



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Achtste kamer)

22 april 2015*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten wegens de situatie in Zimbabwe — Beperkingen van binnenkomst op of doorreis via het grondgebied van de Unie — Bevriezing van tegoeden — Rechtsgrondslag — Kennelijk onjuiste beoordeling — Motiveringsplicht — Rechten van verdediging — Grondrechten — Evenredigheid”

In zaak T-190/12,

Johannes Tomana, wonende te Harare (Zimbabwe), en de 120 andere verzoekers wier namen in de bijlage zijn vermeld, aanvankelijk vertegenwoordigd door D. Vaughan, QC, M. Lester, R. Lööf, barristers, en M. O’Kane, solicitor, vervolgens door D. Vaughan, M. Lester en M. O’Kane,

verzoekers,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door B. Driessen, M. Veiga en A. Vitro als gemachtigden,

en

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Konstantinidis, T. Scharf en E. Georgieva als gemachtigden,

verweerders,

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson, C. Murrell en M. Holt, als gemachtigden, bijgestaan door S. Lee, barrister,

intervenient,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van besluit 2012/97/GBVB van de Raad van 17 februari 2012 houdende wijziging van besluit 2011/101/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 47, blz. 50), uitvoeringsverordening (EU) nr. 151/2012 van de Commissie van 21 februari 2012 tot wijziging van verordening (EG) nr. 314/2004 van de Raad inzake bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 49, blz. 2), en uitvoeringsbesluit 2012/124/GBVB van de Raad van 27 februari 2012 tot uitvoering van besluit 2011/101/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 54, blz. 20), voor zover zij verzoekers betreffen,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET GERECHT (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias (rapporteur), president, M. Kancheva en C. Wetter, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 juni 2014,

het navolgende

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 In gemeenschappelijk standpunt 2002/145/GBVB van 18 februari 2002 betreffende beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 50, blz. 1), dat is vastgesteld op grond van artikel 15 VEU, in de versie die gold vóór het Verdrag van Lissabon, heeft de Raad van de Europese Unie zijn ernstige bezorgdheid geuit over de situatie in Zimbabwe, in het bijzonder over de ernstige schendingen van de mensenrechten door de regering van Zimbabwe, waaronder schending van de vrijheid van meningsuiting, vereniging en vreedzame vergadering. Daarom heeft de Raad, voor een – verlengbare – periode van twaalf maanden, beperkende maatregelen ingesteld, die jaarlijks moeten worden geëvalueerd. In die maatregelen was met name voorzien in de verplichting van de lidstaten om de binnenkomst op of de doorreis via hun grondgebied te beletten van de in de bijlage bij dat gemeenschappelijk standpunt vermelde natuurlijke personen alsmede in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van de in diezelfde bijlage genoemde personen en entiteiten. Gemeenschappelijk standpunt 2002/145 is gewijzigd en verlengd voor een duur van twaalf maanden, dat wil zeggen tot 20 februari 2004, bij gemeenschappelijk standpunt 2003/115/GBVB van de Raad van 18 februari 2003 houdende wijziging en verlenging van gemeenschappelijk standpunt 2002/145 (PB L 46, blz. 30).
- 2 De bevrozing van tegoeden en economische middelen waarin gemeenschappelijk standpunt 2002/145 voorziet, is uitgevoerd bij verordening (EG) nr. 310/2002 van de Raad van 18 februari 2002 betreffende bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 50, blz. 4). De geldigheidsduur van die verordening was beperkt tot twaalf maanden, te rekenen vanaf de datum van bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. Verordening nr. 310/2002 is bij verordening (EG) nr. 313/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot verlenging van verordening nr. 310/2002 (PB L 46, blz. 6) met twaalf maanden verlengd.
- 3 In gemeenschappelijk standpunt 2004/161/GBVB van de Raad van 19 februari 2004 houdende verlenging van de beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 50, blz. 66) is bepaald dat de bij gemeenschappelijk standpunt 2002/145 ingevoerde beperkende maatregelen worden verlengd. Volgens artikel 8, tweede alinea, van dat gemeenschappelijk standpunt was dit van toepassing met ingang van 21 februari 2004. Artikel 9 van dat gemeenschappelijk standpunt bepaalde dat het van toepassing was gedurende een periode van twaalf maanden en dat het voortdurend werd getoetst. Volgens datzelfde artikel moest het „zo nodig [worden] verlengd of gewijzigd indien de Raad oordeel[de] dat de doelstellingen ervan niet [waren] bereikt”.
- 4 Verordening (EG) nr. 314/2004 van de Raad van 19 februari 2004 inzake bepaalde beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 55, blz. 1) is, zoals uit overweging 5 ervan blijkt, vastgesteld met het oog op de tenuitvoerlegging van de bij gemeenschappelijk standpunt 2004/161 ingevoerde

beperkende maatregelen. Artikel 6, lid 1, van die verordening bepaalt met name dat alle tegoeden en economische middelen van de afzonderlijke leden van de regering van Zimbabwe en van de in bijlage III bij die verordening vermelde natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die met hen banden hebben, worden bevroren. Volgens artikel 11, onder b), van die verordening wordt de Commissie gemachtigd om bijlage III bij die verordening te wijzigen op basis van de besluiten met betrekking tot de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2004/161.

5 De geldigheidsduur van gemeenschappelijk standpunt 2004/161 is meermaals verlengd, laatstelijk tot en met 20 februari 2011 bij besluit 2010/92/GBVB van de Raad van 15 februari 2010 houdende verlenging van beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 41, blz. 6).

6 Besluit 2011/101/GBVB van de Raad van 15 februari 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 42, blz. 6) heeft gemeenschappelijk standpunt 2004/161 ingetrokken. Dat besluit heeft ten aanzien van de personen wier namen in de bijlage erbij zijn opgenomen, soortgelijke beperkende maatregelen vastgesteld als die welke in gemeenschappelijk standpunt 2004/161 zijn genoemd.

7 Artikel 4, lid 1, van besluit 2011/101 bepaalt meer in het bijzonder:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de binnenkomst op of de doorreis via hun grondgebied te beletten van de leden van de regering van Zimbabwe en van de met hen geassocieerde natuurlijke personen, alsmede van andere natuurlijke personen die zich schuldig maken aan activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen. De in dit lid bedoelde personen staan vermeld in de bijlage.”

8 Artikel 5, lid 1, van besluit 2011/101 luidt:

„Alle tegoeden en economische middelen die in het bezit zijn van leden van de regering van Zimbabwe of van de met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, dan wel van andere natuurlijke of rechtspersonen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, worden bevroren. De lijst van de in dit lid bedoelde personen en entiteiten staat in de bijlage.”

9 Artikel 6, lid 1, van besluit 2011/101 bepaalt:

„De Raad neemt op voorstel van een lidstaat of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid de wijzigingen van de lijst in de bijlage aan die op grond van de politieke ontwikkelingen in de Zimbabwe nodig zijn.”

10 Voorts bepaalt artikel 7 van besluit 2011/101:

„1. In de bijlage staan de redenen voor het op de lijst plaatsen van de natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten.

2. De bijlage bevat ook de informatie, indien beschikbaar, die nodig is voor het identificeren van de betrokken natuurlijke of rechtspersonen of entiteiten. Met betrekking tot natuurlijke personen kan die informatie bestaan uit namen, inclusief aliasen, geboortedatum en geboorteplaats, nationaliteit, paspoort- en identiteitskaartnummers, geslacht, adres en functie of beroep. Met betrekking tot rechtspersonen of entiteiten kan die informatie namen, plaats en datum van registratie, registratienummer en de plaats van vestiging omvatten.”

11 Volgens artikel 10, lid 2, van besluit 2011/101 ten slotte is dat besluit van toepassing tot en met 20 februari 2012. Voorts werd het besluit volgens dat artikel voortdurend getoetst en werd het zo nodig verlengd of gewijzigd indien de Raad oordeelde dat de doelstellingen ervan niet waren bereikt.

12 Bij artikel 1, onder 1), van besluit 2012/97/GBVB van de Raad van 17 februari 2012 houdende wijziging van besluit 2011/101 (PB L 47, blz. 50), de eerste handeling waartegen het onderhavige beroep is gericht, is artikel 10 van besluit 2011/101 vervangen door de volgende tekst:

„1. Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt vastgesteld.

2. Dit besluit is van toepassing tot en met 20 februari 2013.

3. De maatregelen in artikel 4, lid 1, voor zover van toepassing op de personen in bijlage II, worden tot en met 20 februari 2013 opgeschort.

4. Het besluit wordt voortdurend getoetst en het wordt zo nodig verlengd of gewijzigd indien de Raad oordeelt dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt.”

13 Voorts volgt uit artikel 1, onder 2), van besluit 2012/297, ten eerste, dat het woord „bijlage” in besluit 2011/101 wordt vervangen door „bijlage I” en, ten tweede, dat de tekst van die bijlage wordt vervangen door de tekst in bijlage I bij besluit 2012/97. Ten slotte bepaalt artikel 1, onder 3), van besluit 2012/97 dat bijlage II bij dat besluit als bijlage II bij besluit 2011/101 wordt gevoegd.

14 De overwegingen 1 tot en met 5 van besluit 2012/97 luiden:

„(1) De Raad heeft op 15 februari 2011 besluit 2011/101 [...] vastgesteld.

(2) Op basis van een toetsing van besluit 2011/101 [...] moeten de beperkende maatregelen tot en met 20 februari 2013 worden verlengd.

(3) Er zijn evenwel niet langer redenen om bepaalde personen en entiteiten te handhaven op de lijst van personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van besluit 2011/101 [...] van toepassing zijn.

(4) Ter facilitering van de dialoog tussen de EU en de regering van Zimbabwe dient het inreisverbod voor twee op de lijst van besluit 2011/101 [...] staande leden van het regeringsteam ter hervatting van de betrekkingen met de EU te worden opgeschort.

(5) De informatie over bepaalde personen op de lijst in de bijlage bij besluit 2011/101 [...] dient te worden geactualiseerd.”

15 In bijlage I bij besluit 2011/101, zoals vervangen bij besluit 2012/97, zijn de namen opgenomen van Johannes Tomana en de 120 andere verzoekers, die in bijlage A.4 bij het verzoekschrift zijn genoemd. De namen van diezelfde personen en entiteiten waren reeds in de bijlage bij besluit 2011/101 opgenomen, voordat die bijlage bij besluit 2012/97 werd gewijzigd.

16 Bij artikel 1 van uitvoeringsverordening (EU) nr. 151/2012 van de Commissie van 21 februari 2012 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 (PB L 49, blz. 2), zijnde de tweede handeling waartegen het onderhavige beroep is gericht, is bijlage III bij verordening nr. 314/2004 vervangen door een nieuwe bijlage die de namen van alle verzoekers bevat. In overweging 2 van die verordening is bovendien bepaald:

„In besluit 2011/101 [...] worden de natuurlijke personen en rechtspersonen aangewezen op wie de beperkende maatregelen van artikel 5 van dat besluit van toepassing zijn, en bij verordening [...] nr. 314/2004 wordt uitvoering gegeven aan dat besluit voor zover maatregelen op het niveau van de Unie vereist zijn. Bijlage III bij verordening [...] nr. 314/2004 moet bijgevolg worden gewijzigd teneinde de samenhang met bovengenoemd besluit van de Raad te waarborgen”.

- 17 Bovendien stonden de namen van alle verzoekers reeds in bijlage III bij verordening nr. 314/2004, in de versie die gold vóór de vervanging van die bijlage overeenkomstig artikel 1 van uitvoeringsverordening nr. 151/2012.
- 18 Uitvoeringsbesluit 2012/124/GBVB van de Raad van 27 februari 2012 tot uitvoering van besluit 2011/101 (PB L 54, blz. 20), zijnde de derde handeling waartegen het onderhavige beroep is gericht, heeft de vermelding betreffende 60e verzoeker, Cephas George Msipa, wiens naam in de bijlage bij besluit 2011/101 is genoemd, gewijzigd. Meer in het bijzonder is wat hem betreft in de kolom, die voordien leeg was, de volgende tekst toegevoegd betreffende de redenen voor zijn plaatsing op de lijst van personen op wie de bij dat besluit ingevoerde beperkende maatregelen van toepassing waren:

„Voormalig provinciegouverneur die banden heeft met de ZANU-PF-fractie in de regering.”

- 19 Op 20 april 2012 hebben verzoekers de Raad verzocht hen „alle bewijzen en informatie” mee te delen waarop hij zich bij zijn besluit om beperkende maatregelen ten aanzien van hen vast te stellen, had gebaseerd.

Procedure en conclusies van partijen

- 20 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 april 2012, hebben verzoekers het onderhavige beroep ingesteld.
- 21 Bij een akte, met als opschrift „Exceptie van niet-ontvankelijkheid”, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 juli 2012, heeft de Raad het Gerecht verzocht:
- na te gaan of de 2e tot en met 109e verzoekers, die natuurlijke personen zijn, het beroep werkelijk ondersteunen;
 - indien dit niet het geval blijkt te zijn, het beroep kennelijk niet-ontvankelijk te verklaren, voor zover het door die personen is ingesteld en de overige verzoekers te verwijzen in de kosten.
- 22 Aangezien de Raad met die handeling in wezen primair verzocht om een maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, zijn verzoekers en de Commissie uitgenodigd om hun schriftelijke opmerkingen over dat verzoek in te dienen, wat zij op respectievelijk 29 en 25 oktober 2012 hebben gedaan.
- 23 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 augustus 2012, heeft het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzocht te worden toegelaten tot interventie aan de zijde van de verwerende instellingen. Bij beschikking van 25 oktober 2012 heeft de president van de Derde kamer van het Gerecht die interventie toegestaan. Het Verenigd Koninkrijk heeft zijn memorie in interventie op 14 december 2012 neergelegd. De Raad, de Commissie en vervolgens verzoekers hebben hun schriftelijke opmerkingen over die memorie gemaakt, respectievelijk op 16 en 24 januari en op 20 februari 2013.
- 24 Bij brief van 7 november 2012, waarvan diezelfde dag een kopie is neergelegd ter griffie van het Gerecht, hebben verzoekers de Raad meegedeeld dat 66e verzoeker, Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, was overleden.
- 25 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 19 november 2012, hebben verzoekers het Gerecht verzocht de Raad uit te nodigen te bevestigen dat de gegevens in bijlage B.19 bij het verzoekschrift niet de bewijzen waren waarop hij zich had gebaseerd om de namen van verzoekers te plaatsen op de lijst van de personen op wie de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing waren. Aangezien het in wezen een verzoek om een maatregel tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 64 van

het Reglement voor de procesvoering betref, heeft het Gerecht de Raad, de Commissie en het Verenigd Koninkrijk uitgenodigd om hun schriftelijke opmerkingen dienaangaande in te dienen, wat zij respectievelijk op 10, 11 en 7 december 2012 hebben gedaan. De Raad heeft het Gerecht in zijn opmerkingen tevens meegedeeld dat hij bij brief van 27 november 2012 op het in punt 19 hierboven vermelde verzoek van verzoekers had geantwoord en hij heeft een kopie van die brief en de bijlagen erbij overgelegd.

