ARREST VAN HET GERECHT (Zevende kamer)

14 juli 2021 *

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela – Bevriezing van tegoeden – Lijsten van personen, entiteiten en lichamen waarvan de tegoeden en economische middelen zijn bevroren – Handhaving van verzoekers naam op de lijsten – Beoordelingsfout”

In zaak T-35/19,

Antonio José Benavides Torres, wonende te Caracas (Venezuela), vertegenwoordigd door L. Giuliano en F. Di Gianni, advocaten,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Kyriakopoulou, V. Piessevaux, P. Mahnič en A. Antoniadis als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van besluit (GBVB) 2018/1656 van de Raad van 6 november 2018 tot wijziging van besluit (GBVB) 2017/2074 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela (PB 2018, L 276, blz. 10) en uitvoeringsverordening (EU) 2018/1653 van de Raad van 6 november 2018 tot uitvoering van verordening (EU) 2017/2063 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Venezuela (PB 2018, L 276, blz. 1), voor zover deze handelingen verzoeker betreffen,

wijst

HET GERECHT (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: R. da Silva Passos, president, I. Reine (rapporteur) en L. Truchot, rechters,

griffier: B. Lefebvre, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 september 2020,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest [1]

[*omissis*]

In rechte

[*omissis*]

Ten gronde

[*omissis*]

43 De Unierechter moet voor dat onderzoek in voorkomend geval de bevoegde autoriteit van de Unie verzoeken om overlegging van voor een dergelijk onderzoek relevante informatie en bewijzen, vertrouwelijk of niet (zie arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 65).

44 Het staat immers aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen gegrond zijn en niet aan laatstbedoelde om het negatieve bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 121, en van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 66).

45 Daartoe is niet vereist dat die autoriteit voor de Unierechter alle informatie en al het bewijs overlegt dat verband houdt met de redenen die zijn aangevoerd in de handeling waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd. Het is evenwel van belang dat de overgelegde informatie en bewijzen de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen staven (arresten van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 122, en 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775, punt 67).

46 Wat de bewijsmiddelen betreft die kunnen worden aangevoerd, primeert in het Unierecht het beginsel van de vrije bewijslevering [arrest van 6 september 2013, Persia International Bank/Raad, T-493/10, EU:T:2013:398, punt 95 (niet gepubliceerd)].

47 In het licht van deze beginselen moet worden beoordeeld of de Raad, toen hij bij de bestreden handelingen heeft besloten om verzoekers naam na de periodieke herziening op de litigieuze lijsten te handhaven, een beoordelingsfout heeft gemaakt.

48 Vooraf zij opgemerkt dat de omstandigheid dat in de motivering van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten wordt verwezen naar feiten die zich vóór de vaststelling van de bestreden handelingen hebben voorgedaan en waarvan er op die datum niet langer sprake was, niet noodzakelijkerwijs tot gevolg heeft dat de beperkende maatregelen die bij deze handelingen tegen hem worden gehandhaafd, achterhaald zijn. Voor zover de Raad heeft besloten om in de motivering van de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten te

[1] Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

verwijzen naar concrete situaties waarbij de onder zijn bevel staande Bolivariaanse Nationale Garde betrokken was, kon er vanzelfsprekend enkel sprake zijn van gedragingen in het verleden. Een dergelijke verwijzing kan bijgevolg niet als irrelevant worden beschouwd enkel omdat de betrokken gedragingen tot een ver of minder ver verleden behoren (zie in die zin arrest van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 83 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

