Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

14. juli 2021 *

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela – indefrysning af midler – liste over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af midler og økonomiske ressourcer – opretholdelse af sagsøgerens navn på listen – urigtigt skøn«

I sag T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, Caracas (Venezuela), ved advokaterne L. Giuliano og F. Di Gianni,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič og A. Antoniadis, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2018/1656 af 6. november 2018 om ændring af afgørelse (FUSP) 2017/2074 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 10) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/1653 af 6. november 2018 om gennemførelse af forordning (EU) 2017/2063 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Venezuela (EUT 2018, L 276, s. 1), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren,

har

RETTEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. da Silva Passos, og dommerne I. Reine (refererende dommer) og L. Truchot,

justitssekretær: fuldmægtig B. Lefebvre,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. september 2020,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom [1]

[udelades]

Retlige bemærkninger

[udelades]

Om realiteten

[udelades]

43 Det påhviler Unionens retsinstanser under denne undersøgelse, såfremt det er relevant, at anmode Unionens kompetente myndighed om at fremlægge de med henblik på en sådan undersøgelse relevante oplysninger og beviser, uanset om de er fortrolige (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis; dom af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 65).

44 Det er nemlig Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, der skal godtgøre, at begrundelsen er rigtig, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 121, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 66).

45 Med henblik herpå er det ikke et krav, at nævnte myndighed fremlægger samtlige oplysninger og beviser vedrørende begrundelsen i den retsakt, der påstås annulleret, for Unionens retsinstanser. Det er imidlertid vigtigt, at de fremlagte oplysninger eller beviser understøtter den begrundelse, der foreholdes den berørte person (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 122, og af 28.11.2013, Rådet mod Fulmen og Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 67).

46 Hvad angår de beviser, der kan påberåbes, er det princip, der finder anvendelse i EU-retten, princippet om den frie bevisbedømmelse (dom af 6.9.2013, Persia International Bank mod Rådet, T-493/10, EU:T:2013:398, præmis 95 (ikke trykt i Sml.)).

47 Det er på baggrund af disse principper, at det skal vurderes, om Rådet, da det ved de anfægtede retsakter besluttede at opretholde sagsøgerens navn på de omtvistede lister efter den periodiske fornyede gennemgang, anlagde et urigtigt skøn.

48 Indledningsvis bemærkes, at den omstændighed, at begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på den omtvistede liste henviser til faktiske omstændigheder, der fandt sted før vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og som var afsluttet på dette tidspunkt, ikke nødvendigvis medfører, at de restriktive foranstaltninger, som blev opretholdt over for ham ved denne afgørelse, er forældede. Det er åbenbart, at der, for så vidt som Rådet i begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede retsakter besluttede at henvise til konkrete situationer, der

[1] Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

involverede den bolivariske nationalgarde, som han havde kommandoen over, kun kunne være tale om tidligere handlinger. En sådan henvisning kan ikke anses for at være irrelevant, blot fordi de omhandlede handlinger tilhører en mere eller mindre fjern fortid (jf. i denne retning dom af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

49 Denne fortolkning understøttes af artikel 13, stk. 2, i afgørelse 2017/2074, som ændret ved afgørelse 2018/1656, som er anfægtet i denne sag, hvorefter betingelserne i afgørelse 2017/2074 er genstand for konstant overvågning og kan forlænges eller ændres, hvis Rådet skønner, at deres mål ikke er nået. En sådan bestemmelse gør det således muligt for Rådet at opretholde navnene på personer på de omtvistede lister ved at bevare de grunde, der lå til grund for deres oprindelige opførelse, uden at de pågældende personer har begået en ny tilsidesættelse af menneskerettighederne i perioden forud for den fornyede gennemgang, forudsat at denne opretholdelse fortsat er berettiget, henset til samtlige relevante omstændigheder, og navnlig henset til den omstændighed, at de mål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger, ikke er nået (jf. analogt dom af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet (T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

50 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at restriktive foranstaltninger er præventive og pr. definition midlertidige, idet deres gyldighed altid forudsætter, at de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for deres vedtagelse, fortsat eksisterer, og at det er nødvendigt at opretholde dem for at realisere målet med dem. Det følger heraf, at det i forbindelse med den periodiske fornyede gennemgang af disse restriktive foranstaltninger tilkommer Rådet at foretage en opdateret vurdering af situationen og at udarbejde en status over virkningerne af sådanne foranstaltninger med henblik på at afgøre, om de har gjort det muligt at nå de mål, der forfølges med den oprindelige opførelse af navnene på de berørte personer og enheder på den omtvistede liste, og om der stadig kan drages den samme konklusion vedrørende de nævnte personer og enheder (dom af 12.2.2020, Amisi Kumba mod Rådet, T-163/18, EU:T:2020:57, præmis 58 og 59).