- 26 Aangezien verzoekers in hun brief van 19 november 2012 het Gerecht hadden verzocht te verklaren dat eventuele aanvullende bewijzen die de Raad in dat stadium van de procedure zou aanvoeren, niet in aanmerking werden genomen en niet bij de stukken van de zaak werden gevoegd, zijn verzoekers er bij brief van 26 november 2012 voorts op gewezen dat inzake aanvullende bewijzen artikel 48, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van toepassing was.
- 27 In de repliek, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 januari 2013, hebben verzoekers het Gerecht op de hoogte gebracht van het overlijden van 83e verzoeker, John Landa Nkomo.
- 28 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 25 februari 2013, heeft de Raad het Gerecht meegedeeld dat hij besluit 2013/89/GBVB van 18 februari 2013 houdende wijziging van besluit 2011/101 (PB L 46, blz. 37) had vastgesteld. Bij dat besluit is bijlage I bij besluit 2011/101 gewijzigd en zijn volgende namen geschrapt van de lijst van personen en entiteiten waarop de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn: 6e verzoeker, David Chapfika, 9e verzoeker, Tinaye Chigudu, 16e verzoeker, Tongesai Shadreck Chipanga, 32e verzoeker, R. Kwenda, 38e verzoeker, Shuvai Ben Mahofa, 42e verzoeker, G. Mashava, 54e verzoeker, Gilbert Moyo, 58e verzoeker, S. Mpabanga, 60e verzoeker, Cephas George Msipa, 64e verzoeker, C. Muchono, 66e verzoeker, Isack Stanislaus Goreraazvo Mudenge, 67e verzoeker, Columbus Mudonhi, 68e verzoeker, Bothwell Mugariri, 70e verzoeker, Isaac Mumba, 78e verzoeker, S. Mutsvunguma, 83e verzoeker, John Landa Nkomo, 84e verzoeker, Michael Reuben Nyambuya, 88e verzoeker, David Pagwese Parirenyatwa, 89e verzoeker, Dani Rangwani, 92e verzoeker, Richard Ruwodo, 109e verzoeker, Patrick Zhuwao en 113e verzoekster, Divine Homes (Private) Ltd.
- 29 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 145/2013 van de Commissie van 19 februari 2013 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 (PB L 47, blz. 63) heeft bijlage III bij laatstgenoemde verordening gewijzigd en de vermeldingen van die bijlage betreffende de in punt 28 genoemde personen en entiteiten geschrapt.
- 30 Verzoekers is verzocht hun opmerkingen over de in punt 28 hierboven vermelde brief van de Raad in te dienen, doch zij hebben niet aan dat verzoek voldaan.
- 31 Bij artikel 1, onder 1), van besluit 2013/160/GBVB van 27 maart 2013 houdende wijziging van besluit 2011/101 (PB L 90, blz. 95) is de tekst van artikel 10, lid 3, van besluit 2011/101 vervangen door een nieuwe tekst, volgens welke „de maatregelen in artikel 4, lid 1, en in artikel 5, leden 1 en 2, voor zover van toepassing op de personen en entiteiten in bijlage II, tot en met 20 februari 2014 [worden] opgeschort” en „de opschorting elke drie maanden [wordt] geëvalueerd”. Artikel 1, onder 2), van besluit 2013/160 bepaalde voorts dat bijlage II bij besluit 2011/101 werd vervangen door de tekst in de bijlage bij besluit 2013/160.
- 32 De namen van de meeste verzoekers, zowel natuurlijke personen als entiteiten, zijn vermeld in bijlage II bij besluit 2011/101, zoals vervangen door besluit 2013/160. De namen van 3e verzoeker, Happyton Mabhuya Bonyongwe, 12e verzoekster, Augustine Chihuri, 18e verzoeker, Constantine Chiwenga, 75e verzoeker, Didymus Noel Edwin Mutasa, 86e verzoeker, Douglas Nyikayaramba, 99e verzoeker, Perence Samson Chikerema Shiri, 102e verzoeker, Jabulani Sibanda, 104e verzoeker, Philip Valerio Sibanda, 120e verzoekster, Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd en 121e verzoekster, Zimbabwe Mining Development Corp, staan niet in die bijlage vermeld.

- 33 Verordening (EU) nr. 298/2013 van de Raad van 27 maart 2013 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 (PB L 90, blz. 48) bepaalt in artikel 1 ervan dat „[d]e toepassing van artikel 6 van verordening [...] nr. 314/2004 [...] tot 20 februari 2014 [wordt] opgeschort, voor zover het van toepassing is op personen en entiteiten die in de bijlage bij deze verordening worden vermeld” en dat „[d]e opschorting [...] elke 3 maanden [wordt] geëvalueerd”. De bijlage bij verordening nr. 298/2013 bevat dezelfde namen van natuurlijke personen en entiteiten als die welke zijn vermeld in bijlage II bij besluit 2011/101, zoals vervangen door besluit 2013/160 (zie punt 32 hierboven).
- 34 Bij de wijziging van de samenstelling van de kamers van het Gerecht is de rechter-rapporteur toegevoegd aan de Achtste kamer, aan welke kamer de onderhavige zaak dan ook is toegewezen.
- 35 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 26 september 2013, heeft de Raad het Gerecht meegedeeld dat hij uitvoeringsbesluit 2013/469/GBVB van 23 september 2013 tot uitvoering van besluit 2011/101 (PB L 252, blz. 31) had vastgesteld. Bij dat besluit is bijlage I bij besluit 2011/101 gewijzigd en de naam van 121e verzoekster, Zimbabwe Mining Development, van die bijlage geschrapt.
- 36 Voorts heeft uitvoeringsverordening (EU) nr. 915/2013 van de Commissie van 23 september 2013 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 (PB L 252, blz. 23) bijlage III bij laatstgenoemde verordening gewijzigd en de daarin opgenomen vermelding betreffende 121e verzoekster geschrapt.
- 37 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 februari 2014, heeft de Raad het Gerecht in kennis gesteld van de vaststelling van besluit 2014/98/GBVB van 17 februari 2014 houdende wijziging van besluit 2011/101 (PB L 50, blz. 20) en verordening (EU) nr. 153/2014 van 17 februari 2014 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 en tot intrekking van verordening (EU) nr. 298/2013 (PB L 50, blz. 1).
- 38 Artikel 1, lid 2, van besluit 2014/98 heeft de tekst van artikel 10 van besluit 2011/101 vervangen door:
- „1. Dit besluit treedt in werking op de dag waarop het wordt vastgesteld.
 2. Dit besluit is van toepassing tot en met 20 februari 2015.
 3. De maatregelen in artikel 4, lid 1, en in artikel 5, leden 1 en 2, voor zover van toepassing op de personen en entiteiten in bijlage II, worden tot en met 20 februari 2015 geschorst.
- De schorsing wordt elke drie maanden geëvalueerd.
4. Het besluit wordt voortdurend getoetst en het wordt zo nodig verlengd of gewijzigd indien de Raad oordeelt dat de doelstellingen ervan niet zijn bereikt.”
- 39 Voorts bepaalt artikel 2 van besluit 2014/98 dat „[d]e in bijlage I bij besluit 2011/101/GBVB genoemde personen die zijn opgenomen in de bijlage bij dit besluit worden toegevoegd in bijlage II bij besluit 2011/101/GBVB”. De bijlage bij besluit 2014/98 bevat de namen van 3e, 12e, 18e, 75e, 86e, 99e, 102e en 104e verzoeker.

40 Verordening nr. 153/2014 bepaalt:

„Artikel 1

Verordening [...] nr. 314/2004 wordt als volgt gewijzigd:

1) Aan artikel 6 wordt het volgende lid toegevoegd:

„4. De maatregelen in de leden 1 en 2 worden geschorst, voor zover deze van toepassing zijn op de personen en entiteiten die in bijlage IV worden vermeld.’

2) De bijlage bij onderhavige verordening wordt toegevoegd als bijlage IV.

Artikel 2

Verordening [...] nr. 298/2013 wordt ingetrokken.

Artikel 3

Deze verordening treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.”

- 41 Bijlage IV bij verordening nr. 314/2004, zoals toegevoegd bij verordening nr. 153/2014, bevat de namen van alle verzoekers, natuurlijke personen en entiteiten, wier namen nog steeds waren vermeld in bijlage III bij die verordening, met uitzondering van de naam van 120e verzoekster, Zimbabwe Defence Industries, de enige ten aanzien waarvan de in die verordening vastgestelde maatregelen van bevroering van goederen en economische middelen nog steeds gelden en niet zijn geschorst.
- 42 Het Gerecht heeft de andere partijen uitgenodigd om hun opmerkingen over de in punt 37 hierboven genoemde brief van de Raad in te dienen. Verzoekers en de Commissie hebben respectievelijk op 21 en op 4 maart aan dit verzoek voldaan.
- 43 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Achtste kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan en in het kader van de in artikel 64 van zijn Reglement voor de procesvoering voorziene maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het partijen verzocht te antwoorden op bepaalde schriftelijke vragen en bepaalde documenten over te leggen. Partijen hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 44 Met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, dat niet aanwezig was, zijn partijen ter terechtzitting van 10 juni 2014 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.
- 45 Ter terechtzitting heeft de Raad een aantal krantenartikelen bij het dossier gevoegd, waaruit blijkt dat 68e verzoeker, Bothwell Mugariri, 96e verzoeker, Lovemore Sekeremayi en 98e verzoeker, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, zijn overleden. De vertegenwoordigers van verzoekers hebben bevestigd dat de twee laatstgenoemde verzoekers zijn overleden, doch zij hebben te kennen gegeven dat het, voor zover zij wisten, niet klopte dat Mugariri was overleden. Voorts hebben de vertegenwoordigers van verzoekers, in antwoord op een vraag van het Gerecht, bevestigd dat zij van mening waren dat zij door alle verzoekers waren gemachtigd en zij hebben voorgesteld een schriftelijke door de verzoeker opgestelde volmacht over te leggen voor iedere verzoeker voor wie zij nog geen dergelijk mandaat bij diens verzoekschrift hadden gevoegd. Van de overlegging van de documenten en van bovengenoemde verklaringen is in het proces-verbaal van de terechtzitting akte genomen.

- 46 Ter terechtzitting heeft het Gerecht verzoekers en de Raad uitgenodigd om schriftelijk te antwoorden op bepaalde vragen en om bepaalde documenten, waaronder de vereiste volmachten, over te leggen. Die partijen hebben binnen de gestelde termijn aan het verzoek van het Gerecht voldaan, waarna de schriftelijke behandeling bij beslissing van de president van de Achtste kamer is afgesloten.
- 47 Verzoekers verzoeken het Gerecht:
- besluit 2012/97, uitvoeringsverordening nr. 151/2012 en uitvoeringsbesluit 2012/124 nietig te verklaren, voor zover die handelingen hen betreffen;
 - de Raad en de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 48 De Raad en de Commissie verzoeken het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekers te verwijzen in de kosten.
- 49 Het Verenigd Koninkrijk steunt de conclusies van de Raad en van de Commissie waarmee om verwerping van het beroep wordt verzocht.

In rechte

1. Overleden verzoekers

- 50 De rechtspraak erkent dat een door de adreassaar van een handeling ingestelde vordering tot nietigverklaring kan worden voortgezet door zijn rechtsopvolger onder algemene titel, met name indien een natuurlijke persoon overlijdt (arrest Gerecht van 8 juli 2004, JFE Engineering e.a./Commissie, T-67/00, T-68/00, T-71/00 en T-78/00, Jurispr. blz. II-2501, punt 46; zie tevens in die zin arrest Hof van 20 oktober 1983, Gutmann/Commissie, 92/82, Jurispr. blz. 3127, punt 2).
- 51 In de onderhavige zaak zijn, zoals in de punten 24 en 27 hierboven is uiteengezet, 66e verzoeker, I. S. G. Mudenge, en 83e verzoeker, J. L. Nkomo, in de loop van het geding overleden. Voorts hebben de vertegenwoordigers van verzoekers, in antwoord op een van de schriftelijk te beantwoorden vragen die hen ter terechtzitting waren gesteld, bevestigd dat 96e verzoeker, Lovemore Sekeremayi, en 98e verzoeker, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, in de loop van het geding waren overleden. Ten slotte hebben zij tevens aangevoerd dat ook 32e verzoeker, R. Kwenda, in de loop van het geding was overleden.
- 52 Met betrekking tot ieder van de hierboven genoemde overleden verzoekers, hebben de vertegenwoordigers van verzoekers aangevoerd dat de algemene rechtsopvolgers van die verzoekers, in casu wat ieder van hen betreft, hun weduwen, de procedure wensten voort te zetten en zij hebben daartoe ten overstaan van een notaris opgestelde schriftelijke verklaringen van die weduwen overgelegd. In het onderhavige arrest zal hierna het begrip „verzoekers”, voor zover het voornoemde overleden verzoekers betreft, verwijzen naar hun algemene rechtsopvolgers die aan de hand van een schriftelijke verklaring te kennen hebben gegeven dat zij de onderhavige procedure wensten voort te zetten.

2. Vraag of alle verzoekers die natuurlijke personen zijn een volmacht hebben gegeven aan de advocaten die het beroep hebben ondertekend

- 53 Zoals in punt 21 hierboven is opgemerkt heeft de Raad bij afzonderlijke akte het Gerecht verzocht om na te gaan of alle verzoekers die natuurlijke personen zijn, „het onderhavige beroep werkelijk ondersteunen”. Dienaangaande heeft de Raad aangevoerd dat de vertegenwoordigers van verzoekers bij hun verzoekschrift geen volmacht of ander bewijselement hadden gevoegd waaruit bleek dat zij naar behoren waren gemachtigd door de 2e tot en met 110e verzoeker, die natuurlijke personen zijn.
- 54 De Raad heeft dus betoogd dat het beroep, voor zover het die verzoekers betreft, niet-ontvankelijk moest worden verklaard, tenzij hun vertegenwoordigers met betrekking tot ieder van die verzoekers, gegevens overleggen waaruit blijkt dat zij het beroep wilden instellen. In dat verband heeft de Raad zich gebaseerd op het arrest van het Hof van 16 februari 1965, Barge/Hoge Autoriteit (14/64, Jurispr. blz. 69, 77). Dat verzoek van de Raad is ook door de Commissie ondersteund.
- 55 In herinnering moet worden gebracht dat op grond van, enerzijds, artikel 19, derde en vierde alinea, en artikel 21, eerste alinea, van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat krachtens artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, en, anderzijds, artikel 43, lid 1, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering, andere partijen dan de lidstaten en de instellingen van de Europese Unie, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA of de staten die partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (EER) moeten worden vertegenwoordigd door een advocaat die bevoegd is om op te treden voor een rechterlijke instantie van een lidstaat of van een andere staat die partij is bij de EER-overeenkomst. Voorts moet het verzoekschrift de naam en woonplaats van de verzoeker en de hoedanigheid van de ondertekenaar bevatten. Ten slotte moet het origineel van elk processtuk worden ondertekend door de gemachtigde of de advocaat van de partij.
- 56 Het Reglement voor de procesvoering legt in artikel 44, lid 5, onder b), ervan echter alleen aan rechtspersonen de verplichting op om bij het verzoekschrift het bewijs te voegen „dat de aan de advocaat gegeven volmacht op regelmatige wijze werd verstrekt door een daartoe gerechtigde vertegenwoordiger”. Het Reglement voor de procesvoering laat derhalve toe dat natuurlijke personen worden vertegenwoordigd door een advocaat zonder dat deze een volmacht hoeft over te leggen, terwijl dat wel moet geschieden bij een rechtspersoon (arrest Gerecht van 22 februari 2006, Le Levant 001 e.a./Commissie, T-34/02, Jurispr. blz. II-267, punt 64).
- 57 Dat advocaten die een natuurlijke persoon vertegenwoordigen, niet verplicht zijn om een door hun cliënt ondertekende volmacht over te leggen, vindt ongetwijfeld rechtvaardiging in de overweging dat, wanneer een lid van de balie van een van de lidstaten, die als zodanig is onderworpen aan gedragsregels, verklaart dat hij naar behoren door zijn cliënt is gemachtigd, die verklaring in beginsel als voldoende betrouwbaar moet worden beschouwd (zie in die zin arrest Hof van 18 januari 2007, PKK en KNK/Raad, C-229/05 P, Jurispr. blz. I-439, punt 119).
- 58 Mede gelet op de in punt 55 hierboven aangehaalde bepalingen, moet evenwel worden vastgesteld dat het Gerecht, alvorens een bij hem ingesteld beroep te behandelen, zich ervan moet vergewissen dat de advocaat die het beroep heeft ondertekend, door de persoon in wiens naam dat beroep is ingesteld daadwerkelijk is belast met diens vertegenwoordiging. Gelet op hetgeen in punt 57 hierboven is overwogen, moet worden aangenomen dat het Gerecht het feit dat een advocaat een verzoekschrift in naam van een natuurlijke persoon heeft ondertekend en ingediend, normalerwijze aanmerkt als een impliciete verklaring van die advocaat dat hij door die natuurlijke persoon naar behoren is gemachtigd, aangezien een dergelijke verklaring volgens het Gerecht volstaat. Indien concrete elementen echter twijfel doen rijzen over het bestaan van een dergelijke impliciete verklaring, kan het Gerecht verzoeken dat de betrokken advocaat bewijst dat hij over een volmacht beschikt.