49 Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 13, tweede alinea, van besluit 2017/2074, zoals gewijzigd bij besluit 2018/1656, dat in casu bestreden wordt, volgens hetwelk besluit 2017/2074 voortdurend wordt geëvalueerd en zo nodig wordt verlengd of gewijzigd indien de Raad van oordeel is dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt. Een dergelijke bepaling biedt de Raad dus de mogelijkheid om de namen van personen op de litigieuze lijsten te handhaven met behoud van de redenen voor hun aanvankelijke plaatsing, zonder dat de betrokken personen vóór de heroverweging opnieuw de mensenrechten hebben geschonden, mits die handhaving gerechtvaardigd blijft in het licht van alle relevante omstandigheden en met name gelet op het feit dat de met de beperkende maatregelen beoogde doelstellingen niet zijn bereikt (zie naar analogie arrest van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 In dit verband moet worden benadrukt dat beperkende maatregelen bewarend en, per definitie, voorlopig van aard zijn; hun geldigheid hangt dus altijd af van de vraag of de feitelijke en juridische omstandigheden die tot de vaststelling ervan hebben geleid, blijven voortbestaan, en of voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel de handhaving van deze maatregelen vereist is. Hieruit volgt dat de Raad bij de periodieke heroverweging van deze beperkende maatregelen een geactualiseerde beoordeling van de situatie dient uit te voeren en een balans moet opmaken van het effect van dergelijke maatregelen, teneinde te bepalen of zij de door de initiële plaatsing van de namen van de betrokken personen en entiteiten op de litigieuze lijst beoogde doelstellingen hebben kunnen verwezenlijken en of met betrekking tot deze personen en entiteiten nog steeds dezelfde conclusie kan worden getrokken (arrest van 12 februari 2020, Amisi Kumba/Raad, T-163/18, EU:T:2020:57, punten 58 en 59).

51 Om te beginnen moet dus worden onderzocht of de Raad op het tijdstip van de vaststelling van de bestreden handelingen een geactualiseerde beoordeling heeft verricht van de feitelijke en juridische omstandigheden die ten grondslag lagen aan de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker en of deze beoordeling rechtvaardigt dat die maatregelen werden gehandhaafd met het oog op de verwezenlijking van het ermee nagestreefde doel.

52 In dit verband heeft de Raad de vaststelling van de betrokken beperkende maatregelen gebaseerd op de aanhoudende verslechtering van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten in Venezuela, en sprak hij met name zijn bezorgdheid uit over de talloze meldingen over mensenrechtenschendingen en buitensporig geweld, en riep hij de Venezolaanse autoriteiten op de Venezolaanse grondwet en de rechtsstaat te eerbiedigen en erop toe te zien dat de grondrechten en fundamentele vrijheden, waaronder het recht van vreedzame betoging, worden gewaarborgd (zie in dit verband overwegingen 1-6 van besluit 2017/2074). Daartoe werd met de beperkende maatregelen beoogd druk uit te oefenen op personen die verantwoordelijk worden geacht voor ernstige schendingen of misbruik van de mensenrechten of de onderdrukking van het maatschappelijk middenveld en de democratische oppositie, en personen, entiteiten en lichamen waarvan de acties, beleidsmaatregelen of de activiteiten de democratie of de rechtsstaat in Venezuela ondermijnen, alsmede daarmee verbonden personen, entiteiten en lichamen (zie in dit verband overweging 7 van besluit 2017/2074).

53 Bijgevolg is verzoekers naam bij besluit 2018/90 en uitvoeringsverordening 2018/88 op de litigieuze lijsten geplaatst op grond dat hij de functie bekleedde van hoofd van de regering van het Hoofdstedelijk District, dat hij tot en met 21 juni 2017 de functie had bekleed van commandant-generaal van de Bolivariaanse Nationale Garde en dat hij betrokken was bij de repressie van het maatschappelijk middenveld en de democratische oppositie in Venezuela en verantwoordelijk was voor ernstige schendingen van de mensenrechten door de Bolivariaanse Nationale Garde toen die onder zijn bevel stond, alsook op grond dat zijn optreden en beleid als commandant-generaal van de Bolivariaanse Nationale Garde de rechtsstaat in Venezuela hebben ondermijnd, onder meer omdat de Bolivariaanse Nationale Garde de leiding had bij de ordehandhaving tijdens civiele demonstraties en hij publiekelijk bepleitte dat militaire rechtbanken bevoegdheid moeten hebben ten aanzien van burgers.

