nemen. De deur voor een directe actie blijft nochtans dicht wanneer er sprake is van uitvoeringshandelingen, iets dat het Hof doorgaans relatief vlot lijkt aan te nemen.¹⁴ De wat rigide definitie van regelgevingshandeling, als alleen slaand op ‘niet-wetgevingshandeling van algemene strekking’, hielp in dit opzicht evenmin.¹⁵ Daar komt de (vaak toch knap lastige) test van ‘rechtstreekse geraaktheid’ nog eens bij.¹⁶ Tot nu toe werd

vooral bij het aanvechten van gedelegeerde verordeningen enige meerwaarde ervaren.¹⁷ Niettemin blijft de drempel onverkort hoog wanneer wetgevingshandelingen op de korrel worden genomen, mede dankzij de restrictieve *Plaumann*-formule.¹⁸ Vooral in milieuzaken gaat dit meer en meer knellen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit recente kritiek van het *Aarhus Compliance Committee*, dat meent dat de staande jurisprudentie te vaak de niet-ontvankelijkheid van individuele klagers en ngo's tot gevolg heeft.¹⁹

Tegen deze achtergrond blijft het van belang dat er een behoorlijk alternatief bestaat voor een gang naar Luxemburg, en dat de (theoretisch) makkelijker te benaderen nationale rechter voldoende soelaas kan bieden.²⁰ Immers heet de Unie te beschikken over een compleet stelsel van rechtsbescherming.²¹ Hier doet echter het risico zich gevoelen van de 'Deggendorf-boemerang': voor wie tijdig een *direct* beroep had kunnen instellen, is de route geblokkeerd om dat op een later moment *indirect* te doen. Als ratio hiervoor geldt dat artikel 267 VWEU niet als een oneigenlijke achterdeur mag worden gebruikt, die de rechtszekerheid zou ondergraven; het verdient de voorkeur dat wetten en regels zo gauw mogelijk een definitieve bindende kracht verwerven, en dus niet te vaak weer (met terugwerkende kracht) onderuit kunnen worden gehaald. Als er daarom behoefte is aan een geldigheidstoetsing, vindt die liefst kort na de afkondiging plaats. Op het eerste gezicht dreigt het resultaat hiervan wel een enorme toevloed aan beroepen ex artikel 263 VWEU te zijn: wie graten ziet in een Europees rechtsinstrument, kan zich voor alle zekerheid maar beter snel melden op de Kirchberg; wie dat nalaat, verkleint wellicht zijn kans om later nog te slagen met een gelijkaardig prejudicieel verzoek bij de nationale rechter. Toch wordt deze soep niet zó heet gegeten. De oordelen post-*Deggendorf* maken duidelijk dat de boemerang alleen dan opduikt wanneer een justitiabele geen enkele ruimte voor twijfel had hoeven hebben dat een rechtstreeks beroep ontvankelijk zou zijn geweest.²²

Het voorliggende arrest scheidt meer helderheid over de toepasselijkheid van dit sja-bloon op het systeem zoals hervormd door het Verdrag van Lissabon.²³ De uitbreiding van de vierde alinea van artikel 263 VWEU, en daarmee de verruiming van het beroepsrecht van particulieren ten aanzien van regelgevingshandelingen, laat de mogelijkheid van een indirecte actie onverlet in iedere situatie waarin er geen *absolute* zekerheid is over de slaagkans van een directe actie. De

verwijzende rechter leek nog te vrezen voor een alternatief antwoord, waarmee alle personen steeds uit voorzorg een rechtstreeks beroep zouden moeten gaan instellen tegen de plaatsing op de terrorismelijst van een organisatie waar ze vermoedelijk of daadwerkelijk bij betrokken zijn. Zoals de Raad van State aangaf, zou dat op gespannen voet staan met het *nemo-tenetur*-beginsel.²⁴ Voor deze vrees bestond evenwel geen reden, aangezien het Hof sowieso al vasthoudt aan het idee dat de prejudiciële weg alleen dan is afgesloten wanneer de ontvankelijkheid in een directe actie volledig buiten kijf staat – *quod non* in zaken als de huidige, waarin de klagers hoogstens 'guilty by association' zijn, en niet zelf op de Europese terrorismelijst staan.