- 59 In die zin moet ook het arrest Barge/Hoge Autoriteit, punt 54 hierboven (blz. 77), worden opgevat. Volgens dit arrest behoeft de advocaat „geen volmacht in de vereiste vorm [...] te produceren strekkende tot het aanhangig maken van een beroep, tenzij het bestaan van zodanige machtiging wordt betwist”. Die stelling moet namelijk worden gezien in de context van die zaak, zoals die volgt uit de conclusie van advocaat-generaal Roemer bij het arrest Barge/Hoge Autoriteit, punt 54 hierboven (Jurispr. blz. 69, 81, 82).
- 60 Uit die conclusie blijkt dat het destijds gebruikelijk was dat het Hof ook van natuurlijke personen een schriftelijke volmacht eiste, ook al was dit niet voorgeschreven in de toepasselijke bepaling van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, net als ook nu het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dit niet voorschrijft. De advocaat van de verzoekster in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Barge/Hoge Autoriteit, punt 54 hierboven, had bij het indienen van het verzoekschrift een dergelijke volmacht overgelegd, doch in de overgelegde volmacht was een andere zaak vermeld. Na het indienen van het verzoekschrift, had hij een nieuwe volmacht overgelegd, die betrekking had op de betrokken zaak. Het Hof moest dus uitspraak doen over de vraag of die nagekomen overlegging volstond dan wel of het feit dat tegelijk met het indienen van het beroep geen deugdelijke volmacht was overgelegd, tot de niet-ontvankelijkheid van dat beroep leidde. Het Hof heeft die eerste zienswijze gevolgd.
- 61 Anders dus dan de Raad lijkt aan te nemen, volgt niet uit dat arrest dat de andere procespartij mag eisen – zonder bijzondere gegevens ter rechtvaardiging van zijn verzoek aan te voeren – dat de advocaat van een verzoeker die een natuurlijke persoon is, een door zijn cliënt opgestelde volmacht overlegt en het beroep, indien dit niet gebeurt, niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Wanneer de andere procespartij dit zou mogen eisen, zou het voorschrift dat natuurlijke personen door een advocaat kunnen worden vertegenwoordigd zonder dat deze een volmacht hoeft over te leggen, grotendeels zijn betekenis verliezen en zou de procedure nodeloos ingewikkeld worden gemaakt en ten onrechte worden verlengd, met name wanneer, zoals in casu, het beroep door een groot aantal natuurlijke personen is ingesteld die daarenboven buiten het grondgebied van de Europese Unie wonen. Ook de eisen die voortvloeien uit het in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verankerde recht op een doeltreffende voorziening in rechte en de in punt 57 hierboven geformuleerde overwegingen pleiten voor de stelling dat een dergelijke volmacht slechts kan worden geëist wanneer concrete gegevens twijfel doen ontstaan over het bestaan ervan (zie punt 58 hierboven).
- 62 In de onderhavige zaak hebben de vertegenwoordigers van verzoekers ter terechtzitting in antwoord op een vraag van het Gerecht formeel bevestigd dat zij van mening waren dat zij door ieder van de verzoekers naar behoren waren gemachtigd. Daarenboven hebben zij voorgesteld een schriftelijke volmacht over te leggen voor de verzoekers voor wie zij dat niet hadden gedaan. Zij hebben binnen de daartoe door het Gerecht gestelde termijn inderdaad dergelijke ten overstaan van een notaris opgestelde volmachten overgelegd voor de 2e tot en met 110e verzoekers, met uitzondering van de in punt 51 hierboven vermelde overleden verzoekers. In dat verband moet erop worden gewezen dat zij ook in naam van 68e verzoeker, Bothwell Mugariri, een dergelijke volmacht hebben overgelegd. Aldus is gebleken dat de informatie dat laatstgenoemde was overleden, die was vermeld in de persartikelen die de Raad ter terechtzitting bij het dossier had gevoegd, niet juist was. Dat de overgelegde volmachten na het instellen van het beroep zijn opgesteld, is, gelet op de in punt 60 hierboven geformuleerde overwegingen, daarenboven niet van belang.
- 63 Bijgevolg moet de conclusie luiden dat er geen reden bestaat om te betwijfelen dat alle verzoekers een volmacht hebben verleend aan degenen die hen voor het Gerecht vertegenwoordigen.

3. Voortbestaan van het procesbelang van verzoekers

- 64 Volgens vaste rechtspraak moet het voorwerp van het geding, evenals het procesbelang, op straffe van afdoening zonder beslissing blijven bestaan tot aan de uitspraak van de rechterlijke beslissing, hetgeen onderstelt dat de uitkomst van het beroep in het voordeel kan zijn van de partij die het heeft ingesteld (zie arrest Hof van 7 juni 2007, *Wunenburger/Commissie*, C-362/05 P, Jurispr. blz. I-4333, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest Hof van 17 april 2008, *Flaherty e.a./Commissie*, C-373/06 P, C-379/06 P en C-382/06 P, Jurispr. blz. I-2649, punt 25).
- 65 In herinnering moet worden gebracht dat ten aanzien van een deel van verzoekers de litigieuze beperkende maatregelen zijn ingetrokken (zie punten 28, 29, 35 en 36 hierboven). Voorts is ten aanzien van op één na alle verzoekers wier namen zijn blijven staan op de lijst van personen en entiteiten waarop die maatregelen van toepassing zijn, de toepassing van die maatregelen geschorst (zie punten 32, 33 en 37-41 hierboven).
- 66 In zijn arrest van 28 mei 2013, *Abdulrahim/Raad en Commissie* (C-239/12 P), dat het geval betrof van een persoon ten aanzien van wie, omdat hij banden met terroristische organisaties zou hebben, beperkende maatregelen waren vastgesteld die in de loop van het geding waren ingetrokken, heeft het Hof in herinnering gebracht dat dergelijke maatregelen aanzienlijke negatieve consequenties en een grote invloed op de rechten en vrijheden van de betrokkenen hadden. Behalve met de bevrozing van de tegoeden als zodanig, die door de brede strekking ervan zowel het beroeps- als het gezinsleven van de betrokkenen verstoort en het aangaan van een groot aantal rechtshandelingen belemmert, moet volgens het Hof ook rekening worden gehouden met het stigma en het wantrouwen waarmee de publiekelijke aanwijzing van de betrokkenen als personen die banden zouden hebben met een terroristische organisatie, gepaard gaat. Zo heeft het Hof geoordeeld dat het procesbelang van een dergelijke verzoeker, niettegenstaande de schrapping van zijn naam van de litigieuze lijst, blijft bestaan teneinde van de Unierechter te verkrijgen dat deze erkent dat hij nooit op die lijst had mogen worden opgenomen of dat dit niet had gemogen op basis van de door de instellingen van de Unie gevolgde procedure. Voorts heeft het Hof opgemerkt dat, hoewel de erkenning van de onrechtmatigheid van de aangevochten handeling als zodanig niet de materiële schade of een inbreuk op het privéleven kan goedmaken, ze wel de eer en goede naam van de betrokken persoon kan herstellen of een vorm van vergoeding kan zijn voor de immateriële schade die hij vanwege die onrechtmatigheid heeft geleden, en aldus het voortbestaan van zijn procesbelang kan rechtvaardigen. Ten slotte heeft het Hof geoordeeld dat de omstandigheid dat de intrekking van de betrokken beperkende maatregelen definitief was, niet belet dat er een procesbelang blijft bestaan met betrekking tot de gevolgen van de handelingen waarbij die maatregelen zijn opgelegd tussen de datum van de inwerkingtreding en de datum van de intrekking ervan (arrest *Abdulrahim/Raad en Commissie*, reeds aangehaald, punten 70-72 en 82).
- 67 Hoewel de beperkende maatregelen in de onderhavige zaak niet aan verzoekers zijn opgelegd omdat zij banden hadden met terroristische organisaties, doch omdat zij lid zijn van een regering die volgens de opstellers van de bestreden handelingen ernstige schendingen van de mensenrechten heeft begaan, banden hebben met dergelijke regeringsleden of zich schuldig maken aan activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, zijn de door het Hof in het arrest *Abdulrahim/Raad en Commissie*, punt 66 hierboven (punten 70-72 en 82) in aanmerking genomen redenen *mutatis mutandis* ook op hen van toepassing. Bijgevolg blijft hun procesbelang voortbestaan ook al zijn de litigieuze beperkende maatregelen voor sommigen onder hen ingetrokken en voor anderen geschorst.

4. Argumenten waarmee de Commissie aanvoert dat het beroep niet-ontvankelijkheid is

- 68 In de eerste plaats betwist de Commissie dat het verzoek tot nietigverklaring van de handelingen van de Raad ontvankelijk is, voor zover het tegen haar is gericht, omdat zij met betrekking tot handelingen van de Raad niet over passieve legitimatie beschikt.
- 69 Aangezien het beroep strekt tot nietigverklaring zowel van twee handelingen van de Raad als van een handeling van de Commissie, hebben verzoekers in het verzoekschrift terecht gesteld dat die twee instellingen de verwerende partijen in de onderhavige zaak waren.
- 70 In de tweede plaats moet volgens de Commissie worden aangenomen dat het verzoek tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2012/124 alleen is ingediend in naam van 60e verzoeker, Cephas George Msipa, de enige op wie dat besluit betrekking heeft. Zij betwijfelt echter of een dergelijk verzoek ontvankelijk is aangezien het betrokken besluit enkel wijzigingen aanbrengt in besluit 2011/101 wat de redenen betreft voor de plaatsing van de naam van die verzoeker op de lijst van de personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn, en dus diens rechtspositie niet wijzigt. De Commissie voegt daaraan toe dat, indien wordt geoordeeld dat het verzoek tot nietigverklaring van dat besluit door alle verzoekers is ingediend, het niet-ontvankelijk moet worden verklaard, „omdat geen enkele verzoeker er juridisch belang bij heeft om tegen die handeling van de Raad op te komen”.
- 71 Dat argument kan niet slagen. In herinnering moet worden gebracht dat, na de wijziging van besluit 2011/101 bij besluit 2012/97, waarbij met name bijlage I bij besluit 2011/101 door een nieuwe bijlage is vervangen, bij uitvoeringsbesluit 2012/124 bijlage I bij besluit 2011/101 opnieuw is gewijzigd, wat 60e verzoeker betreft, en in de kolom met de motivering, die voordien leeg was, de in punt 18 hierboven vermelde tekst is toegevoegd. Net als besluit 2012/97 raakt uitvoeringsbesluit 2012/124 60e verzoeker rechtstreeks en individueel en wijzigt het zijn rechtspositie, aangezien het aan bijlage I bij besluit 2011/101, zoals vervangen door besluit 2012/97, redenen toevoegt die de vaststelling van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen jegens hem rechtvaardigen.
- 72 Bijgevolg is het verzoek tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2012/124 van 60e verzoeker ontvankelijk. Daar het om één en hetzelfde beroep gaat, brengt de vaststelling dat het beroep ten aanzien van één van de verzoekers ontvankelijk is, mee dat niet hoeft te worden onderzocht of de andere verzoekers procesbevoegdheid hebben (arrest Hof van 24 maart 1993, CIRFS e.a./Commissie, C-313/90, Jurispr. blz. I-1125, punt 31, en arrest Gerecht van 15 september 1998, European Night Services e.a./Commissie, T-374/94, T-375/94, T-384/94 en T-388/94, Jurispr. blz. II-3141, punt 61). Het beroep strekt namelijk tot de nietigverklaring van de bestreden handelingen, voor zover zij verzoekers betreffen. Aangezien uitvoeringsbesluit 2012/124 alleen 60e verzoeker met name noemt, is het duidelijk dat, indien het beroep wordt toegewezen, dat besluit slechts ten aanzien van hem nietig zal worden verklaard.

5. Ten gronde

- 73 Ter ondersteuning van hun verzoek voeren verzoekers vijf middelen aan. Als eerste middel wordt aangevoerd dat er geen passende rechtsgrondslag bestond om aan de personen op wie de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn, personen of entiteiten toe te voegen die noch leiders van Zimbabwe zijn, noch met dergelijke leiders geassocieerd zijn. Met het tweede middel wordt aangevoerd dat een kennelijke beoordelingsfout is gemaakt. Het derde middel betreft schending van de motiveringsplicht. Het vierde middel is ontleend aan schending van verzoekers' rechten van verdediging en het vijfde middel aan schending van het evenredigheidsbeginsel.

74 Eerst dient het eerste middel te worden onderzocht, dat de rechtsgrondslag van de bestreden handelingen betreft, vervolgens het derde en het vierde middel, waarmee procedurele problemen aan de orde worden gesteld, en ten slotte het tweede en het vijfde middel, die de grond van de zaak betreffen.

Eerste middel: ontbreken van een passende rechtsgrondslag voor de toevoeging van personen of entiteiten die noch leiders van Zimbabwe zijn, noch met dergelijke leiders geassocieerd zijn, aan de personen op wie de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn

75 Met hun eerste middel voeren verzoekers in wezen aan dat er geen passende rechtsgrondslag bestaat die rechtvaardigt dat op de lijst van personen op wie de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn, de namen van talrijke personen worden geplaatst aan wie niet eens wordt verweten dat zij leiders van Zimbabwe zijn of personen of entiteiten die met dergelijke leiders geassocieerd zijn. Dat aan de betrokken personen wordt verweten dat zij zich in het verleden schuldig hebben gemaakt aan criminele activiteiten of andere strafbare feiten volstaat volgens verzoekers niet als rechtvaardiging voor de plaatsing van hun namen op de lijst van personen op wie de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn.

76 Dienaangaande moet in herinnering worden gebracht dat de eerste handeling waartegen het onderhavige beroep is gericht, te weten besluit 2012/97, is vastgesteld op grondslag van artikel 29 VEU, dat bepaalt:

„De Raad stelt besluiten vast waarin de aanpak van de Unie wordt bepaald ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid van geografische of thematische aard. De lidstaten dragen er zorg voor dat hun nationaal beleid met de standpunten van de Unie overeenstemt.”

77 Besluit 2011/101, dat is gewijzigd bij besluit 2012/97, is eveneens op artikel 29 VEU gebaseerd.

78 Artikel 29 VEU maakt deel uit van titel V van het VEU, met als opschrift „Algemene bepalingen inzake het extern optreden van de Unie en specifieke bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid”. Artikel 21 VEU, dat eveneens in diezelfde titel is opgenomen, luidt:

„1. Het internationaal optreden van de Unie berust en is gericht op de wereldwijde verspreiding van de beginselen die aan de oprichting, de ontwikkeling en de uitbreiding van de Unie ten grondslag liggen: de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, de eerbiediging van de menselijke waardigheid, de beginselen van gelijkheid en solidariteit en de naleving van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht.

[...]

2. De Unie bepaalt en voert een gemeenschappelijk beleid en optreden en beijvert zich voor een hoge mate van samenwerking op alle gebieden van de internationale betrekkingen, met de volgende doelstellingen:

- a) bescherming van haar waarden, fundamentele belangen, veiligheid, onafhankelijkheid en integriteit;
- b) consolidering en ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht;

- c) handhaving van de vrede, voorkoming van conflicten en versterking van de internationale veiligheid, overeenkomstig de doelstellingen en de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties, de beginselen van de Slotakte van Helsinki en de doelstellingen van het Handvest van Parijs, met inbegrip van de doelstellingen betreffende de buitengrenzen;
- d) ondersteuning van de ontwikkeling van de ontwikkelingslanden op economisch, sociaal en milieugebied, met uitbanning van de armoede als voornaamste doel;

[...]

3. De Unie eerbiedigt de in de leden 1 en 2 bedoelde beginselen en streeft de in deze leden genoemde doelstellingen na bij de bepaling en de uitvoering van het externe optreden op de verschillende door deze titel en het vijfde deel van het [VWEU] bestreken gebieden, alsmede van het overige beleid van de Unie wat de externe aspecten betreft.

[...]”

- 79 De derde handeling waarvan met het beroep de nietigverklaring wordt gevorderd, te weten uitvoeringsbesluit 2012/124 is een „besluit waarmee uitvoering wordt gegeven aan een besluit dat een optreden of een standpunt van de Unie bepaalt”, in casu besluit 2012/97. Uitvoeringsbesluit 2012/124 is vastgesteld op grond van artikel 6, lid 1, van besluit 2011/101 (zie punt 9 hierboven) overeenkomstig de procedure van artikel 31, lid 2, VEU.
- 80 Ten slotte is de tweede handeling waartegen het onderhavige beroep is gericht, te weten uitvoeringsverordening nr. 151/2012, vastgesteld op grondslag van artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 (zie punt 4 hierboven). Verordening nr. 314/2004 is vastgesteld op grondslag van de artikelen 60 EG en 301 EG. Die artikelen zijn gewijzigd bij het Verdrag van Lissabon en zijn respectievelijk artikel 75 VWEU en artikel 215 VWEU geworden.
- 81 Volgens verzoekers verruimen de bestreden handelingen de werkingssfeer van de tegen Zimbabwe vastgestelde beperkende maatregelen, aangezien die maatregelen voortaan niet alleen natuurlijke personen en rechtspersonen betreffen aan wie wordt verweten dat zij regeringsleden zijn of met regeringsleden geassocieerd zijn, maar ook personen die niet ervan worden beschuldigd met de regering geassocieerd te zijn, maar aan wie wordt verweten dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan activiteiten die de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in Zimbabwe ondermijnen. Aan laatstgenoemde categorie van personen wordt dus niet verweten dat zij met leiders van Zimbabwe geassocieerd zijn. Een groot aantal personen is aan de groep van personen op wie de bestreden maatregelen van toepassing zijn, toegevoegd op basis van niet gestaafde beschuldigingen van ernstige criminele handelingen en andere strafbare feiten. Tot staving van de in de bestreden handelingen geformuleerde stellingen over die personen zijn geen bewijzen, gegevens of zelfs maar nauwkeurige inlichtingen aangevoerd. De in de betwiste maatregelen vermelde misdaden of strafbare feiten zijn in veel gevallen misdaden of strafbare feiten die zijn gepleegd vóór de vorming van de regering van nationale eenheid die in Zimbabwe aan de macht was toen de litigieuze handelingen werden vastgesteld.
- 82 In de eerste plaats moeten de argumenten waarmee verzoekers in wezen aanvoeren dat de feitelijke gegevens die zijn vermeld met betrekking tot een aantal van de personen op wie de bij de bestreden handelingen ingevoerde beperkende maatregelen van toepassing zijn, niet zijn bewezen of niet erg nauwkeurig waren, worden afgewezen omdat zij niet terzake dienend zijn in het kader van het onderhavige middel, waarmee wordt aangevoerd dat er geen passende rechtsgrondslag was voor de vaststelling van de bestreden handelingen. Dergelijke argumenten zijn immers enkel relevant om aan te tonen dat de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld een feitelijke vergissing hebben begaan of dat die handelingen ontoereikend zijn gemotiveerd. Dergelijke vergissingen houden geen verband met de enige vraag die in het kader van het onderhavige middel aan de orde is, te weten

of er een passende rechtsgrondslag bestaat die de vaststelling van de betrokken handelingen rechtvaardigt. Zelfs indien zou blijken dat, anders dan verzoekers stellen, er een dergelijke rechtsgrondslag bestaat, moet uiteraard nog worden nagegaan, ten eerste, of de instellingen die genoemde handelingen hebben vastgesteld geen kennelijke beoordelingsfout hebben begaan door te oordelen dat de feiten van de onderhavige zaak rechtvaardigden dat die rechtsgrondslag werd gebruikt om die handelingen vast te stellen en, ten tweede, of die instellingen dienaangaande een toereikende motivering hebben gegeven. Die vragen kunnen, in voorkomend geval, slechts in het kader van het onderzoek van het tweede en het derde middel, relevant zijn.

