ARREST VAN HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid)

20 maart 2024*

„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 zaak T-115/22,

Belshyna AAT, gevestigd te Bobrouïsk (Belarus), vertegenwoordigd door N. Tuominen en L. Engelen, advocaten,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Boggio-Tomasaz en A. Antoniadis als gemachtigden,

verweerder,

wijst

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: S. Papasavvas, president, L. Truchot, H. Kanninen (rapporteur), R. Frendo en T. Perišin, rechters,

griffier: I. Kurme, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 21 juni 2023,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest [1]

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, Belshyna AAT, nietigverklaring van, ten eerste, 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: de „oorspronkelijke handelingen") en, ten tweede, 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) (hierna: „handhavingshandelingen"), voor zover deze handelingen haar betreffen.

Voorgeschiedenis van het geding en feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan

2 Verzoekster is een te Bobrouïsk (Belarus) gevestigde onderneming die banden produceert.

3 De onderhavige zaak 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.

4 De Raad van de Europese Unie heeft op 18 mei 2006 op grond van de artikelen [75 en 215 VWEU] verordening (EG) nr. 765/2006 betreffende beperkende maatregelen tegen president Loekasjenko en bepaalde functionarissen van Belarus (PB 2006, L 134, blz. 1) vastgesteld. De titel van die verordening is krachtens artikel 1, lid 1, van verordening (EU) nr. 588/2011 van de Raad van 20 juni 2011 (PB 2011, L 161, blz. 1) vervangen door de volgende titel: „Verordening (EG) nr. 765/2006 van de Raad van 18 mei 2006 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus".

5 Op 15 oktober 2012 heeft de Raad op grond van artikel 29 VEU besluit 2012/642/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Belarus (PB 2012, L 285, blz. 1) vastgesteld.

6 Volgens artikel 4, lid 1, onder a) en b), van besluit 2012/642 en artikel 2, leden 4 en 5, van verordening nr. 765/2006, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1014/2012 van de Raad van 6 november 2012 (PB 2012, L 307, blz. 1), waarbij de laatste bepaling naar de eerste verwijst, worden alle tegoeden en economische middelen bevroren die eigendom zijn, in het bezit zijn, of onder zeggenschap staan van met name personen, entiteiten of lichamen die verantwoordelijk zijn voor ernstige mensenrechtenschendingen of de onderdrukking van het maatschappelijk middenveld en de democratische oppositie, of wier activiteiten anderszins de democratie en de rechtsstaat in Belarus ernstig ondermijnen, alsmede natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen die met name het Loekasjenko-regime steunen.

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

7 Op 2 december 2021 heeft de Raad de oorspronkelijke handelingen vastgesteld. Uit overweging 4 daarvan blijkt dat „[g]ezien de ernst van de situatie in Belarus […] 17 personen en 11 entiteiten [moeten] worden toegevoegd aan de […] lijst van natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen”.

8 Bij de oorspronkelijke handelingen is verzoeksters naam ingevoegd in regel 26 van tabel B van de lijst van natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen bedoeld in artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van besluit 2012/642, die is opgenomen in de bijlage bij dat besluit, en in regel 26 van tabel B van de lijst van natuurlijke en rechtspersonen, entiteiten en lichamen bedoeld in artikel 2, lid 1, van verordening nr. 765/2006, die is opgenomen in bijlage I bij die verordening (hierna samen: „litigieuze lijsten”).

9 In de oorspronkelijke handelingen heeft de Raad de volgende identificatiegegevens van verzoekster opgenomen: „[n]aam: Open Joint Stock Company ‚Belshina’”, „[a]dres: 4 Minskoe Shosse St., Bobruisk, 213824 Belarus”, „[r]egistratiedatum: 10.1.1994”, „[i]nschrijvingsnummer: 700016217” en „[w]ebsite: http://www.belshinajsc.by/”. Daarbij heeft de Raad de jegens verzoekster vastgestelde beperkende maatregelen op grond van de volgende redenen onderbouwd:

„[Verzoekster] is een van de voornaamste staatsbedrijven van Belarus en een grote producent van voertuigbanden. Als zodanig is het bedrijf een aanzienlijke inkomstenbron voor het Lukashenk[o]-regime. De Belarussische staat profiteert rechtstreeks van de winsten van [verzoekster]. Aldus steunt [verzoekster] het Lukashenk[o]-regime.