3.3. *Het spanningsveld EU-recht versus internationaal humanitair recht*

Doordat de *Deggendorf*-boemerang in casu niet in beeld komt, kan het Hof zich buigen over de geldigheid van de aangenomen sanctiemaatregelen tegen de Tamil Tijgers: zijn zij wel te betichten van terroristische daden c.q. misdrijven, indien het handelingen van strijdkrachten tijdens een gewapend conflict betreft? Terwijl er diverse verdragen zijn die hiervoor een aanzet geven, blijft het moeilijk om het fenomeen terrorisme waterdicht te definiëren, zowel in het internationaal publiekrecht als daarbuiten (men denke ook aan het bekende adagium: 'One man's terrorist is another man's freedom fighter'). Het Unierecht, in het bijzonder artikel 1 lid 3 Gemeenschappelijk Standpunt 2001/931/GBVB, durft nochtans behoorlijk ver te gaan.²⁵ De juridische moeilijkheid zit 'm dan voor een belangrijk deel in de compatibiliteit tussen de internationale en de Europese benadering: de klagers wijzen erop dat de diverse internationale verdragen over de (financiering van) terrorisme gewapende conflicten nu net uitsluiten van hun geldingsbereik – iets waar ook de EU zich, volgens hen, iets aan gelegen zou moeten laten liggen.

Inmiddels is het inderdaad vaste rechtspraak dat internationale verdragen waar de Unie geen partij bij is, toch gevolgen kunnen hebben voor de uitlegging van secundair recht, mede om te voorkomen dat de lidstaten verhinderd worden aan hun volkenrechtelijke verplichtingen te voldoen.²⁶ Aan de andere kant betekent dit nog niet dat de EU daaraan met handen en voeten is gebonden. De autonome positie in de internationale rechtsorde, en de eigen terminologie die daaruit voortvloeit, brengt natuurlijkerwijze

met zich mee dat van gangbare volkenrechtelijke definities en interpretaties kan worden afgeweken. Het Hof onderstreepte al in *Diakité* dat de toepassing van Unierecht zodoende evenmin van internationaal-humanitair-rechtelijke kwalificaties afhankelijk mag zijn.²⁷ Tegelijk blijkt er in casu geen reden voor een volstrekt contraire benadering, aangezien de verdragen waarnaar is verwezen (waaronder de Geneefse Conventies) helemaal niet ecarteren dat partijen verwikkeld in een gewapend conflict zich eveneens bezondigen aan terroristische daden of misdrijven, en daarvoor ter verantwoording worden geroepen. Het Gerecht zat reeds op deze lijn.²⁸ Bekeken door een historische in plaats van een juridische bril, heeft deze rekkelijke visie iets heel evidents. Men denke alleen maar aan de aanslagen gepleegd door de PLO in de tweede helft van de vorige eeuw, waaronder talloze vliegtuigkapingen, als onderdeel van haar strijd tegen de staat Israël.²⁹ Met iets meer omhaal van woorden bereikt het Hof in elk geval dezelfde slotsom, dat de handelwijze van de EU zich zonder veel moeite met de geldende volkenrechtelijke normen laat verzoenen.

3.4. *De stille doorbraak? Prejudiciële uitleg van een GBVB-instrument*

Aan het voorgaande kleefte tot slot nog één ander aspect dat aandacht verdient: het gegeven dat het Hof zowaar durft over te gaan tot interpretatie van een instrument dat resorteert binnen het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid, terwijl het in dat domein officieel maar zeer beperkt rechtsmacht bezit, en beantwoording van prejudiciële vragen daarop het eerste gezicht taboe is. Opmerkelijk genoeg maakt het arrest aan deze kwestie geen woord vuil, hoewel A-G Sharpston er nadrukkelijk bij stilstond.³⁰ De jurisdictie wordt dus impliciet verondersteld c.q. toegeëigend. Waarschijnlijk wilde men het vuurwerk bewaren voor het arrest *Rosneft*, gewezen twee weken na *Tamil Tijgers*, dat expliciet beaamt en beargumenteert dat artikel 267 VWEU analoge toepassing kan vinden in het GBVB.³¹ In *Rosneft* stond weliswaar de geldigheid van een GBVB-besluit centraal, maar de onderliggende vraag (of de prejudiciële procedure in deze context überhaupt had mogen worden aangewend) was eigenlijk dezelfde als in *Tamil Tijgers*. Frappant is verder dat het Hof in *Rosneft*, heel anders dan in *Tamil Tijgers*, verzuumde correct om te springen met de *Deggendorf*-jurisprudentie, door de indirecte route bewandelbaar te achten, zonder de (plausibele) optie van een recht-