- 83 In de tweede plaats moet in herinnering worden gebracht dat, ten eerste, de eerste bestreden handeling (besluit 2012/97) in wezen de geldigheidsduur van besluit 2011/101 heeft verlengd en de bijlage bij laatstgenoemd besluit die de namen bevatte van de personen en entiteiten waarop de bij dat besluit ingevoerde beperkende maatregelen van toepassing waren, heeft vervangen, ten tweede, de tweede bestreden handeling (uitvoeringsverordening nr.151/2012) bijlage III bij verordening nr. 314/2004 die de namen bevatte van de personen en entiteiten waarop de bij die verordening ingevoerde bevroering van tegoeden en economische middelen van toepassing was, heeft vervangen en, ten slotte, de derde bestreden handeling (uitvoeringsbesluit 2012/124) de vermelding betreffende 60e verzoeker, Cephas George Msipa, zoals die bleek uit de bijlage bij besluit 2011/101, zoals vervangen bij besluit 2012/97, heeft gewijzigd. Met andere woorden, in de drie gevallen betreft het handelingen tot wijziging van een eerdere handeling.
- 84 In dat verband moet worden opgemerkt dat de bewoordingen „natuurlijke personen of rechtspersonen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”, waarnaar verzoekers in hun in punt 81 hierboven samengevat betoog hebben verwezen, alleen in de tekst van besluit 2011/101 voorkomen (zie punten 7 en 8 hierboven). Zoals in punt 4 hierboven is opgemerkt, geldt de bevroering van tegoeden en economische middelen waarin verordening nr. 314/2004 voorziet, volgens artikel 6, lid 1, van die verordening daarentegen alleen voor „tegoeden en economische middelen van de afzonderlijke leden van de regering van Zimbabwe en van de [...] natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die met hen banden hebben”.
- 85 Derhalve stelt het onderhavige middel andere vragen aan de orde, naargelang het enerzijds de eerste en de derde bestreden handelingen betreft, die besluit 2011/101 wijzigen, en anderzijds de tweede bestreden handeling, die verordening nr. 314/2004 wijzigt.
- 86 In het eerste geval is in wezen de vraag aan de orde of artikel 29 VEU, dat is opgegeven als rechtsgrondslag van besluit 2012/97 (alook van besluit 2011/101, dat door besluit 2012/97 is gewijzigd), een passende rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van de beperkende maatregelen waarin besluit 2012/97 voorziet ten aanzien van „natuurlijke of rechtspersonen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”. In dat verband moet erop worden gewezen dat, indien die vraag ontkennend wordt beantwoord, besluit 2011/101 bijgevolg evenmin een wettige rechtsgrondslag heeft wat de tot voornoemde categorie behorende personen betreft. De slotsom dient bijgevolg te luiden dat verzoekers met het onderhavige middel tevens – impliciet, maar duidelijk – een exceptie van onwettigheid tegen besluit 2011/101 opwerpen. Uit artikel 277 VWEU volgt dat verzoekers een dergelijke exceptie mogen opwerpen, zelfs indien zij de nietigverklaring van laatstgenoemd besluit hadden kunnen vorderen en dat niet hadden gedaan (zie in die zin en naar analogie arresten Hof van 10 juli 2003, Commissie/ECB, C-11/00, Jurispr. blz. I-7147, punten 74-78; 15 mei 2008, Spanje/Raad, C-442/04, Jurispr. blz. I-3517, punt 22, en 20 mei 2008, Commissie/Raad, C-91/05, Jurispr. blz. I-3651, punten 29-34).
- 87 In het tweede geval, in casu dat van uitvoeringsverordening nr. 151/2012, is de vraag aan de orde of er een rechtsgrondslag bestaat die rechtvaardigt dat verordening nr. 314/2004 aldus wordt gewijzigd dat in bijlage III erbij, die de namen bevat van de personen en entiteiten wier tegoeden en economische middelen worden bevroren, de namen worden opgenomen van de personen of entiteiten die zijn

opgenomen in de bijlage bij besluit 2011/101, zoals gewijzigd bij besluit 2012/97, op grond dat hun activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, terwijl volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 alleen de tegoeden en economische middelen van de afzonderlijke leden van de regering van Zimbabwe en van de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die met hen banden hebben, worden bevroren.

88 Die twee vragen moeten dus achtereenvolgens worden onderzocht.

Rechtsgrondslag van besluiten 2011/101 en 2012/97 en uitvoeringsbesluit 2012/124

89 Verzoekers voeren drie argumenten aan die nauw met elkaar samenhangen en die slechts aldus kunnen worden opgevat dat zij in twijfel trekken of de Raad wel bevoegd was om op grond van artikel 29 VEU, besluiten 2011/101 en 2012/97 vast te stellen ten aanzien van personen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen.

90 In de eerste plaats voeren zij aan dat de ondersteuning van de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten (alsmede de bestrijding van terrorisme) weliswaar legitieme doelstellingen van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) zijn, doch dat de Raad en de Commissie niet beschikken over een algemene wetgevende bevoegdheid op strafrechtelijk of civielrechtelijk gebied. Hun bevoegdheid op dat vlak is strikt beperkt en afgebakend door de artikelen 82 VWEU tot en met 86 VWEU en uit artikel 40 VEU volgt dat zij die bevoegdheid niet mogen overschrijden. Ofschoon de Unie volgens verzoekers minimumvoorschriften kan vaststellen met betrekking tot de definiëring van strafbare feiten op het gebied van zware grensoverschrijdende criminaliteit en de nationale wettelijke regelingen kan harmoniseren met het oog op de doeltreffende tenuitvoerlegging van een beleid van de Unie, mag noch de Raad noch de Commissie zich op het GBVB beroepen om een maatregel van bevrozing van tegoeden of een reisverbod op te leggen aan personen om de enkele reden dat zij in het verleden betrokken zouden zijn geweest bij als misdrijf of overtreding strafbaar gestelde gedragingen.

91 In de tweede plaats moet er volgens verzoekers een helder en duidelijk verband bestaan tussen de personen aan wie beperkende maatregelen worden opgelegd, en de legitieme doelstellingen van het GBVB die de Unie met betrekking tot een derde land nastreeft. Een verband tussen personen die ervan worden beschuldigd in het verleden misdrijven of ernstige overtredingen te hebben begaan, en enige objectieve doelstelling van het GBVB ontbreekt evenwel. Nergens wordt verduidelijkt hoe een legitieme doelstelling kan worden verwezenlijkt door aan die personen, aan wie niet wordt verweten dat zij met de huidige regering in Zimbabwe geassocieerd zijn, een maatregel van bevrozing of een reisverbod op te leggen. De verzoekers die tot laatstgenoemde categorie behoren, zijn geen terroristen die hun tegoeden en economische middelen zouden kunnen aanwenden om internationale terroristische activiteiten te ondersteunen of personen die verantwoordelijk zijn voor of enig toezicht uitoefenen op een door de regering van Zimbabwe uitgevoerd beleid.

92 In de derde plaats moet de Raad, wanneer hij beperkende maatregelen vaststelt, uitleggen in welk opzicht die maatregelen passend en evenredig zijn om een legitieme doelstelling te verwezenlijken. In casu is evenwel geen legitieme rechtvaardiging van buitenlands beleid verstrekt voor de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van niet-overheidsactoren in Zimbabwe, die in het verleden misdrijven of ernstige overtredingen zouden hebben begaan. Evenmin is verduidelijkt hoe de oplegging van een maatregel van bevrozing van tegoeden of een reisverbod aan personen die geen enkele verantwoordelijkheid dragen voor of geen invloed uitoefenen op het beleid van de regering van nationale eenheid die in Zimbabwe aan de macht was ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen, een passende en evenredige manier is om een legitieme doelstelling van het GBVB te verwezenlijken.

- 93 Uit artikel 21 VEU juncto artikel 29 VEU, die respectievelijk in de punten 78 en 76 hierboven zijn aangehaald, volgt dat maatregelen die gericht zijn op de verspreiding – wereldwijd en dus ook in Zimbabwe – van de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, kunnen worden vastgesteld bij een besluit op grond van artikel 29 VEU (zie in die zin arrest Gerecht van 28 mei 2013, Al Matri/Raad, T-200/11, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 46). Met hun betoog, zoals hierboven samengevat, betwisten verzoekers die conclusie niet in haar geheel, maar voeren zij enkel aan dat beperkende maatregelen zoals die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, die ten aanzien van personen of entiteiten zijn vastgesteld louter op basis van hun gedragingen, waarvan wordt gesteld dat zij een misdrijf of overtreding opleveren, geen maatregelen zijn die op grond van artikel 29 VEU kunnen worden vastgesteld. Voorts kunnen dergelijke gedragingen volgens verzoekers hoogstens aanleiding geven tot de vaststelling van maatregelen op grond van de bepalingen inzake justitiële samenwerking in strafzaken, als bedoeld in de artikelen 82 VWEU tot en met 86 VWEU.
- 94 Die argumenten van verzoekers houden evenwel geen rekening met de context van activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, zoals die welke worden verweten aan de personen wier namen zijn opgenomen op de lijst in bijlage I bij besluit 2011/101. Daarom moet die context, die volgt uit de considerans van besluit 2011/101 en uit de daaraan voorafgaande handelingen, in herinnering worden gebracht.
- 95 Overweging 1 van gemeenschappelijk standpunt 2002/145, dat het eerste ten aanzien van Zimbabwe vastgestelde gemeenschappelijk standpunt (zie punt 1 hierboven) is, luidt:
- „Op 28 januari 2002 heeft de Raad zijn ernstige bezorgdheid uitgesproken over de situatie in Zimbabwe, in het bijzonder over de recente escalatie van het geweld tegen en de intimidatie van politieke opposanten en de pesterijen tegen de onafhankelijke pers. Hij merkte op dat de regering van Zimbabwe geen wezenlijke stappen heeft ondernomen om verbetering te brengen in de toestand, zoals de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst van december jongstleden in Laken heeft gevraagd”.
- 96 Gemeenschappelijk standpunt 2002/145 is gewijzigd en verlengd bij gemeenschappelijk standpunt 2003/115. Overweging 2 van laatstgenoemd gemeenschappelijk standpunt luidt als volgt:
- „De situatie in Zimbabwe, waar nog steeds ernstige schendingen van de mensenrechten, inzonderheid van de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van vreedzame vergadering, plaatsvinden, is verder verslechterd”.
- 97 Gemeenschappelijk standpunt 2004/161, dat gemeenschappelijk standpunt 2002/145 heeft ingetrokken en vervangen, verwijst in overweging 6 eveneens naar de „aanhoudende verslechtering van de mensenrechtensituatie in Zimbabwe”, waardoor het gerechtvaardigd zou zijn dat de door de Unie ten aanzien van dat land vastgestelde beperkende maatregelen met twaalf maanden worden verlengd. Volgens overweging 7 van dat gemeenschappelijk standpunt „[is] [h]et doel van deze beperkende maatregelen [...] de beoogde personen aan te moedigen een beleid te verwerpen dat een einde maakt aan de mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting en goed bestuur in Zimbabwe”.
- 98 De Raad was duidelijk van oordeel dat de situatie in Zimbabwe niet was verbeterd aangezien hij, zoals in punt 3 hierboven is opgemerkt, de geldigheidsduur van gemeenschappelijk standpunt 2004/161 achtereenvolgens heeft verlengd tot en met 20 februari 2009 „[g]ezien de situatie in Zimbabwe”, zoals clichématig is gesteld in de verschillende gemeenschappelijke standpunten waarbij die verlengingen zijn gebeurd.

- 99 In 2008 hebben in Zimbabwe verkiezingen plaatsgevonden. Zoals de Raad in een verklaring van 22 juni 2008 in herinnering heeft gebracht, heeft de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het GBVB gewezen op „de onaanvaardbare systematische campagne van geweld, obstructie en intimidatie die de Zimbabwaanse autoriteiten sinds enkele weken voeren” en was hij van oordeel dat „die verkiezingen in die omstandigheden een aanfluiting van de democratie zijn geworden”.
- 100 Voorts brengt de Raad – zonder daarbij door verzoekers te worden tegengesproken – in herinnering dat met het oog op de verzoening tussen de partij die in Zimbabwe aan de macht is, te weten ZANU-PF, en de oppositie tussen hen op 15 september 2008 een globaal politiek akkoord (Global Political Agreement, hierna: „GPA”) is gesloten. In dat akkoord was met name bepaald dat een nieuwe regering van nationale eenheid zou worden benoemd, die zou worden samengesteld uit leden die werden voorgedragen door de ZANU-PF, die voor de benoeming van die regering reeds aan de macht was, en uit door de oppositie voorgedragen leden. Robert Mugabe bleef president van Zimbabwe. Die regering is uiteindelijk gevormd op 9 februari 2009, maar volgens de Raad heeft er in de daaropvolgende jaren tussen de ZANU-PF en de oppositiepartijen een machtsstrijd gewoed. In die strijd is Robert Mugabe steun blijven genieten van het Zimbabwaanse veiligheidsapparaat, met inbegrip van het leger, de inlichtingendienst, de politie en het gevangenisstelsel van het land. Het orgaan dat genoemd veiligheidsapparaat coördineert, te weten de Joint Operations Command (gezamenlijk commando over de operaties), is grotendeels verantwoordelijk voor de gewelddadigheden tijdens de verkiezingen van 2008 en de personen die er in 2008 deel van uitmaakten, oefenen hun functie nog steeds uit.
- 101 Gemeenschappelijk standpunt 2009/68/GBVB van de Raad van 26 januari 2009 houdende verlenging van beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 23, blz. 43) heeft de geldigheidsduur van gemeenschappelijk standpunt 2004/161 met een jaar verlengd, tot 20 februari 2010. Volgens overweging 3 van gemeenschappelijk standpunt 2009/68 is dit gebeurd „[g]ezien de situatie in Zimbabwe, en met name de door de autoriteiten van Zimbabwe georganiseerde en begane gewelddadigheden en de voortdurende belemmering van de uitvoering van het op 15 september 2008 ondertekende politieke akkoord”. Ook in besluit 2010/92, dat de geldigheidsduur van gemeenschappelijk standpunt 2004/161 tot 20 februari 2011 heeft verlengd, wordt in overweging 3 gewezen op het feit dat „bij de uitvoering van het [...] algemeen politiek akkoord geen vorderingen worden gemaakt”.
- 102 Tegen die achtergrond moet de verwijzing worden geplaatst die in de artikelen 4 en 5 van besluit 2011/101 (zie punten 7 en 8 hierboven) is gemaakt naar personen „wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”. Het is duidelijk dat die verwijzing niet ziet op om het even welke als misdrijf of overtreding strafbaar gestelde gedraging die onder het gewone strafrecht of civiel recht kan vallen. Die verwijzing heeft onmiskenbaar betrekking op de gedragingen van personen die de handelingen hebben verricht die de Raad ertoe heeft gebracht de leiders van Zimbabwe te beschuldigen van een „escalatie van het geweld”, „intimidatie van politieke opposenten en de pesterijen tegen de onafhankelijke pers” (zie punt 95 hierboven), „ernstige schendingen van de mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van vreedzame vergadering” in het land (punt 96 hierboven) of van een „systematische campagne van geweld, obstructie en intimidatie die de Zimbabwaanse autoriteiten voeren” (punt 99 hierboven).
- 103 Die overwegingen worden bevestigd door de bewoordingen van de artikelen 4 en 5 van besluit 2011/101. Het staat weliswaar buiten kijf dat als misdrijf of overtreding strafbaar gestelde gedragingen de rechten van de slachtoffers daarvan ernstig kunnen ondermijnen, doch het is moeilijk in te zien dat zij de democratie als zodanig of de rechtsstaat kunnen ondermijnen, wanneer er geen sprake is van collusie tussen de personen die direct bij die gedragingen zijn betrokken en ten minste een deel van de leiders van het betrokken land.