51 Det skal derfor først undersøges, om Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter foretog en ajourført vurdering af de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for pålæggelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, som begrundede deres opretholdelse med henblik på at nå det mål, som de forfulgte.

52 I denne henseende baserede Rådet vedtagelsen af de pågældende restriktive foranstaltninger på den fortsatte svækkelse af demokratiet, retsstatsprincippet og menneskerettighederne i Venezuela ved især at udtrykke sin bekymring over de mange rapporter om menneskerettighedskrænkelser og overdreven brug af magt samt at opfordre de venezuelanske myndigheder til at respektere den venezuelanske forfatning og retsstatsprincippet og sikre, at grundlæggende rettigheder og friheder, herunder retten til at demonstrere fredeligt, er garanteret (jf. i denne henseende første til sjette betragtning til afgørelse 2017/2074). Med henblik herpå var de restriktive foranstaltninger rettet mod at lægge pres på dem, der holdes ansvarlige for alvorlige menneskerettighedsovertrædelser og krænkelser samt undertrykkelse af civilsamfundet og den demokratiske opposition og på personer, enheder og organer, hvis handlinger, politikker eller aktiviteter underminerede demokratiet eller retsstatsprincippet i Venezuela såvel som mod personer, enheder og organer, der er forbundet med dem (jf. i denne henseende syvende betragtning til afgørelse 2017/2074).

53 Sagsøgerens navn blev således opført på de omtvistede lister ved afgørelse 2018/90 og gennemførelsesforordning 2018/88 med den begrundelse, at han havde stillingen som chef for hovedstadsområdets regering, at han havde varetaget stillingen som øverstbefalende for den bolivariske nationalgarde indtil den 21. juni 2017, at han havde været involveret i undertrykkelse af civilsamfundet og den demokratiske opposition i Venezuela, og at han var ansvarlig for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, der blev begået af den bolivariske nationalgarde under hans kommando, og at hans politiske handlinger, som han udførte som øverstbefalende for den bolivariske nationalgarde, især når sidstnævnte spillede en ledende rolle i opretholdelsen af orden under civile demonstrationer, og offentlig udtrykte støtte til, at militære domstole burde have jurisdiktion over civile, undergravede retsstatsprincippet i Venezuela.

54 I dom afsagt dags dato, Benavides Torres mod Rådet (sag T-245/18, ikke trykt i Sml.), bemærkede Retten, at Rådet med rette kunne lægge til grund, at den bolivariske nationalgarde under sagsøgerens kommando havde gjort overdreven brug af magt i forbindelse med opretholdelsen af orden i forbindelse med civile demonstrationer, og at sagsøgeren, henset til den generelle kontekst for situationen i Venezuela, havde deltaget i undertrykkelse af civilsamfundet og den demokratiske opposition i Venezuela, og at han var ansvarlig for alvorlige menneskerettighedskrænkelser begået af den bolivariske nationalgarde under hans kommando.

55 Sagsøgeren har ikke bestridt, at såvel stillingen som chef for hovedstadsområdets regering og stillingen som øverstbefalende for den bolivariske nationalgarde er stillinger på højt niveau i Venezuela, og at sagsøgeren ved udøvelsen heraf kunne anses for at varetage ansvarsfunktioner inden for det institutionelle system i Venezuela, og at han ved udøvelsen af disse funktioner var fuldt ud knyttet til det venezuelanske regime.

56 Det er desuden ubestridt, at der på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter ikke var sket nogen ændring af magtstyret i Venezuela.

57 Ikke desto mindre må det konstateres, at sagsøgeren på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter den 6. november 2018 ikke længere bestred stillingen som øverstbefalende i den bolivariske nationalgarde i ca. halvandet år, dvs. siden den 21. juni 2017. Som sagsøgeren har anført uden at blive modsagt af Rådet, var han endvidere ophørt med at tjene som regeringschef for hovedstadsområdet den 4. januar 2018, dvs. ca. ti måneder før vedtagelsen af de anfægtede retsakter i den foreliggende sag.

58 Under disse omstændigheder var det, henset til den manglende ændring af ordningen i Venezuela på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter, relevant, at Rådet på dette tidspunkt undersøgte de forbindelser, som sagsøgeren havde til den siddende regering, med henblik på at vurdere, om de faktiske og retlige omstændigheder, der lå til grund for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, fortsat bestod, og nødvendigheden af at opretholde dem med henblik på at nå deres mål, som nævnt i præmis 52 ovenfor.

59 Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omtvistede lister var begrundet i de samme forhold, som blev påberåbt til støtte for hans oprindelige opførelse (jf. præmis 13 ovenfor). Rådet har således i retsmødet bekræftet, at det i forbindelse med den fornyede gennemgang, der førte til vedtagelsen af de anfægtede retsakter, ikke havde taget hensyn til noget forhold, der lå efter de retsakter, hvorved sagsøgerens navn oprindeligt blev opført på de omtvistede lister.