54 In zijn arrest van vandaag, Benavides Torres/Raad (T-245/18, niet gepubliceerd), merkt het Gerecht op dat de Raad op goede gronden kon vaststellen dat de Bolivariaanse Nationale Garde, onder bevel van verzoeker, in het kader van de ordehandhaving tijdens civiele demonstraties gebruik had gemaakt van buitensporig geweld en dat verzoeker, gelet op de algemene context van de situatie in Venezuela, betrokken was geweest bij de repressie van het maatschappelijk middenveld en de democratische oppositie in Venezuela en verantwoordelijk was voor ernstige schendingen van de mensenrechten die door de Bolivariaanse Nationale Garde onder zijn bevel zijn gepleegd.

55 Verzoeker betwist niet dat zowel de functie van hoofd van de regering van het Hoofdstedelijk District als die van commandant-generaal van de Bolivariaanse Nationale Garde betrekkingen van zeer hoog niveau zijn in Venezuela en dat verzoeker bij de uitoefening daarvan kon worden geacht belangrijke functies te bekleden binnen het institutionele bestel van Venezuela en bij de uitoefening van die functies volledig verbonden te zijn met het Venezolaanse regime.

56 Voorts staat vast dat er geen wijziging van het heersende regime had plaatsgevonden in Venezuela ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen.

57 Niettemin moet worden vastgesteld dat verzoeker ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen op 6 november 2018 sinds ongeveer anderhalf jaar, dat wil zeggen sinds 21 juni 2017, niet meer de functie van commandant-generaal van de Bolivariaanse Nationale Garde bekleedde. Zoals verzoeker stelt, zonder door de Raad te zijn tegengesproken, is hij bovendien sinds 4 januari 2018, dat wil zeggen ongeveer tien maanden vóór de vaststelling van de in casu bestreden handelingen, geen hoofd meer van de regering van het Hoofdstedelijk District.

58 In die omstandigheden was het, aangezien er ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen wijziging was opgetreden in het heersende regime in Venezuela, voor de Raad relevant om op die datum de banden te onderzoeken die verzoeker onderhield met de aan de macht zijnde regering, teneinde te beoordelen of de omstandigheden, feitelijk en rechtens, die ten grondslag lagen aan de vaststelling van de beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker, nog steeds bestonden en of het noodzakelijk was om deze te handhaven met het oog op de verwezenlijking van de in punt 52 hierboven in herinnering gebrachte doelstelling ervan.

59 Uit het dossier blijkt dat de handhaving van verzoekers naam op de litigieuze lijsten werd gerechtvaardigd door dezelfde elementen als die welke waren aangevoerd ter ondersteuning van zijn aanvankelijke plaatsing op de lijsten (zie punt 13 hierboven). Ter terechtzitting heeft de Raad

immers bevestigd dat hij bij de heroverweging die tot de vaststelling van de bestreden handelingen heeft geleid, geen rekening had gehouden met elementen die dateren van na de handelingen waarbij verzoekers naam aanvankelijk op de litigieuze lijsten was geplaatst.

60 Het is juist dat er veel tijd is verstreken, namelijk meer dan tien maanden, tussen de beëindiging door verzoeker van zijn functie als hoofd van de regering van het Hoofdstedelijk District en de vaststelling van de bestreden handelingen. In dit verband moet worden opgemerkt dat de Raad in het kader van de geactualiseerde beoordeling die hij bij de heroverweging van de betrokken beperkende maatregelen diende te verrichten, niet heeft aangetoond en zelfs niet heeft gesteld dat hij niet kon beschikken over de informatie dat verzoeker zijn functie als hoofd van de regering van het Hoofdstedelijk District had beëindigd.