streeks beroep door de klager als een serieus obstakel te beschouwen.³² De gedurfde prejudiciële vraag over de sanctionering van de Russische firma had zo evengoed in de kiem kunnen worden gesmoord.

Deze bedenking niettegenstaande, valt het nettoresultaat voor particulieren positief uit, aangezien hun effectieve rechtsbescherming beter gegarandeerd lijkt dan voorheen. Dat te lang en leste noch de firma Rosneft, noch de Tamil Tijgers en hun handlangers erin slaagden de opgelegde EU-sancties geannuleerd te krijgen, laat zich (in internationaal-humanitair-rechtelijk jargon) misschien aanmerken als een vorm van *collateral damage*.

H.C.F.J.A. de Waele³³

Voetnoten

- 1 Zie bijv. A.S. Hashim, *When Counterinsurgency Wins: Sri Lanka's Defeat of the Tamil Tigers*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2013.
- 2 Besluit 2006/379/EG tot uitvoering van artikel 2 lid 3 Verordening (EG) 2580/2001 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen het terrorisme, en tot intrekking van Besluit 2005/930/EG, *PbEU* 2006, L 144/21.
- 3 Rb. Den Haag 21 oktober 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BU2066.
- 4 Aanvullend Protocol bij de Verdragen van Genève van 12 augustus 1949 betreffende de bescherming van slachtoffers van niet-internationale gewapende conflicten, *United Nations Treaties Series*, volume 1125, p. 609.
- 5 HvJ EG, C-188/92, ECLI:EU:C:1994:90, *SEW* 1995, afl. 5, p. 362-368, m.nt. T. Joris (*TWD Textilwerke Deggendorf*); zie ook o.m. HvJ EG, C-239/99, ECLI:EU:C:2001:101 (*Nachi Europe*); HvJ EG, C-241/01, ECLI:EU:C:2002:604, *SEW* 2003, afl. 5, p. 183-184, m.nt. T.A.J.A. Vandamme (*National Farmers' Union*).
- 6 R.o. 69-70 van het arrest.
- 7 R.o. 72-75 van het arrest.
- 8 HvJ EU, C-440/14 P, ECLI:EU:C:2016:128 (*National Iranian Oil Company*); HvJ EU, C-348/12 P, ECLI:EU:C:2013:776 (*Kala Naff*); HvJ EU, C-545/14 P, ECLI:EU:C:2015:791 (*Georgias*).
- 9 R.o. 81-97 van het arrest.
- 10 Gerecht EU, gevoegde zaken T-208/11 en T-508/11, ECLI:EU:T:2014:885 (*Liberation Tigers of Tamil Eelam*).
- 11 HvJ EU, C-599/14 P (zie *PbEU* 2015, C 89/6).
- 12 R.o. 58 van het arrest.
- 13 Zie uit de overvloedige literatuur o.m. K. Lenaerts, I. Maselis & K. Gutman (J.T. Nowak (red.)), *EU Procedural Law*, Oxford: Oxford University Press 2014, hoofdstuk 7, randnr. 7:76-7:144; R. Barents, 'Een midzomernachtroom op de Kircherberg', *SEW* 2003, afl. 1, p. 2-9.
- 14 HvJ EU, C-274/12, ECLI:EU:C:2013:852, AB 2014/178, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Telefónica*); HvJ EU, C-456/13 P, ECLI:EU:C:2015:284, *EHRC* 2015/130, m.nt. J. Krommendijk (*T & L Sugars*).
- 15 HvJ EU, C-583/11 P, ECLI:EU:C:2013:625, AB 2014/179, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven, *SEW* 2014, afl. 4, p. 199-202, m.nt. J.M. Veenbrink en H.C.F.J.A. de Waele (*Inuit Tapiriit Kanatami*).
- 16 Zie bijv. HvJ EG, C-404/96 P, ECLI:EU:C:1998:196 (*Glencore Grain*); HvJ EG, C-486/01 P, ECLI:EU:C:2004:394 (*Front National*); HvJ EG, gevoegde zaken C-445/07 P en C-455/07 P, ECLI:EU:C:2009:529 (*Ente per le Ville Vesuviane*).