60 Det skal ganske vist fastslås, at der forløb et betydeligt tidsrum på mere end ti måneder mellem sagsøgerens udtræden af hvervet som chef for hovedstadsområdet og vedtagelsen af de anfægtede retsakter. I denne henseende bemærkes, at Rådet i forbindelse med den ajourførte vurdering, som Rådet var forpligtet til at foretage i forbindelse med den fornyede gennemgang af de omhandlede restriktive foranstaltninger, hverken har godtgjort eller hævdet, at det var umuligt for det at råde over oplysninger om sagsøgerens udtræden af sin stilling som chef for hovedstadsområdets regering.

61 Det skal imidlertid bemærkes, at processen for fornyet gennemgang af restriktive foranstaltninger, der er indført ved afgørelse 2017/2074, fastsætter, at de personer, der er omfattet af disse restriktive foranstaltninger, opfordres til at fremsætte en anmodning om en fornyet gennemgang af afgørelsen inden for en vis frist. I denne henseende fremgår det af denne afgørelses artikel 8, at Rådet giver den person, der er berørt af de restriktive foranstaltninger, mulighed for at fremsætte bemærkninger, og at Rådet tager sin afgørelse op til fornyet overvejelse, hvis der fremsættes bemærkninger, eller hvis der fremlægges væsentlige nye beviser. Det er således den person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der er bedst egnet til at underrette Rådet om enhver ændring, der er sket i hans særlige situation.

62 Hvad angår sagsøgeren havde Rådet ved e-mail af 3. april 2018 specifikt opfordret sagsøgerens repræsentant til at fremsætte sine eventuelle bemærkninger i forbindelse med den årlige fornyede gennemgang af de omhandlede restriktive foranstaltninger inden den 1. september 2018 (jf. præmis 15 ovenfor). Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at sagsøgeren først underrettede Rådet om udviklingen i hans situation den 30. oktober 2018, dvs. nogle dage før vedtagelsen af de anfægtede retsakter, således som det er fastslået i præmis 17 ovenfor, selv om han burde have vidst, at Rådet skulle træffe afgørelse om, hvorvidt de omhandlede restriktive foranstaltninger skulle opretholdes senest den 14. november 2018 (jf. præmis 11 ovenfor).

63 Det skal endvidere bemærkes, at der ikke er sket nogen ændring af det siddende styre i Venezuela mellem det tidspunkt, hvor sagsøgeren var øverstbefalende i den bolivariske nationalgarde og chef for hovedstadsdistriktets regering, og det tidspunkt, hvor han ikke længere bestred disse stillinger. Det fremgår imidlertid ikke af sagsakterne, og det er heller ikke gjort gældende af sagsøgeren, som i retsmødet blev adspurgt specifikt om dette punkt, at ophøret af hans forskellige offentlige hverv var en afgørelse, som han selv traf som reaktion på indgrebene i retsstatsprincippet og demokratiet i Venezuela med henblik på at tage afstand fra sådanne krænkelser (jf. analogt dom af 26.3.2019, Boshab m.fl. mod Rådet, T-582/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:193, præmis 152, og af 12.2.2020, Kande Mupompa mod Rådet, T-170/18, EU:T:2020:60, præmis 131 (ikke trykt i Sml.)).

64 Under disse omstændigheder kunne Rådet i mangel af beviser og indicier, der peger i modsat retning, med rette lægge til grund, at sagsøgeren på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter fortsat var tilknyttet styret i Venezuela, som ikke havde ændret sig i forhold til det tidspunkt, hvor han i forbindelse med sin stilling som øverstbefalende for den bolivariske nationalgarde havde undergravet demokratiet og retsstaten i Venezuela.

65 Ovenstående betragtninger kan i modsætning til, hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke anses for at indebære, at der opstilles en formodning eller en omvendt bevisbyrde til skade for sagsøgeren. De betyder ganske enkelt, at henvisningen i begrundelserne i de anfægtede retsakter til de hverv, som sagsøgeren tidligere har udøvet, viser, at Rådet anså ham for knyttet til styret i Venezuela, og at Rådet ikke rådede over oplysninger, der kunne rejse tvivl om denne opfattelse (jf. analogt dom af 22.4.2015, Tomana m.fl. mod Rådet og Kommissionen, T-190/12, EU:T:2015:222, præmis 167).

66 Det følger heraf, at det eneste anbringende og dermed søgsmålet som helhed skal forkastes.

Sagsomkostninger

67 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i overensstemmelse med sidstnævntes påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

1) Rådet for den Europæiske Union frifindes.

2) Antonio José Benavides Torres betaler sagsomkostningerne.

da Silva Passos Reine Truchot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. juli 2021.

Underskrifter