61 Er zij echter aan herinnerd dat volgens het bij besluit 2017/2074 ingevoerde mechanisme van heroverweging van de beperkende maatregelen de personen op wie die beperkende maatregelen van toepassing zijn, wordt verzocht zich te melden door binnen een bepaalde termijn om heroverweging van het besluit te verzoeken. In dit verband volgt uit artikel 8 van dat besluit dat de Raad de persoon op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, de mogelijkheid biedt om opmerkingen in te dienen en dat hij zijn besluit heroverweegt indien opmerkingen worden ingediend of substantieel nieuw bewijsmateriaal wordt overgelegd. De persoon op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, is dus het best in staat om de Raad in kennis te stellen van elke wijziging in zijn specifieke situatie.

62 Wat verzoeker betreft, had de Raad diens vertegenwoordiger bij e-mail van 3 april 2018 specifiek verzocht om zijn eventuele opmerkingen in het kader van de jaarlijkse evaluatie van de betrokken beperkende maatregelen in te dienen tot 1 september 2018 (zie punt 15 hierboven). Uit het dossier blijkt echter dat verzoeker de Raad pas op 30 oktober 2018, dus enkele dagen vóór de vaststelling van de bestreden handelingen, zoals vastgesteld in punt 17 hierboven, op de hoogte heeft gesteld van de evolutie van zijn situatie, terwijl hij werd geacht te weten dat de Raad uiterlijk op 14 november 2018 een besluit moest nemen over het al dan niet handhaven van de betrokken beperkende maatregelen (zie punt 11 hierboven).

63 Bovendien moet worden opgemerkt dat er geen wijziging van het heersende regime heeft plaatsgevonden in Venezuela tussen het tijdstip waarop verzoeker commandant-generaal van de Bolivariaanse Nationale Garde en hoofd van de regering van het Hoofdstedelijk District was en het tijdstip waarop hij die functies niet meer uitoefende. Uit het dossier blijkt niet en verzoeker, die daarover ter terechtzitting specifiek is ondervraagd, voert evenmin aan dat de beëindiging van zijn verschillende openbare functies een besluit was dat hij zelf had genomen als reactie op de schendingen van de rechtsstaat en de democratie in Venezuela om zich van dergelijke inbreuken te distantiëren [zie naar analogie arresten van 26 maart 2019, Boshab e.a./Raad, T-582/17, niet gepubliceerd, EU:T:2019:193, punt 152, en 12 februari 2020, Kande Mupompa/Raad, T-170/18, EU:T:2020:60, punt 131 (niet gepubliceerd)].

64 In die omstandigheden kon de Raad, bij gebreke van bewijs en aanwijzingen van het tegendeel, op goede gronden aannemen dat verzoeker op de datum van vaststelling van de bestreden handelingen nog steeds geassocieerd was met het heersende regime in Venezuela, dat niet was gewijzigd ten opzichte van het moment waarop hij, in het kader van zijn functie als commandant-generaal van de Bolivariaanse Nationale Garde, de democratie en de rechtsstaat in Venezuela had aangetast.

65 Anders dan verzoeker betoogt, kunnen bovenstaande overwegingen niet worden geacht de vaststelling van een vermoeden of een omkering van de bewijslast ten nadele van verzoeker in te houden. Zij houden enkel in dat uit de verwijzing in de motivering van de bestreden handelingen naar de functies die verzoeker voordien uitoefende, blijkt dat de Raad van oordeel was dat hij om die reden geassocieerd bleef met het heersende regime in Venezuela en dat de Raad niet over enige informatie beschikte die dat ontkrachtte (zie naar analogie arrest van 22 april 2015, Tomana e.a./Raad en Commissie, T-190/12, EU:T:2015:222, punt 167).

66 Derhalve dient het enige middel te worden afgewezen en moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

67 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Raad.

HET GERECHT (Zevende kamer),

rechtdoende, verklaart:

1) Het beroep wordt verworpen.

2) Antonio José Benavides Torres wordt verwezen in de kosten.

da Silva Passos Reine Truchot

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 14 juli 2021.

ondertekeningen