Werknemers van [verzoekster] die na de presidentsverkiezingen van 2020 hebben geprotesteerd en gestaakt, zijn ontslagen. [Verzoekster] is bijgevolg verantwoordelijk voor repressie van het maatschappelijk middenveld.”

10 Bij brief van 3 december 2021 heeft de Raad verzoekster meegedeeld dat haar naam op de litigieuze lijsten was geplaatst.

11 Bij brief van 30 december 2021 heeft verzoekster de Raad verzocht om haar toegang te verlenen tot de informatie en de bewijzen die de plaatsing van haar naam op de litigieuze lijsten staven en om die plaatsing te heroverwegen.

12 Bij brief van 14 januari 2022 heeft de Raad verzoekster de documenten toegezonden met de bewijzen op grond waarvan haar naam op de litigieuze lijsten is geplaatst en verklaard dat zij later op de hoogte zou worden gebracht over het gevolg dat aan het verzoek tot heroverweging wordt gegeven.

13 Op 24 februari 2022 heeft de Raad besluit (GBVB) 2022/307 tot wijziging van besluit 2012/642 (PB 2022, L 46, blz. 97) en uitvoeringsverordening (EU) 2022/300 tot uitvoering van artikel 8 bis van verordening nr. 765/2006 (PB 2022, L 46, blz. 3) (hierna: „handelingen van 24 februari 2022”) vastgesteld, waarbij verzoeksters naam op de litigieuze lijsten is gehandhaafd om redenen die in wezen identiek zijn aan die welke in de oorspronkelijke handelingen waren uiteengezet.

14 Bij brief van 21 december 2022 heeft de Raad verzoekster in kennis gesteld van zijn voornemen om de beperkende maatregelen jegens haar te verlengen op basis van een bij die brief gevoegd document.

15 Bij brief van 20 januari 2023 heeft verzoekster geantwoord dat het door de Raad overgelegde document niet rechtvaardigde dat haar naam op de litigieuze lijsten werd gehandhaafd.

16 Op 24 februari 2023 heeft de Raad de handhavingshandelingen vastgesteld waarbij verzoeksters naam op de litigieuze lijsten werd gehandhaafd op grond van dezelfde redenen als die welke in de handelingen van 24 februari 2022 waren uiteengezet.

17 Bij brief van 27 februari 2023 heeft de Raad aangegeven dat de opmerkingen in de brief van 20 januari 2023 geen afbreuk deden aan zijn oordeel dat verzoeksters naam op de litigieuze lijsten moest worden gehandhaafd.

Conclusies van partijen

18 Na de aanpassing van het verzoekschrift op grond van artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht verzoekt verzoekster het Gerecht:

– de oorspronkelijke en handhavingshandelingen, voor zover zij haar betreffen, nietig te verklaren;

– de Raad te verwijzen in de kosten;

– het subsidiaire verzoek van de Raad om te gelasten dat de gevolgen van uitvoeringsbesluit 2021/2125, voor zover deze haar betreffen, in stand worden gelaten tot het moment waarop de gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2021/2124 ingaat, af te wijzen.

19 De Raad verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten;

– subsidiair, voor het geval het Gerecht de jegens verzoekster vastgestelde beperkende maatregelen nietig zou verklaren, te gelasten dat de gevolgen van besluit 2021/2125, voor zover deze verzoekster betreffen, in stand worden gelaten tot het moment waarop de gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2021/2124 ingaat.

In rechte

[*omissis*]

Verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van de handhavingshandelingen

84 Bij memorie houdende aanpassing vordert verzoekster nietigverklaring van de handhavingshandelingen voor zover zij haar betreffen.

85 In zijn opmerkingen over de memorie houdende aanpassing betoogt de Raad dat het verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van de handhavingshandelingen ontvankelijk is en ongegrond moet worden verklaard.