- 104 Voorts moet worden opgemerkt dat het GPA en de vorming van een zogeheten regering van nationale eenheid niet tot gevolg hebben gehad dat de leiders van Zimbabwe op wie de hierboven vermelde beschuldigingen betrekking hebben, volledig werden uitgeschakeld (zie in dat verband tevens punt 109 hierna). Zij hebben hoogstens ertoe geleid dat die leiders de macht delen met de vroegere oppositiepartijen.
- 105 In die omstandigheden is het Gerecht van oordeel dat artikel 29 VEU een passende rechtsgrondslag vormt om ten aanzien van de in punt 102 hierboven genoemde personen een besluit als besluiten 2011/101 en 2012/97 vast te stellen. Anders dan verzoekers aanvoeren, zijn de beperkende maatregelen van die twee besluiten niet aan die personen opgelegd omdat zij bij om het even welke als misdrijf of overtreding strafbaar gestelde gedraging betrokken zouden zijn, maar omdat hun gedragingen worden verweten die, bovenop het feit dat zij hoogst waarschijnlijk ook onder het strafrecht, of althans het civielrecht vallen, aansluiten bij de strategie van intimidatie en systematische schending van de grondrechten van het Zimbabwaanse volk, die de leiders van dat land door de Raad wordt verweten. Juist daarom kon op grond van artikel 29 VEU aan de personen aan wie dergelijke gedragingen worden verweten, rechtmatig een maatregel als de twee bovengenoemde besluiten worden opgelegd.
- 106 Daarom ook bestaat er een verband, zoals dat welk verzoekers in hun in punt 91 hierboven samengevatte betoog hebben aangehaald, tussen de gedragingen van die personen en de in artikel 21 VEU genoemde legitieme doelstellingen van het GBVB. Gelet op de doelstelling van de betrokken beperkende maatregelen, die bij besluit 2011/101 zijn verlengd (zie punt 97 hierboven), was het volstrekt redelijk om aan de lijst van personen op wie die maatregelen van toepassing waren, ook de personen toe te voegen die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan gewelddaden en intimidatie, waarvoor de leiders van Zimbabwe volgens de Raad op politiek vlak verantwoordelijk zijn, en niet alleen die leiders zelf. Afgezien van de strafrechtelijke of civielrechtelijke vervolging die kan worden ingesteld tegen de personen die betrokken zouden zijn bij de beweerdelijk gepleegde gewelddadigheden, was het legitiem en in overeenstemming met de doelstellingen van het GBVB om maatregelen vast te stellen die erop waren gericht ook die personen aan te moedigen „een beleid te verwerpen dat een einde maakt aan de mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting en goed bestuur”, wat in hun geval zou betekenen dat zij zich in de toekomst van dergelijke gedragingen onthouden.
- 107 Het in punt 92 hierboven samengevatte argument van verzoekers betreft in feite niet de rechtsgrondslag van de bestreden handelingen, doch stelt een ontoereikende motivering aan de orde. Los van die vaststelling, die volgt uit de overwegingen die ten grondslag lagen aan de verschillende handelingen tot invoering en verlenging van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen en die in de punten 95 tot en met 101 hierboven in herinnering zijn gebracht – zoals in het kader van de bespreking van het derde middel hierna zal worden uiteengezet – dat de Raad toereikend heeft gemotiveerd waarom hij de personen op wie het onderhavige middel betrekking heeft, heeft toegevoegd aan de personen op wie die maatregelen van toepassing zijn.
- 108 Verzoekers voeren voorts aan dat de bestreden beperkende maatregelen hoe dan ook niet passend zijn om op evenredige wijze een legitieme doelstelling te verwezenlijken. Zij voeren in dat verband vijf argumenten aan. In de eerste plaats hebben die maatregelen, hoewel zij tegen leden van de huidige regering zijn gericht, volledig betrekking op kwesties die de vorige regering van Zimbabwe betreffen, en niet de regering die als gevolg van de uitvoering van het GPA aan de macht is. Bovendien geniet laatstgenoemde regering (zogeheten regering van „nationale eenheid”) steun van de Unie, die met die regering in dialoog is getreden. In de tweede plaats hebben de activiteiten en strafbare feiten die verzoekers worden verweten, in een aantal gevallen betrekking op het tijdvak dat voorafging aan de vorming van de regering van nationale eenheid. In de derde plaats kan de oplegging van een maatregel van bevrozing van tegoeden of een reisverbod aan personen die geen banden met de regering hebben of die niet deelnemen aan en geen toezicht uitoefenen op het door die regering gevoerde beleid, in geen geval bijdragen tot de verwezenlijking van een doelstelling van het GBVB. In

de vierde plaats is het de strategie van het Verenigd Koninkrijk, dat heeft voorgesteld dat personen worden toegevoegd aan de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn, om de druk op de extremisten te handhaven. Dit is evenwel geen officiële doelstelling van het GBVB en kan niet rechtvaardigen dat de werkingssfeer van beperkende maatregelen wordt verruimd tot niet-overheidsactoren in Zimbabwe die in het verleden strafrechtelijke feiten hebben gepleegd. In de vijfde plaats zijn de bestreden maatregelen, gesteld al dat zij passend zouden zijn, onevenredig om de in het kader van het vijfde middel aangevoerde redenen.

- 109 Het laatste van die vijf argumenten is louter een verwijzing naar het betoog dat verzoekers ter ondersteuning van het vijfde middel aanvoeren en dat in de punten 285 tot en met 302 hierna zal worden onderzocht. De vier overige middelen gaan duidelijk uit van de veronderstelling dat de vorming van de zogeheten regering van nationale eenheid tot een volledige vernieuwing van de leiders van Zimbabwe heeft geleid, zoals in het GPA was bepaald. Zoals in punt 100 hierboven is benadrukt, is dit niet het geval geweest. Tot die regering van nationale eenheid behoorden weliswaar vertegenwoordigers van de oppositie, doch tevens vertegenwoordigers van de ZANU-PF, te weten de partij die aan de macht was toen de door de Raad in de verschillende hierboven aangehaalde gemeenschappelijke standpunten en besluiten betreffende Zimbabwe aangevoerde gewelddadigheden, intimidatie en schendingen van de grondrechten plaatsvonden. Zoals volgt uit het antwoord van de Raad op een van de vragen die het Gerecht in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang had gesteld, was de meerderheid van door de ZANU-PF voorgedragen leden van de regering van nationale eenheid reeds lid van de vorige regering. Bovendien is de president van Zimbabwe, Robert Mugabe, aan de macht gebleven.
- 110 In die omstandigheden kan, anders dan verzoekers lijken aan te nemen, geen sprake zijn van een radicale en volledige vernieuwing van de leiders van Zimbabwe na de vorming van de regering van nationale eenheid overeenkomstig het GPA. Daarom stond het de Raad vrij om zelfs na de vorming van die regering op grond van artikel 29 VEU een besluit vast te stellen, waarbij beperkende maatregelen werden opgelegd zowel ten aanzien van diegenen van de huidige leiders van Zimbabwe die voordien reeds tot de leiders van dat land behoorden en diegenen die met hen geassocieerd zijn, als ten aanzien van personen die zich in het verleden schuldig hebben gemaakt aan activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen. Dit geldt temeer daar er, zoals volgt uit de overwegingen van gemeenschappelijk standpunt 2009/68 en besluit 2010/92, die in punt 101 hierboven in herinnering zijn gebracht, volgens de Raad sprake was van een „voortdurende belemmering” van de uitvoering van het GPA en er „geen vorderingen [werden] gemaakt”.
- 111 Meer in het bijzonder is het vierde argument betreffende de beweerdelijk afwijkende strategie van het Verenigd Koninkrijk gebaseerd op een verslag van een parlementaire commissie van die lidstaat, dat verzoekers als bijlage bij hun verzoekschrift hebben gevoegd. In dat verband volstaat de opmerking dat, zoals de Raad in wezen benadrukt, de rechtmatigheid van de bestreden handelingen dient te worden getoetst op basis van de redenen die in die handelingen zelf zijn opgegeven en niet op basis van de overwegingen die de regering van het Verenigd Koninkrijk ertoe zouden hebben aangezet met die handelingen in te stemmen. Dit geldt temeer daar, zoals ook de Raad benadrukt, die handelingen kennelijk niet door het Verenigd Koninkrijk alleen zijn vastgesteld, maar door alle vertegenwoordigers van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen.
- 112 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat artikel 29 VEU een passende rechtsgrondslag vormde voor de vaststelling van besluit 2012/97 en overigens ook van besluit 2011/101 dat door eerstgenoemd besluit is gewijzigd. Voorts is ook uitvoeringsbesluit 2012/124 vastgesteld op grond van een passende rechtsgrondslag, in casu artikel 6, lid 1, van besluit 2011/101.

Rechtsgrondslag van uitvoeringsverordening nr. 151/2012

- 113 Zoals reeds gezegd (zie punt 80 hierboven), heeft de Commissie uitvoeringsverordening nr. 151/2012 vastgesteld op grond van artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004.
- 114 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat die bepaling volgens de bewoordingen ervan (zie punt 4 hierboven) betrekking heeft op „besluiten met betrekking tot de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2004/161”. Zoals in punt 6 hierboven is opgemerkt, is gemeenschappelijk standpunt 2004/161 echter ingetrokken bij besluit 2011/101.
- 115 Het ware inderdaad wenselijk geweest dat artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 aldus werd aangepast dat de verwijzing naar het ingetrokken gemeenschappelijk standpunt 2004/161 werd vervangen door een verwijzing naar besluit 2011/101 dat ervoor in de plaats is gekomen. Ook nu dat niet is gebeurd, is het niettemin duidelijk dat de betrokken bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij tevens ziet op besluiten met betrekking tot een maatregel, zoals in casu besluit 2011/101, die gemeenschappelijk standpunt 2004/161 heeft ingetrokken, die in de plaats daarvan is gekomen en die in wezen precies dezelfde bepalingen bevat.
- 116 Uit een vergelijking van de bepalingen van de twee betrokken maatregelen blijkt namelijk dat de artikelen 1 tot en met 5 van besluit 2011/101, met uitzondering van een aantal bijkomstige ad-hocwijzigingen, identiek zijn aan de ermee overeenstemmende artikelen van gemeenschappelijk standpunt 2004/161, in de versie die gold op het tijdstip van de intrekking ervan. Artikel 6 van besluit 2011/101 neemt in lid 1 ervan de tekst van artikel 6 van gemeenschappelijk standpunt 2004/161 over, maar bevat tevens twee nieuwe leden die tot doel hebben de rechten van verdediging te waarborgen van de personen op wie de ingevoerde beperkende maatregelen van toepassing zijn. Tussen de artikelen 6 en 8 van besluit 2011/101 is een nieuw artikel 7 ingevoegd – kennelijk om te waarborgen dat de motiveringsplicht wordt nageleefd – dat preciseringen betreffende de bijlage bij besluit 2011/101 bevat en waarvan de tekst identiek is aan die van artikel 7 van gemeenschappelijk standpunt 2004/161. Artikel 9 van besluit 2011/101 bevat alleen een bepaling tot intrekking van gemeenschappelijk standpunt 2004/161, terwijl het laatste artikel (artikel 10) van besluit 2011/101 overeenkomt met artikel 9 van gemeenschappelijk standpunt 2004/161. Besluit 2011/101 bevat geen artikel dat overeenkomt met artikel 10 van gemeenschappelijk standpunt 2004/161, maar laatstgenoemd artikel voorziet enkel in de publicatie van het betrokken gemeenschappelijk standpunt in het Publicatieblad. Dat in besluit 2011/101 geen soortgelijke bepaling voorkomt, heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat in de publicatie van dat besluit in het Publicatieblad rechtstreeks in artikel 297, lid 2, tweede alinea, VWEU is voorzien.
- 117 Dat artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 aldus moet worden uitgelegd dat het tevens ziet op de besluiten met betrekking tot de bijlage bij besluit 2011/101, wordt bevestigd door overweging 5 van dat besluit, dat – het zij in herinnering gebracht – is vastgesteld door de Raad, die ook verordening nr. 314/2004 heeft vastgesteld. In die overweging is bepaald dat de „uitvoeringsmaatregelen [van besluit 2011/101] van de Unie zijn vastgelegd in verordening [...] nr. 314/2004”.
- 118 Derhalve is artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 een passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van een uitvoeringsverordening, als verordening nr. 151/2012, op basis van een besluit tot wijziging van bijlage I bij besluit 2011/101. Vervolgens moet de in punt 87 hierboven vermelde vraag worden onderzocht, te weten of een dergelijke wijziging tot gevolg kan hebben dat de in verordening nr. 314/2004 bedoelde beperkende maatregelen worden opgelegd aan personen aan wie wordt verweten dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, terwijl volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 alleen de tegoeden en economische middelen van de afzonderlijke leden van de regering van Zimbabwe en van de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die met hen banden hebben, worden bevroren.

- 119 In herinnering moet worden gebracht dat verordening nr. 314/2004 is vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG. Verzoekers herinneren aan de rechtspraak van het Hof, volgens welke de ten aanzien van natuurlijke personen genomen maatregelen, teneinde krachtens de artikelen 60 EG en 301 EG te kunnen worden vastgesteld als tegen derde landen getroffen beperkende maatregelen, uitsluitend tegen de leiders van deze landen en de met deze leiders geassocieerde personen dienen te zijn gericht (arresten Hof van 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351, punt 166, en 13 maart 2012, Tay Za/Raad, C-376/10 P, punt 63).
- 120 Verzoekers voegen daaraan toe dat de Commissie in haar voorstel voor een verordening COM (2009) def. van de Raad van 29 juli 2009 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 uitdrukkelijk had erkend dat de artikelen 60 EG en 301 EG niet volstonden om beperkende maatregelen op te leggen aan personen die geen banden met de regering hadden en dat verordening nr. 314/2004 diende te worden gewijzigd om beperkende maatregelen op te leggen aan personen en entiteiten aan wie niet werd verweten leden van de regering van Zimbabwe te zijn of banden met hen te hebben. Dat voorstel is echter nooit aangenomen en de bij verordening nr. 314/2004 ingevoerde beperkende maatregelen behielden de artikelen 60 EG en 301 EG als rechtsgrondslag.
- 121 De Raad heeft geantwoord dat besluit 2011/101 is vastgesteld na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en dat vanaf dat ogenblik krachtens artikel 215, lid 2, VWEU beperkende maatregelen konden worden vastgesteld ten aanzien van natuurlijke personen of rechtspersonen, dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten, die geen banden hebben met het regime dat in een derde land aan de macht is. Als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het door verzoekers aangehaalde voorstel van de Commissie door de feiten achterhaald. Ook de Commissie zelf verwijst in haar betoog naar artikel 215, lid 2, VWEU en voert aan dat die bepaling een passende rechtsgrondslag is voor de vaststelling van beperkende maatregelen jegens personen of entiteiten die geen leiders van een derde land zijn of met hen geassocieerd zijn.
- 122 Het is in elk geval juist dat, zoals het Hof in zijn arrest van 19 juli 2012, Parlement/Raad (C-130/10, punt 51) heeft vastgesteld, na de wijzigingen die zich in het primaire recht hebben voorgedaan na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon [...] de inhoud van artikel 60 EG, inzake beperkende maatregelen betreffende het kapitaal- en het betalingsverkeer, en van artikel 301 EG, betreffende de onderbreking of gehele of gedeeltelijke beperking van de economische betrekkingen met een of meer derde landen, is weergegeven in artikel 215 VWEU. Voorts heeft het Hof bevestigd dat artikel 215, lid 2, VWEU de Raad toestaat om jegens natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten beperkende maatregelen vast te stellen, te weten maatregelen waarvoor vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon vereist was dat tevens artikel 308 EG in hun rechtsgrondslag was opgenomen indien de adressaten geen enkele band hadden met het heersende regime van een derde staat (arrest Parlement/Raad, reeds aangehaald, punt 53).
- 123 Uit die overwegingen blijkt echter enkel dat de Raad na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon over een passende rechtsgrondslag beschikte, te weten artikel 215, lid 2, VWEU, op grond waarvan hij een verordening kon vaststellen tot oplegging van beperkende maatregelen aan natuurlijke personen of rechtspersonen in Zimbabwe die geen banden hadden met de leiders van dat derde land. Een dergelijke verordening is echter niet vastgesteld. Verordening nr. 314/2004 verwijst in artikel 6, lid 1, ervan nog steeds naar „afzonderlijke leden van de regering van Zimbabwe en van de in bijlage III vermelde natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die met hen banden hebben”.
- 124 Bovendien moet artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 worden uitgelegd in overeenstemming met bovengenoemde bepaling van artikel 6, lid 1, van die verordening en dient de slotsom te luiden dat de Commissie bijlage III bij verordening nr. 314/2004 alleen dan bij een

uitvoeringsverordening kon wijzigen indien de personen wier namen op die bijlage moesten worden opgenomen, ofwel leden van de regering van Zimbabwe waren ofwel personen die met hen geassocieerd zijn.