- 17 Zie bijv. Gerecht EU, T-544/13, ECLI:EU:T:2015:836 (*Dyson*).
- 18 HvJ EG, 25/62, ECLI:EU:C:1963:17 (*Plau-mann*).
- 19 'Findings and recommendations of the compliance committee with regard to communication accc/c/2008/32 (part ii) concerning compliance by the European Union', 17 maart 2017, beschikbaar via www.unecce.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/Findings/C32_EU_Findings_as_adopted_advance_unedited_version.pdf. Zie voor illustraties bijv. Gerecht EU, T-600/15, ECLI:EU:T:2016:601 (*Pan Europe*); HvJ EU, gevoegde zaken C-404/12 P en C-405/12 P, ECLI:EU:C:2015:5 (*Stichting Natuur en Milieu*).
- 20 Vgl. HvJ EU, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, r.o. 62-65 (*Schrems*).
- 21 Zie bijv. HvJ EG, 295/83, ECLI:EU:C:1986:166 (*Les Verts*).
- 22 Zie bijv. HvJ EG, 216/82, ECLI:EU:C:1983:248 (*Universität Ham-*
- burg); HvJ EG, C-408/95, ECLI:EU:C:1997:532 (*Eurotunnel*); HvJ EG, C-441/05, ECLI:EU:C:2007:150 (*Roquette Frères*).
- 23 Vgl. echter reeds HvJ EU, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756, r.o. 41-42 (*Pringle*).
- 24 R.o. 47 van het arrest.
- 25 Onder 'terroristische daad' verstaat het 'een opzettelijke handeling die naar aard of context een land of een organisatie ernstig kan schaden, en die overeenkomstig het nationale recht als strafbaar feit is gedefinieerd, wanneer de daad gepleegd wordt met het doel een bevolking ernstig te intimideren, overheden dan wel een internationale organisatie op onrechtmatige wijze te verplichten een bepaalde handeling te verrichten of zich daarvan te onthouden, dan wel de politieke, constitutionele, economische of sociale basisstructuren van een land of van een internationale organisatie ernstig te destabiliseren of te vernietigen' (met vermelding van 11 subcategorieën).
- 26 Zie bijv. HvJ EG, C-286/90, ECLI:EU:C:1992:453 (*Poulsen*); HvJ EG, C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312 (*Intertanko*); HvJ EU, C-179/13, ECLI:EU:C:2015:12 (*Evans*).
- 27 HvJ EU, C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39, r.o. 24-26 (*Diakité*).
- 28 R.o. 81-97 van het arrest. Zie noot 10.
- 29 De Palestijns-Israëliëse strijd wordt door o.a. het Rode Kruis, de VN-Veiligheidsraad en Algemene Vergadering beschouwd als internationaal gewapend conflict waarop (ten minste) de vierde Geneefse Conventie van toepassing is; zie Internationaal Gerechtshof, *Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory*, ICJ Reports 2004, p. 136, par. 97-100.
- 30 Zie punt 89-91 van de conclusie van A-G E. Sharpston.
- 31 HvJ EU, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236 (*Rosneft*).
- 32 Een rechtstreeks beroep dat overigens daadwerkelijk was ingesteld; op het moment van schrijven nog aanhangig (Gerecht EU, T-715/14; zie *PbEU* 2014, C 431/40).
- 33 Prof. dr. Henri de Waele is hoogleraar Internationaal en Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen, tevens in deeltijd verbonden aan de Universiteit Antwerpen, en senior fellow bij het Centre for European Integration Studies te Bonn.