Ontvankelijkheid van de aanpassing van het verzoekschrift

86 Van oordeel dat het onderzoek van de ontvankelijkheid van de beroepen de openbare orde raakt en dat in geval van aanpassing van het verzoekschrift dus moet worden nagegaan of is voldaan aan de voorwaarden van artikel 86, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering (zie in die zin arrest van 14 december 2018, Hamas/Raad, T-400/10 RENV, EU:T:2018:966, punten 139-145 en aldaar aangehaalde rechtspraak), heeft het Gerecht partijen hierover ter terechtzitting ondervraagd.

87 In antwoord op de vragen van het Gerecht heeft zowel verzoekster als de Raad betoogd dat het feit dat verzoekster in het kader van de onderhavige zaak haar conclusies niet had aangepast om nietigverklaring van de handelingen van 24 februari 2022 te vorderen, voor zover deze handelingen op haar betrekking hadden, geen invloed mocht hebben op de ontvankelijkheid van de aanpassing van het verzoekschrift om ook om gedeeltelijke nietigverklaring van de handhavingshandelingen te verzoeken.

88 Ter ondersteuning van hun stelling voeren partijen aan dat de lessen die voortvloeien uit de punten 141 en 142 van het arrest van 14 december 2018, Hamas/Raad (T-400/10 RENV, EU:T:2018:966), en uit de punten 90 en 96 van het arrest van 24 november 2021, LTTE/Raad (T-160/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:817), niet kunnen worden toegepast op het onderhavige geval. Zij stellen dat de zaken die tot die arresten hebben geleid, betrekking hadden op de beperkende maatregelen die de Unie had vastgesteld krachtens gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme (PB 2001, L 344, blz. 93), in het kader waarvan de rechtshandelingen tot vaststelling van de lijst van personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van toepassing zijn, bij de periodieke toetsing door de Raad worden ingetrokken en door nieuwe handelingen worden vervangen, terwijl de periodieke herziening van de litigieuze lijsten in het kader van de beperkende maatregelen met betrekking tot Belarus de vorm aanneemt van rechtshandelingen waarbij de toepassingsperiode of de bijlagen bij besluit 2012/642 en verordening nr. 765/2006 worden gewijzigd. De Raad heeft tevens betoogd dat het ontvankelijk verklaren van het verzoek tot nietigverklaring van de handhavingshandelingen in overeenstemming was met de doelstelling van proceseconomie.

89 Er zij aan herinnerd dat artikel 86, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering bepaalt 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.

90 In casu moet ten eerste worden opgemerkt 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 bevriezing van al haar tegoeden en economische middelen 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.

91 Ten tweede nemen de individuele beperkende maatregelen, zoals partijen terecht hebben opgemerkt, in het kader van de regeling waarbij beperkende maatregelen ten aanzien van Belarus worden ingesteld, de vorm aan van een plaatsing van de namen van de personen, entiteiten of lichamen die zijn vermeld op de litigieuze lijsten in de bijlagen bij besluit 2012/642 en verordening nr. 765/2006.

92 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, moet ten eerste worden vastgesteld 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, en ten tweede dat uitvoeringsverordening 2023/419 bijlage I bij verordening nr. 765/2006 heeft gewijzigd, waarbij verzoeksters naam minstens impliciet in die bijlage werd 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.

93 Hieruit volgt dat verzoekster die nietigverklaring van de oorspronkelijke handelingen in het verzoekschrift had gevorderd, overeenkomstig de doelstelling van proceseconomie die ten grondslag ligt aan artikel 86 van het Reglement voor de procesvoering (zie in die zin arrest van 13 september 2018, Almaz-Antey/Raad, T-515/15, niet gepubliceerd, EU:T:2018:545, punten 43 en 44), het recht had om in het kader van de onderhavige procedure het verzoekschrift aan te passen om ook nietigverklaring van de handhavingshandelingen te vorderen, ook al had zij het verzoekschrift niet eerder aangepast om nietigverklaring van de handelingen van 24 februari 2022 te vorderen.

94 Het verzoek om aanpassing van het verzoekschrift is dus ontvankelijk.

[*omissis*]

HET GERECHT (Negende kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) 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, 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, 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 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, worden nietig verklaard voor zover zij Belshyna AAT betreffen.

2) De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.

Papasavvas Truchot Kanninen

Frendo Perišin

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 20 maart 2024.

ondertekeningen