- 125 Meer in het bijzonder moet worden onderzocht of de personen die in bijlage I bij besluit 2011/101 zijn opgenomen op grond dat zij zich schuldig zouden hebben gemaakt aan activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, vallen binnen de categorie van personen die banden met de leden van de regering van Zimbabwe hebben. Het spreekt voor zich dat niets zich ertegen verzet dat, wanneer een of meer van die personen tezelfdertijd ook leden van de regering van Zimbabwe zijn, zij krachtens een op grond van artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 vastgestelde uitvoeringsverordening worden opgenomen op de lijst in bijlage III bij die verordening, aangezien hun hoedanigheid van regeringslid op zich die opname rechtvaardigde.
- 126 Om beter te begrijpen wat wordt bedoeld met het begrip „geassocieerd” met de leiders van een derde land, dat in de in punt 119 hierboven aangehaalde rechtspraak van het Hof wordt gebruikt, moeten met betrekking tot de zaken die aanleiding tot die rechtspraak hebben gegeven, een aantal preciseringen worden gegeven. In de zaken die aanleiding hebben gegeven tot het arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 119 hierboven, was, zoals het Hof in punt 167 van dat arrest heeft vastgesteld, sprake van beperkende maatregelen die werden gekenmerkt door het ontbreken van enige band met het heersende regime van een derde land. Concreet gesproken betrof het maatregelen die, na de val van het regime van de Taliban in Afghanistan, rechtstreeks waren gericht tegen Usama bin Laden, het Al-Qa’ida-netwerk en de daarmee verbonden personen en entiteiten.
- 127 In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Tay Za/Raad, punt 119 hierboven, was de persoon aan wie beperkende maatregelen waren opgelegd, een familielid van een bestuurder van een onderneming in Myanmar. Volgens het Hof kon niet worden uitgesloten dat tegen de bestuurders van bepaalde ondernemingen beperkende maatregelen op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG konden worden vastgesteld, voor zover vaststond dat zij met de leiders van de Republiek van de Unie van Myanmar werden geassocieerd of dat de activiteiten van die ondernemingen door die leiders werden gecontroleerd (arrest Tay Za/Raad, punt 119 hierboven, punt 55). Het Hof heeft evenwel uitgesloten dat dergelijke maatregelen worden toegepast op natuurlijke personen om de enkele reden dat zij deel uitmaken van de familie van personen die met de leiders van het betrokken derde land worden geassocieerd, los van hun persoonlijke gedrag (arrest Tay Za/Raad, punt 119 hierboven, punt 66).
- 128 Geen van beide zaken is echter vergelijkbaar met de omstandigheden van de onderhavige zaak. Anders dan het geval was in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot het arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 119 hierboven, is in de onderhavige zaak om de in punt 109 hierboven aangevoerde redenen geen sprake van een „val” van het regime dat in Zimbabwe aan de macht was ten tijde van de gewelddaden, de intimidaties en de schendingen van de grondrechten van het Zimbabwaanse volk die de Raad heeft aangevoerd om de vaststelling van de litigieuze beperkende maatregelen te rechtvaardigen. Met betrekking tot het arrest Tay Za/Raad, punt 119 hierboven, volstaat de vaststelling dat de onderhavige zaak geen betrekking heeft op personen aan wie beperkende maatregelen zijn opgelegd om de enkele reden dat zij familieleden zijn van personen die met de leiders van een derde land geassocieerd zijn.
- 129 Bijgevolg verzet niets in de hierboven besproken rechtspraak van het Hof zich ertegen dat de personen wier namen zijn opgenomen in bijlage I bij besluit 2012/97 op grond dat hun activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, worden geacht te vallen onder de categorie van personen „die banden hebben met leden van de regering” in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004. Zij moeten immers als zodanig worden beschouwd, gelet op de vaststellingen en overwegingen in de punten 105, 106, 109 en 110 hierboven.

- 130 Met andere woorden, de slotsom dient te luiden dat in de bijzondere omstandigheden van Zimbabwe, zoals die volgen uit de vaststellingen in de punten 95 tot en met 104 hierboven, de in de artikelen 4 en 5 van besluit 2011/101 genoemde „natuurlijke of rechtspersonen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen” en de onder hun zeggenschap staande rechtspersonen, entiteiten of lichamen, niet moeten worden onderscheiden van de personen die met de leden van de regering van Zimbabwe zijn geassocieerd en de onder hun zeggenschap staande rechtspersonen, entiteiten of lichamen, doch dat zij in feite een bijzondere categorie vormen van personen die met leden van de regering van Zimbabwe zijn geassocieerd.
- 131 Op het eerste gezicht lijkt de tekst van de twee hierboven genoemde bepalingen, door het gebruik van de woorden „alsmede” en „andere personen” weliswaar op het tegendeel te wijzen, doch gelet op de in de punten 95 tot en met 104 hierboven beschreven context waarin ten aanzien van Zimbabwe beperkende maatregelen zijn vastgesteld en gedurende een erg lange periode zijn verlengd, kan niet worden aanvaard dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 aldus wordt uitgelegd dat de beperkende maatregelen waarin die verordening voorziet, niet kunnen worden opgelegd aan de in punt 129 hierboven bedoelde personen.
- 132 Het zou immers paradoxaal zijn aan te nemen dat de beperkende maatregelen waarin verordening nr. 314/2004 voorziet, kunnen worden opgelegd aan familieleden van leiders van Zimbabwe (zie in die zin arrest Tay Za/Raad, punt 119 hierboven, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak) om de enkele reden dat zij met die leiders geassocieerd zijn zonder dat hun enige specifieke gedraging, die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat ondermijnt, ten laste hoeft te worden gelegd, en tezelfdertijd uit te sluiten dat dergelijke maatregelen worden opgelegd aan personen die de werkelijke instrumenten waren voor de uitvoering van het beleid van geweld, intimidatie en schending van de grondrechten, waaraan die leiders zich volgens de Unie schuldig hebben gemaakt. Het is immers meer gerechtvaardigd laatstgenoemden te beschouwd als personen die „geassocieerd” zijn met leiders van Zimbabwe dan bij familieleden van die leiders het geval is.
- 133 Artikel 11, onder b), van verordening nr. 314/2004 was bijgevolg een passende rechtsgrondslag voor de vaststelling van uitvoeringsverordening nr. 151/2012, ten aanzien van alle personen op wie laatstgenoemde verordening betrekking had.
- 134 Een onderzoek van de motivering die is verstrekt in het kader van de opname in bijlage I bij besluit 2011/101, zoals gewijzigd bij besluit 2012/97, van de namen van de verzoekers die in voetnoot 33 van het verzoekschrift zijn vermeld, biedt bevestiging voor alle bovenstaande overwegingen. In dat verband moet worden vastgesteld dat, zoals de Raad terecht opmerkt, het merendeel van de betrokken verzoekers functies bekleedde op grond waarvan zij als leiders van Zimbabwe of als met hen geassocieerde personen konden worden beschouwd en die de opname van hun namen op die bijlage om die reden alleen dus rechtvaardigden. Los daarvan moet worden vastgesteld dat hoe dan ook uit de bondige beschrijving van de hun verweten gedraging blijkt dat het activiteiten betreft die duidelijk verband houden met het beleid van geweld, intimidatie en schending van de grondrechten van het Zimbabwaanse volk, waaraan de leiders van die staat zich volgens de Unie schuldig hebben gemaakt.
- 135 Zo wordt bijvoorbeeld aan Joseph Chinotimba (15e verzoeker) en Gilbert Moyo (54e verzoeker) verweten te hebben deelgenomen aan gewelddaden tijdens de verkiezingen van 2008. Met betrekking tot 30e verzoeker, Nolbert Kunonga, is in bijlage I bij besluit 2011/101, zoals gewijzigd bij besluit 2012/97, vermeld: „Zelfbenoemde Anglicaanse bisschop | Luidruchtig voorstander van het regime. Zijn volgelingen kregen steun van de politie toen ze in 2011 gewelddaden tegen aanhangers van de Kerk begingen”. De gronden die zijn opgegeven voor de plaatsing van de namen van alle andere in voetnoot 33 vermelde verzoekers, komen daar inhoudelijk grotendeels mee overeen.
- 136 Gelet op een en ander moet het eerste middel worden afgewezen.

Derde middel: schending van de motiveringsplicht

- 137 Verzoekers voeren aan dat, hoewel tot 2007 het opleggen van beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Zimbabwe niet werd gemotiveerd, de Raad en de Commissie later een zekere motivering zijn begonnen te verstrekken. Wat hen betreft is de in de bestreden handelingen aangevoerde motivering evenwel niet in overeenstemming met de beginselen van de rechtspraak, bestaat zij uit stellingen met een algemene draagwijdte en blijkt daaruit niet duidelijk en ondubbelzinnig om welke concrete en specifieke redenen is aangenomen dat ten aanzien van ieder van de betrokken personen en entiteiten de aan de orde zijnde beperkende maatregelen moesten worden vastgesteld. Het is voor de betrokken persoon of entiteit onmogelijk te begrijpen waarom zijn of haar naam op de lijst van personen en entiteiten waarop die beperkende maatregelen van toepassing zijn, is gehandhaafd terwijl de namen van andere personen of entiteiten van de lijst zijn geschrapt, of te weten hoe die persoon of entiteit in de toekomst kan verkrijgen dat zijn of haar naam van de lijst wordt geschrapt. In replek verwijzen verzoekers „bij wijze van voorbeeld” naar „te vage en algemene” formuleringen met betrekking tot 39 van hen in bijlage I bij besluit 2011/101, zoals vervangen bij besluit 2012/97.
- 138 Verzoekers voegen daaraan toe dat volgens de rechtspraak een besluit tot verlenging van eerder opgelegde beperkende maatregelen de specifieke en concrete redenen dient te vermelden waarom de betrokken autoriteit na heronderzoek van mening is dat de bevrozing van de tegoeden van de betrokkene nog steeds gerechtvaardigd is. In de onderhavige zaak zijn de verwerende instellingen die verplichting niet nagekomen. Zij hebben nooit aangegeven of en op welke grond zij van mening waren dat de activiteiten van sommige verzoekers de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen, terwijl zij ten aanzien van verzoekers volledig nieuwe zware strafbare feiten hebben aangevoerd, waarop zij zich nooit eerder hadden beroepen.
- 139 De hierboven vermelde verplichtingen zijn nog relevanter in de onderhavige zaak daar de verwerende instellingen hebben getracht de verlenging van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van verzoekers te rechtvaardigen door zich te beroepen op hun gedragingen in het verleden, en aldus een „niet bewezen vermoeden” toe te passen aangaande de wijze waarop die personen zich in de toekomst zullen gedragen. Verzoekers herinneren in dat verband aan het arrest van het Gerecht van 31 januari 2007, Minin/Commissie (T-362/04, Jurispr. blz. II-2003, punt 72) en voeren aan dat, net als in de zaak die aanleiding tot dat arrest heeft gegeven, de verwerende instellingen hadden moeten uitleggen waarom het noodzakelijk bleef de aan de orde zijnde beperkende maatregelen op hen toe te passen.
- 140 Ten slotte betogen verzoekers dat de verwerende instellingen hebben besloten de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van hen te verlengen op basis van niet nader genoemde redenen. Die redenen, die voor het eerst in de verweerschriften worden megedeeld, betreffen in de eerste plaats een nooit eerder vermelde definitie van wat de verwerende instellingen onder „geassocieerd” met de regering van Zimbabwe verstaan, in de tweede plaats, de opgave van de overwegingen op basis waarvan met betrekking tot iedere verzoeker kan worden bepaald of hij de tenuitvoerlegging van het GPA belemmert of ondersteunt dan wel in staat is het beleid van de regering van Zimbabwe te beïnvloeden en, in de derde plaats, de aanname dat iedere verzoeker gewelddaden zou begaan tijdens de verkiezingen die in 2013 in Zimbabwe zouden plaatsvinden. Volgens verzoekers hebben de verwerende instellingen algemene aannames geuit op basis van ongegronde verklaringen met betrekking tot fouten die zij in het verleden zouden hebben begaan en met betrekking tot hun lidmaatschap van een politieke partij, de ZANU-PF, waarop zij uiteraard recht hadden.

Overzicht van de relevante rechtspraak

- ¹⁴¹ De verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, die een logisch uitvloeisel is van het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging, dient er volgens vaste rechtspraak enerzijds toe, de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid voor de rechter van de Unie kan worden betwist, en anderzijds de rechter van de Unie in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen (zie arrest Hof van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ¹⁴² De door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet de redenering van de instelling die de handeling heeft vastgesteld duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, opdat de belanghebbende de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregelen kan kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen (zie arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Meer in het bijzonder dient de motivering van een handeling tot oplegging van een maatregel tot bevrozing van tegoeden de specifieke en concrete redenen aan te geven waarom de instelling die de handeling heeft vastgesteld in de uitoefening van zijn discretionaire bevoegdheid van mening is dat een dergelijke maatregel ten aanzien van de betrokkene moet worden vastgesteld (arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven, punt 52).
- ¹⁴³ De door artikel 296 VWEU vereiste motivering moet evenwel beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld. De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling toereikend is niet enkel acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, maar ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat hij de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen (zie arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ¹⁴⁴ Teneinde uitspraak te doen over de vraag of de motivering van de bestreden handelingen toereikend is ten aanzien van iedere afzonderlijke verzoeker op wie zij van toepassing zijn, dient in de eerste plaats te worden nagegaan of zij een toereikende motivering van algemene strekking bevatten die de vaststelling en de verlenging van beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Zimbabwe rechtvaardigen. Indien aan die voorwaarde is voldaan, moet vervolgens worden nagegaan of de bestreden handelingen ten aanzien van iedere afzonderlijke verzoeker een toereikende motivering bevatten, die rechtvaardigt dat de aan de orde zijnde maatregelen ten aanzien van de betrokken persoon of entiteit worden vastgesteld of verlengd.

Motivering van de vaststelling en de verlenging van beperkende maatregelen ten aanzien van Zimbabwe

- ¹⁴⁵ In herinnering moet worden gebracht dat de bestreden handelingen ten aanzien van alle verzoekers alleen maar beperkende maatregelen hebben verlengd die voordien bij andere handelingen waren opgelegd (zie punt 15 hierboven). Noodzakelijkerwijze was de context waarbinnen die handelingen tot stand zijn gekomen, verzoekers dus bekend. Die context wordt meer in het bijzonder gevormd door de overwegingen en de feiten, die in herinnering zijn gebracht in de punten 95 tot en met 104 hierboven alsmede in de punten 109 en 110, en die verzoekers bekend moesten zijn. Derhalve konden verzoekers uit de lezing van de bestreden handelingen alsmede van de hierboven aangehaalde handelingen die

daaraan voorafgingen, opmaken waarom de Raad beperkende maatregelen had opgelegd aan de categorieën van personen die zijn vermeld in artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van besluit 2011/101, alsmede in artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004. Die motivering stelt verzoekers in staat, in voorkomend geval, de gegrondheid te betwisten van het besluit om dergelijke maatregelen in het licht van de situatie in Zimbabwe in te voeren en stelt het Gerecht in staat de rechtmatigheid ervan te toetsen.

¹⁴⁶ Dit geldt ook wat de motivering betreft die is aangevoerd voor de latere besluiten tot verlenging van de geldigheidsduur van de betrokken maatregelen. Meer in het bijzonder kan uit de in de punten 109 en 110 hierboven in herinnering geroepen feiten en overwegingen, die uit de bestreden handelingen en uit de daaraan voorafgaande handelingen volgen, worden opgemaakt waarom, ondanks de sluiting van het GPA en de daaropvolgende vorming van een zogeheten regering van nationale eenheid, is besloten beperkende maatregelen van toepassing te laten ten aanzien van de personen en entiteiten die banden hebben met de ZANU-PF, die daarvoor als enige aan de macht was, terwijl geen soortgelijke maatregelen zijn vastgesteld ten aanzien van de leden van de regering van nationale eenheid die lid van de vorige regering waren.

Specifieke motivering die de vaststelling en de verlenging van de litigieuze beperkende maatregelen ten aanzien van iedere verzoeker afzonderlijk rechtvaardigt

¹⁴⁷ Vervolgens moet worden nagegaan of de bestreden handelingen toereikend gemotiveerd zijn wat de bijzondere redenen betreft op grond waarvan de verwerende instellingen hebben aangenomen dat iedere verzoeker behoorde tot een of meerdere categorieën van personen ten aanzien waarvan was besloten beperkende maatregelen op te leggen.

¹⁴⁸ In dat verband moet om te beginnen het argument dat verzoekers ontlenen aan het arrest Minin/Commissie, punt 139 hierboven (punt 72) in het kader van de onderhavige zaak als niet terzake dienend worden afgewezen. De door verzoekers aangevoerde passage van dat arrest betreft niet de motivering van de in die zaak aan de orde zijnde verordeningen, doch de rechtsgrondslag van die verordeningen. Meer in het bijzonder was de vraag aan de orde of de artikelen 60 EG en 301 EG een passende rechtsgrondslag konden vormen voor de vaststelling van die verordeningen en diende in dat verband te worden nagegaan of de beperkende maatregelen die waren vastgesteld ten aanzien van de verzoeker in de betrokken zaak, in zijn hoedanigheid van medestander van de voormalige president van Liberia Charles Taylor, daadwerkelijk beoogden de economische betrekkingen met een derde land te onderbreken of geheel of gedeeltelijk te beperken, nu Charles Taylor was afgezet als president van Liberia sinds augustus 2003, dus vóór de vaststelling van die verordeningen in die zaak (arrest Minin/Commissie, punt 139 hierboven, punten 70 en 71). Dat is de context van de door verzoekers ingeroepen overweging, die in punt 72 van dat arrest is uiteengezet en volgens welke „de beperkende maatregelen tegen Charles Taylor en zijn medestanders noodzakelijk [blijven] om te beletten dat deze de door hen onwettig verkregen tegoeden en goederen zouden gebruiken om het herstel van de vrede en veiligheid [in Liberia] en in de regio te ondermijnen”.

¹⁴⁹ In de onderhavige zaak zijn president Mugabe en de ZANU-PF niet uit de macht in Zimbabwe ontzet. Zoals hierboven, met name in de punten 109 en 110, is uiteengezet, hebben zij er enkel mee ingestemd de macht te delen met de partij MDC, die voordien in de oppositie zat en werd daarenboven volgens de instellingen die de handelingen hadden vastgesteld de uitvoering van dat akkoord over de machtsdeling, te weten het GPA, door de ZANU-PF belemmerd. Voorts is reeds vastgesteld dat de bestreden handelingen rechtens genoegzaam zijn gemotiveerd, wat de redenen van algemene aard betreft die rechtvaardigen dat de aan de orde zijnde beperkende maatregelen, ondanks de sluiting van het GPA en de vorming van de zogeheten regering van nationale eenheid, werden verlengd.

- 150 Wat vervolgens de stelling betreft dat de verwerende instellingen hebben getracht de verlenging van de litigieuze beperkende maatregelen te rechtvaardigen door zich te beroepen op gedragingen van verzoekers in het verleden, moet worden opgemerkt dat niet kan worden uitgesloten dat gedragingen van bepaalde verzoekers in het verleden kunnen rechtvaardigen dat ten aanzien van hen beperkende maatregelen worden vastgesteld of verlengd. Dit geldt temeer daar, zoals gezegd, de personen en de politieke partij, de ZANU-PF, die in Zimbabwe aan de macht waren toen de in de bestreden handelingen vermelde gewelddaden en schendingen van de grondrechten plaatsvonden, ten tijde van de vaststelling van die handelingen nog steeds aan de macht waren, zij het dan op basis van een akkoord over de machtsdeling. Aangaande de naleving van de motiveringsplicht – de enige kwestie die in het kader van het onderhavige middel aan de orde is – moet worden opgemerkt dat de verwijzing naar gedragingen van bepaalde verzoekers in het verleden, niet betekent dat de aan de orde zijnde handelingen niet of ontoereikend zijn gemotiveerd. De vraag of het in het licht van de aangevoerde gedragingen in het verleden gerechtvaardigd is de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van de betrokken persoon of entiteit vast te stellen of te verlengen, betreft de gegrondheid van de bestreden handelingen en moet worden onderzocht in het kader van de bespreking van de middelen betreffende de interne wettigheid van de aan de orde zijnde handelingen, met name het tweede middel (zie punt 235 hierna).
- 151 Aangaande het argument van verzoekers volgens hetwelk de redenen voor de verlenging, jegens hen, van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen slechts in de verweerschriften zijn genoemd (zie punt 140 hierboven), moet worden herinnerd aan de vaste rechtspraak volgens welke de beslissing van een instelling als zodanig moet volstaan en de motivering ervan niet het resultaat kan zijn van later gegeven schriftelijke of mondelinge toelichtingen, wanneer tegen de betrokken beschikking reeds een beroep bij de Unierechter aanhangig is (arresten Gerecht van 12 december 1996, Rendo e.a./Commissie, T-16/91 RV, Jurispr. blz. II-1827, punt 45, en 7 juli 2011, Valero Jordana/Commissie, T-161/04, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 107). Ofschoon een begin van motivering in de bestreden handeling ter terechtzitting nader kan worden ontwikkeld en gepreciseerd, mag de instelling die de handeling heeft vastgesteld, haar aanvankelijke motivering niet door een volledig nieuwe vervangen (arrest Valero Jordana/Commissie, reeds aangehaald, punt 107; zie tevens in die zin arresten Gerecht Rendo e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 55, en van 25 februari 2003, Renco/Raad, T-4/01, Jurispr. blz. II-171, punt 96).
- 152 Uit die rechtspraak volgt dat bij de vraag of de motivering van de bestreden handelingen al dan niet toereikend is, alleen acht moet worden geslagen op de erin vermelde redenen, met inachtneming van de context ervan, die met name voortvloeit uit de eraan voorafgaande handelingen tot vaststelling of verlenging van beperkende maatregelen ten aanzien van Zimbabwe. Dat de bestreden handelingen niet of ontoereikend zijn gemotiveerd, kan niet worden verholpen door de omstandigheid dat de verwerende instellingen in de loop van het geding een volledig nieuwe motivering meedelen. Die instellingen mogen echter wel de in de bestreden handelingen opgegeven motivering voor het Gerecht nader ontwikkelen en preciseren.
- 153 Evenwel moet worden opgemerkt dat voor de naleving van de motiveringsplicht niet is vereist dat de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld in die handelingen vermelden welke uitlegging zij gaven aan het begrip „geassocieerd” met de regering van Zimbabwe of, meer in het algemeen, hoe zij de relevante bepalingen of de relevante rechtspraak uitlegden. De vraag of die handelingen zijn gebaseerd op een juiste of onjuiste uitlegging van dat begrip en, meer in het algemeen, van de relevante bepalingen en de relevante rechtspraak betreft de grond van de zaak en niet de naleving van de motiveringsplicht. Eventuele opmerkingen daarover, die de instellingen in hun schriftelijke stukken voor het Gerecht hebben gemaakt, worden niet aangemerkt als een in de loop van het geding meegedeelde motivering van de bestreden handelingen.

- 154 Daar al die argumenten van de hand zijn geweest, moet worden nagegaan of de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, een toereikende motivering hebben gegeven voor de opname van de naam van iedere verzoeker op de lijst van personen en entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn.
- 155 In dat verband moet om te beginnen worden opgemerkt dat zowel de bijlagen I en II bij besluit 2012/97 (thans, na de wijziging van besluit 2011/101 bij besluit 2012/97, de bijlagen I en II bij besluit 2011/101) als bijlage I bij verordening nr. 151/2012 (thans bijlage III bij verordening nr. 314/2004) uit tabellen bestaan. Die tabellen bevatten, naast een eerste kolom met de naam van de betrokken persoon of entiteit, een tweede kolom, met als opschrift „Identificatiegegevens”, en een derde kolom, met als opschrift „Motivering”. Voor de natuurlijke personen wordt in die twee laatste kolommen met name vermeld welke regerings- of bestuursfunctie de betrokken persoon bekleedt of, in voorkomend geval, bekleedde, of, in het geval van personen die geen dergelijke functies hebben vervuld, de hoedanigheid die volgens de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, met betrekking tot die verzoekers relevant is. In heel wat gevallen staat er ook vermeld dat de betrokken persoon lid is van de ZANU-PF, die vóór de sluiting van het GPA als enige partij aan de macht was, en wordt, in voorkomend geval, een korte beschrijving gegeven van de gewelddaden, de intimidatie of de schendingen van de grondrechten van het Zimbabwaanse volk die hem door de Raad worden verweten.
- 156 Voor de rechtspersonen en entiteiten is in de kolom betreffende de „motivering” vermeld ofwel dat zij toebehoren aan een van de in deel I van de ermee overeenstemmende bijlage genoemde natuurlijke personen, ofwel geassocieerd zijn met de „ZANU-PF-fractie in de regering” en, in het geval van 117e verzoekster, de onderneming OSLEG (Private) Ltd, dat zij „wordt gecontroleerd door het Zimbabwaanse leger”.
- 157 Vervolgens dient in herinnering te worden gebracht dat volgens artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 de bevrozing van de tegoeden en economische middelen waarin die verordening voorziet, van toepassing is op de afzonderlijke leden van de regering van Zimbabwe en op de natuurlijke personen en rechtspersonen, entiteiten en lichamen die met hen geassocieerd zijn. Voorts zijn volgens artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van besluit 2011/101 de bij dat besluit ingevoerde beperkende maatregelen van toepassing op de leden van de regering van Zimbabwe en de met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen, daaronder begrepen de „natuurlijke of rechtspersonen wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”, die, zoals in punt 146 hierboven is gezegd, moeten worden beschouwd als een bijzondere categorie van dergelijke personen die met leden van de regering van Zimbabwe zijn geassocieerd.
- 158 Voor een toereikende motivering is bijgevolg vereist dat de bestreden handelingen voor iedere verzoeker een duidelijke en nauwkeurige opgave bevatten van de feiten op grond waarvan de betrokken persoon kon worden beschouwd als een lid van de regering van Zimbabwe of als iemand die met een dergelijk lid geassocieerd was.
- 159 Met betrekking tot 1e verzoeker, Johannes Tomana, 4e verzoekster, Flora Buka, 11e verzoeker, Phineas Chihota, 13e verzoeker, Patrick Anthony Chinamasa, 19e verzoeker, Ignatius Morgan Chiminya Chombo, 21e verzoeker, Nicholas Tasunungurwa Goche, 27e verzoeker, Saviour Kasukuwere, 33e verzoeker, Andrew Langa, 36e verzoeker, Joseph Mtakwese Made, 40e verzoeker, Paul Munyaradzi Mangwana, 41e verzoeker, Reuben Marumahoko, 52e verzoeker, Emmerson Dambudzo Mhangagwa, 53e verzoeker, Kembo Campbell Dugishi Mohadi, 59e verzoeker, Obert Moses Mpofu, 62e verzoekster, Olivia Nyembesi Muchena, 66e verzoeker, Isack Stanislaus Gorerazvo Mudenge, 69e verzoekster, Joyce Teurai Ropa Mujuru, 70e verzoeker, Isaac Mumba, 72e verzoeker, Herbert Muchemwa Murerwa, 75e verzoeker, Didymus Noel Edwin Mutasa, 79e verzoeker, Walter Mzembi, 81e verzoeker, Sylvester Nguni, 82e verzoeker, Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, 83e verzoeker, John Landa Nkomo, 85e verzoeker, Magadzire Hubert Nyanhongo, 87e verzoekster, Sithembiso Gile

Glad Nyoni, 95e verzoeker, S. T. Sekeramayi en 97e verzoeker, Webster Kotiwani Shamu, is in de motivering van besluit 2012/97 en uitvoeringsverordening nr. 151/2012 duidelijk vermeld welke functies die personen ten tijde van de vaststelling van die handelingen uitoefenden. De vermelde functies rechtvaardigen ten volle dat die verzoekers als leden van de regering van Zimbabwe werden aangemerkt. Derhalve zijn voornoemde bestreden handelingen ten aanzien van die verzoekers rechtens genoegzaam gemotiveerd.

- 160 Met betrekking tot de andere verzoekende natuurlijke personen – met uitzondering van de in punt 159 hierboven genoemde verzoekers en van 15e verzoeker, Joseph Chinotimba, 30e verzoeker, Nolbert Kunonga en 54e verzoeker, Gilbert Moyo (wier gevallen in de punten 170 en 171 hierna zullen worden besproken), moet worden opgemerkt dat het personen betreft die tamelijk uiteenlopende hoedanigheden hebben of tamelijk uiteenlopende functies uitoefenden. Meer in het bijzonder gaat het om: officieren van de land- of luchtmacht; de directeur-generaal van de centrale inlichtingendienst; leidinggevend personeel bij de politie; hoge ambtenaren, te weten 7e verzoeker, George Charamba, die permanent secretaris bij de dienst voorlichting en publiciteit is, 65e verzoeker, Tobaiwa Mudede, die „Registrar general” is en met name dus verantwoordelijk is voor de kiezerslijsten, 96e verzoeker, Lovemore Sekeramayi, die „hoofdamtenaar voor de organisatie van de verkiezingen” is, en 110e verzoeker, Paradzai Willings Zimondi, die gevangenisdirecteur is; provinciegouverneurs; de gouverneur van de Reserve Bank of Zimbabwe (centrale bank van Zimbabwe); parlementsleden, te weten 25e verzoeker, Newton Kachepa, die parlements lid voor het kiesdistrict Mudzi North is en 37e verzoekster, Edna Madzongwe, die voorzitter van de senaat is; leidinggevend van de ZANU-PF, te weten 37e verzoekster (lid van het politiebureau en tevens voorzitter van de senaat van Zimbabwe), 57e verzoeker, Simon Khaya Moyo, die voorzitter van het politiebureau is, 63e verzoekster, Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, en 98e verzoeker, Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, die secretaris van het politiebureau zijn, alsmede 93e verzoeker, Stanley Urayayi Sakupwanya, en 94e verzoeker, Tendai Savanhu, die ondersecretaris van het politiebureau zijn, en 103e verzoeker, Mishek Julius Mpande Sibanda, die „Cabinet secretary” (kabinetssecretaris) is.
- 161 Voorts moet de aandacht worden gevestigd op het geval van 28e verzoeker, Jawet Kazangarare, van wie uit de bijlagen bij besluit 2012/97 en uitvoeringsverordening nr. 151/2012 blijkt dat hij „ZANU-PF-raadslid in Hurungwe North en oorlogsveteraan” is, en op het geval van 102e verzoeker, Jabulani Sibanda, met betrekking tot wie in die handelingen is vermeld dat hij „[v]oormalig voorzitter Nationale Vereniging van Oorlogsveteranen” is.
- 162 Ten slotte behoren tot de overige natuurlijke personen op wie de bestreden handelingen van toepassing zijn, voormalige regeringsleden, twee voormalige provinciegouverneurs, te weten 9e verzoeker, Tinaye Chigudu, en 60e verzoeker, Cephas George Msipa, en een voormalig „eerste adjunct-hoofd van de politie”, 68e verzoeker, Bothwell Mugariri.
- 163 Wat het merendeel van de in de punten 160 tot en met 162 hierboven genoemde verzoekers betreft, dat wil zeggen al die verzoekers met uitzondering van die welke in punt 169 hierna zullen worden genoemd, is het Gerecht van oordeel dat de verwijzing naar de functies die zij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen of daarvóór uitoefenden, op zich volstaat om te rechtvaardigen dat hun namen worden opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn. Het gaat om hoge ambtenaren (daaronder begrepen provinciegouverneurs) en leidinggevend van het leger of de politie. Wie een dergelijke functie uitoefent, werkt nauw samen met de regering van een land en kan rechtmatig worden beschouwd als iemand die met de leden van de regering is „geassocieerd”, zonder dat enige bijkomende rechtvaardiging hoeft te worden gegeven. Dat geldt ook voor de leden van het Politburo van de ZANU-PF, dat het bestuursorgaan is van de politieke partij die in Zimbabwe sinds de onafhankelijkheid van het land tot aan de sluiting van het GPA als enige aan de macht was.

- 164 Voorts is het Gerecht van oordeel dat in omstandigheden als die van de onderhavige zaak de enkele omstandigheid dat wordt aangevoerd dat een persoon in het verleden functies heeft uitgeoefend op grond waarvan hij, zolang hij die functies uitoefende, kon worden beschouwd als een lid van de regering van het betrokken land of als iemand die met een dergelijk lid „geassocieerd” was, een voldoende rechtvaardiging vormt om aan te nemen dat hij, wanneer hij zijn functie niet langer uitoefent, met de leden van de regering van het betrokken land is geassocieerd. Wanneer, zoals in de onderhavige zaak, het regime dat in het betrokken land aan de macht was op het moment dat de betrokken persoon lid was van de regering van dat land of met een dergelijk lid was geassocieerd, in de tussentijd niet is gevallen, mag er namelijk van uit worden gegaan, tot bewijzen of aanwijzingen voor het tegendeel worden geleverd, dat die persoon, nadat hij zijn functie heeft neergelegd, geassocieerd is met de leden van de regering van dat land, die zijn voormalige collega’s, medewerkers of hiërarchieke meerderen zijn.
- 165 Wat het eventuele argument betreft dat het zou kunnen dat die personen uit hun vroegere functie zijn ontheven omdat zij het niet eens waren met het repressieve beleid van het regime, in welk geval het niet gerechtvaardigd zou zijn dat zij worden toegevoegd aan de lijst van personen op wie de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn, moet worden gewezen op de doelstelling van de motiveringsplicht, zoals die volgt uit de in punt 141 hierboven aangehaalde rechtspraak, en moet in herinnering worden gebracht dat de motivering, die een wezenlijk vormvoorschrift is, moet worden onderscheiden van het bewijs van de gestelde feiten, dat de rechtmatigheid ten gronde van de betrokken handeling betreft en impliceert dat moet worden onderzocht of de in deze handeling vermelde feiten juist zijn en op goede gronden zijn aangemerkt als factoren die de toepassing van de beperkende maatregelen ten aanzien van de betrokken persoon rechtvaardigen (arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven, punt 60).
- 166 Een persoon wiens naam is opgenomen op de lijst van personen ten aanzien van wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen zijn vastgesteld, omdat hij een voormalig regeringslid zou zijn of een voormalige hooggeplaatste van het bestuur van Zimbabwe, kan uit de lezing van die informatie de nodige gegevens afleiden op grond waarvan hij die opname kan betwisten door, in voorkomend geval, aan te voeren dat hij alle banden met het regime – dat volgens de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, repressief is – had verbroken en hij net daarom van zijn functies was ontheven. Ook de Unierechter beschikt over de nodige gegevens om zijn toezicht uit te oefenen, aangezien uit de motivering van de aan de orde zijnde handeling volgt dat in het kader van het onderzoek naar de gegrondheid van die handeling moet worden nagegaan of, gelet op de voormalige functies van de betrokken persoon, deze nog steeds banden met het regime heeft dan wel of, integendeel, die banden verbroken zijn.
- 167 Bovenstaande overwegingen, die betrekking hebben op de vraag of de verwerende instellingen de motiveringsplicht hebben nageleefd, houden in de omstandigheden van de onderhavige zaak en gelet op de bijzondere situatie van Zimbabwe (zie punt 130 hierboven) niet in dat een vermoeden is ingevoerd of dat de bewijslast in het nadeel van de betrokkenen is omgekeerd. Zij houden enkel in dat uit de verwijzing in de motivering van de bestreden handelingen naar de functies die bepaalde verzoekers voordien uitoefenden, blijkt dat de instellingen die genoemde handelingen hebben vastgesteld, van oordeel waren dat die betrokken verzoekers om die reden geassocieerd bleven met de leiders van Zimbabwe, en dat die instellingen niet over enige informatie beschikten die dat ontkrachtte. In geval van betwisting, moeten de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, voor de Unierechter aantonen dat er, gelet op de voordien door betrokkenen uitgeoefende functies, een band met de regering bestaat en mogen betrokkenen, om dit te weerleggen, alle bewijzen van het tegendeel overleggen.
- 168 Bijgevolg is de verwijzing in de bestreden handelingen naar de in het verleden door de in punt 162 hierboven vermelde verzoekers uitgeoefende functies een voldoende grond om te rechtvaardigen dat die verzoekers zijn opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn.

- 169 Wat daarentegen de hierna genoemde verzoekers betreft, is het Gerecht van oordeel dat de verwijzing naar hun hoedanigheid of naar de functie die zij uitoefenden op zich niet volstaat om te rechtvaardigen dat hun namen worden opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn. Tot die categorie behoren militairen met de graad van kolonel of met een lagere graad, te weten 24e verzoeker, Stephen Gwekwerere, 32e verzoeker, R. Kwenda, 42e verzoeker, G. Mashava, 49e verzoeker, Cairo Mhandu, 50e verzoeker, Fidellis Mhonda, 58e verzoeker, S. Mpabanga, 64e verzoeker, C. Muchono, 78e verzoeker, S. Mutsvunguma, 80e verzoeker, Morgan S. Mzilikazi, 91e verzoeker, Victor Tapiwe Chashe Rungani, en 101e verzoeker, Chris Sibanda; politieagenten van een lagere rang dan die welke in punt 160 hierboven zijn vermeld, te weten 67e verzoeker, Columbus Mudonhi („Adjunct-inspecteur”), 70e verzoeker, Isaac Mumba („Hoofdcommissaris”), en 89e verzoeker, Dani Rangwani („Inspecteur van de recherche”); 25e verzoeker, N. Kachepa (parlements lid), en, ten slotte, de twee in punt 161 hierboven genoemde verzoekers.
- 170 Met betrekking tot 15e, 30e en 54e verzoekers, respectievelijk Joseph Chinotimba, Nolbert Kunonga en Gilbert Moyo, heeft de Raad in zijn verweerschrift gesteld dat zij een bijzondere categorie van personen vormden en de vaststelling van de litigieuze beperkende maatregelen ten aanzien van hen was gerechtvaardigd door de concrete gedragingen die hun in de motivering van besluit 2012/97 en uitvoeringsverordening nr. 151/2012 werden verweten. Dit is echter enkel juist voor 30e verzoeker, Nolbert Kunonga, die in de tweede kolom van de bijlagen bij die twee handelingen als „[z]elfbenoemde Anglicaanse bisschop” wordt omschreven. Die hoedanigheid volstaat op zich kennelijk niet om de vaststelling van beperkende maatregelen jegens de betrokken persoon te rechtvaardigen.
- 171 Wat daarentegen 15e en 54e verzoekers betreft, is in diezelfde kolom van die bijlagen duidelijk vermeld, met name dat zij beiden „leider van de milities van de ZANU-PF” zijn. Die hoedanigheid volstaat – indien bewezen – om aan te nemen dat zij geassocieerd zijn met de door de ZANU-PF voorgedragen leden van de regering van Zimbabwe en rechtvaardigt dus dat zij worden opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn, los van de concrete gedragingen die hun in de derde kolom van die twee bijlagen worden verweten.
- 172 Gelet op een en ander kan nu reeds worden vastgesteld dat de bestreden handelingen toereikend zijn gemotiveerd ten aanzien van alle verzoekende natuurlijke personen, met uitzondering van de in punt 169 hierboven genoemde verzoekers en 30e verzoeker, Nolbert Kunonga. Om na te gaan of de motivering van besluit 2012/97 en uitvoeringsverordening nr. 151/2012 ten aanzien van laatstgenoemde verzoekers toereikend is, moet worden uitgegaan van de gedragingen die hun worden verweten door de instellingen die deze twee handelingen hebben vastgesteld.
- 173 Opgemerkt moet worden dat de bestreden handelingen ook met betrekking tot de meeste andere verzoekende natuurlijke personen naar concrete gedragingen verwijzen. De Raad voert aan dat hij voor die overige verzoekers „aanzienlijk verder is gegaan dan was vereist” door gegevens te verstrekken waaruit hun concrete betrokkenheid bij de ondermijning van de grondrechten, de rechtsstaat en de democratie in Zimbabwe blijkt. Verzoekers betwisten die stelling, doch gaan daarvoor uit van een onjuiste veronderstelling, aangezien verzoekers van mening zijn dat de hoedanigheid van lid van de regering van Zimbabwe of met een dergelijk lid geassocieerde, op zich niet volstaat om te rechtvaardigen dat zijn naam wordt opgenomen op de lijst van personen op wie de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn. Uit de overwegingen die in het kader van de bespreking van het eerste middel zijn geformuleerd, volgt dat die hoedanigheden voor die leden van de regering welke die hoedanigheid reeds bezaten vóór de vorming van de regering van nationale eenheid en diegenen die banden met hen hadden, op zich volstaan om de vaststelling van degelijke maatregelen te rechtvaardigen (zie met name punt 105 hierboven). Dat geldt ook voor voormalige leden van de regering of voormalige hoge ambtenaren (zie punt 168 hierboven). Dit argument van verzoekers moet derhalve worden afgewezen.

- 174 Wat de verzoekers betreft ten aanzien van wie in de bestreden handelingen moet worden vermeld welke concrete gedragingen hun worden verweten (zie punt 172 hierboven), volgt uit de lezing van die handelingen dat hun in wezen wordt verweten direct betrokken te zijn geweest bij gewelddaden en intimidatie, en dit bovendien als aanvoerders en aanzetters. In alle gevallen, behalve dat van 30e en 89e verzoekers, Nolbert Kunonga en Dani Rangwani (voor wie de aangevoerde feiten dateren van respectievelijk 2011 en 2007), vonden de betrokken gewelddaden of intimidatie plaats tijdens de verkiezingscampagne van 2008. In alle gevallen, behalve dat van 30e verzoeker, Nolbert Kunonga, en 89e verzoeker, Dani Rangwani, wordt de precieze plaats vermeld waar de betrokken persoon actief zou zijn geweest. In het geval van 30e verzoeker is vermeld dat hij een „[l]uidruchtig voorstander van het regime” was en voorts dat „[z]ijn volgelingen [...] steun [kregen] van de politie toen ze in 2011 gewelddaden tegen aanhangers van de Kerk begingen”. In het geval van 89e verzoeker staat vermeld dat hij „[b]etrokken” zou zijn geweest „bij een groep van 50 rechtstreeks door de ZANU-PF betaalde leden voor het opsporen en folteren van MDC-aanhangers in april 2007”.
- 175 De informatie betreffende de in punt 174 hierboven vermelde verzoekers en, meer in het algemeen, alle gronden die bij de bestreden handelingen met betrekking tot alle verzoekers zijn ingevoegd in de derde kolom van bijlage III bij verordening nr. 314/2004 en van de tabel met als opschrift „Personen” in de bijlage bij besluit 2011/101, komen inhoudelijk overeen met die welke het Hof in het arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven (punten 57-59) als toereikend heeft aangemerkt. Zoals het geval was in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot dat arrest, blijkt uit die motivering op basis van welke specifieke en concrete gegevens, inzake de hoedanigheid, de uitgeoefende functie en de soorten gedragingen, de instellingen die de handelingen hebben vastgesteld van mening waren dat de betrokkenen bij gewelddaden, intimidatie en schendingen van de grondrechten in Zimbabwe waren betrokken.
- 176 Anders dan verzoekers aanvoeren, moet worden vastgesteld dat de redenen die in de derde kolom van bovengenoemde bijlagen zijn vermeld, niet te vaag en algemeen zijn, noch wat de 39 verzoekers betreft die in punt 137 hierboven zijn genoemd, noch wat de overige betrokken natuurlijke personen betreft. Voorts moet worden benadrukt dat, zoals tevens blijkt uit de overwegingen van de bestreden handelingen die in het kader van de bespreking van het eerste middel in herinnering zijn gebracht, de tegen het regime van president Robert Mugabe geuite beschuldigingen betreffende gewelddaden, intimidatie en schendingen van de grondrechten in Zimbabwe – zowel die van algemene aard als die welke de verkiezingen van 2008 betreffen, internationaal bekend waren en verzoekers dus daarvan op de hoogte moesten zijn. Die beschuldigen maken dus, los van het waarheidsgehalte ervan, deel uit van de context van de bestreden handelingen, die, zoals uit de in punt 143 hierboven aangehaalde rechtspraak volgt, relevant is voor het onderzoek inzake de naleving van de motiveringsplicht.
- 177 Daar die context hun bekend was, konden de betrokken verzoekers gemakkelijk begrijpen wat hun werd verweten en konden zij, in voorkomend geval, die beschuldigingen in het algemeen betwisten, of, meer in het bijzonder, voor zover zij de plaats betroffen waar zij actief zouden zijn geweest of, althans aanvoeren dat, gesteld al dat die aangevoerde gewelddaden, intimidatie of schendingen van de grondrechten daadwerkelijk hadden plaatsgevonden, zij daar niet aan hadden deelgenomen (zie in die zin arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven, punt 59).
- 178 Voorts moet in herinnering worden gebracht dat de Raad als bijlage bij zijn verweerschrift met name een document van 1 046 bladzijden (bijlage B.19) heeft gevoegd dat volgens de daarmee overeenstemmende vermelding in het overzicht van de bijlagen, „algemeen bekende gegevens die de in de litigieuze beperkende maatregelen vermelde informatie bevestigen”, bevat. Volgens de Raad zijn de gegevens betreffende verzoekers’ gedragingen van die de grondrechten, de rechtsstaat en de democratie in Zimbabwe ondermijnen, die in de bijlagen bij de bestreden handelingen zijn vermeld, algemeen bekend zoals juist volgt uit de verschillende documenten die in die bijlage zijn opgenomen.

- 179 Gelet op een en ander is, om te beoordelen of de bestreden handelingen toereikend zijn gemotiveerd, niet vereist dat die bijlage in aanmerking wordt genomen. Het Gerecht is bijgevolg van oordeel dat het niet nodig is om met betrekking tot die bijlage de door verzoekers voorgestelde maatregel tot organisatie van de procesgang (zie punt 25 hierboven) te nemen.
- 180 Gelet op de in punt 178 hierboven samengevatte toelichtingen van de Raad, staat vast dat de als bijlage B.19 bij zijn verweerschrift gevoegde documenten moeten worden onderscheiden van de documenten waarom verzoekers in hun in punt 19 hierboven bedoeld verzoek hebben verzocht. Zoals reeds gezegd, heeft de Raad, kort nadat verzoekers het in punt 25 hierboven bedoelde verzoek om vaststelling van een maatregel tot organisatie van de procesgang hadden ingediend, verzoekers de documenten meegedeeld waarom zij in hun in punt 19 hierboven vermelde verzoek hadden verzocht. De documenten in bijlage B.19 bij het verweerschrift van de Raad zijn dus niet als zodanig documenten waarop de Raad zich bij de vaststelling van besluit 2012/97 en uitvoeringsbesluit 2012/124 heeft gebaseerd.
- 181 Bijlage B.19 bij het verweerschrift van de Raad moet veeleer aldus worden opgevat dat het niet tot doel heeft de bestreden handelingen achteraf te motiveren, maar ertoe strekt aan te tonen dat, gelet op de context waarin deze handelingen zijn vastgesteld, de motivering ervan toereikend was (zie in die zin arrest Raad/Bamba, punt 141 hierboven, punt 62).
- 182 Ten slotte is het Gerecht tevens van oordeel dat ook de specifieke redenen, zoals uiteengezet in de bijlagen bij besluit 2012/97 en uitvoeringsverordening nr. 151/2012 ten aanzien van de verzoekende rechtspersonen, toereikend zijn om te rechtvaardigen dat zij zijn opgenomen op de lijst van personen en entiteiten waarop de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn. Voor iedere betrokken entiteit is namelijk vermeld dat zij toebehoort aan een van de natuurlijke personen op wie krachtens diezelfde handelingen beperkende maatregelen van toepassing zijn dan wel geassocieerd is met de Zimbabwaanse regering, met een agentschap van die regering of met de „ZANU-PF-fractie” van de Zimbabwaanse regering. Die redenen volstaan om de betrokken entiteiten in staat te stellen de gegrondheid van die maatregelen te betwisten en het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen.
- 183 De slotsom dient dus te luiden dat de bestreden handelingen rechtens genoegzaam zijn gemotiveerd ten aanzien van alle verzoekers en het derde middel moet derhalve worden afgewezen.

Vierde middel: schending van de rechten van verdediging

- 184 Verzoekers voeren aan dat het beginsel van eerbiediging van de rechten van verdediging in de context van de onderhavige zaak inhoudt dat de instellingen van de Unie twee belangrijke verplichtingen moeten nakomen. Ten eerste moeten zij de betrokken persoon of entiteit de argumenten en bewijzen medelen die tegen die persoon of entiteit zijn aangevoerd om de vaststelling van beperkende maatregelen te rechtvaardigen. Ten tweede moet de betrokken persoon of entiteit in staat worden gesteld zijn of haar standpunt over die bewijzen naar behoren kenbaar te maken. Bovendien brengen verzoekers in herinnering dat, in geval van verlenging van een reeds jegens een persoon of entiteit vastgestelde beperkende maatregel, de noodzaak om de rechten van verdediging van die persoon of entiteit te beschermen en het recht om te worden gehoord vereisen dat zij in kennis worden gesteld van de tegen hen in aanmerking genomen elementen en in staat worden gesteld hun opmerkingen daarover kenbaar te maken voordat een besluit over de verlenging van de betrokken maatregel wordt vastgesteld.
- 185 Volgens verzoekers zijn in de onderhavige zaak aan geen van hen, noch vóór de vaststelling van de bestreden handelingen, noch daarna, bewijzen meegedeeld die de vaststelling van de litigieuze handelingen ten aanzien van ieder van hen konden rechtvaardigen. Evenmin hebben zij de gelegenheid gekregen om opmerkingen over die bewijzen in te dienen. De bestreden handelingen

bevatten geen waarborgen in dat opzicht. Daarenboven bevatten die handelingen beschuldigingen van ernstige strafbare feiten, doch is daarin niet vermeld uit welke bron die beschuldigingen komen en wordt geen acht geslagen op de problemen op het vlak van gegevensbescherming waarop de Commissie en de Europese toezichthouder voor gegevensbescherming (ETGB) hebben gewezen en die kunnen rijzen indien de Raad of de Commissie gegevens inzake strafrechtelijke inbreuken of veroordelingen verwerken.

- 186 Zoals het Hof bij de toetsing van beperkende maatregelen in herinnering heeft gebracht, dient de Unierechter overeenkomstig de hem verleende bevoegdheden de wettigheid van alle Uniehandelingen in beginsel volledig toetsen aan de grondrechten die behoren tot de rechtsorde van de Unie. Dat vereiste is uitdrukkelijk neergelegd in artikel 275, tweede alinea, VWEU (zie arrest Hof van 28 november 2013, Raad/Fulmen en Mahmoudian, C-280/12 P, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 187 Tot die grondrechten behoort met name de eerbiediging van het recht van verdediging, dat is neergelegd in artikel 41, lid 2, van het Handvest van de grondrechten en het recht omvat om te worden gehoord en het recht op toegang tot de stukken met inachtneming van het gerechtvaardigde belang van de vertrouwelijkheid (zie arrest Raad/Fulmen en Mahmoudian, punt 186 hierboven, punten 59 en 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 188 Volgens die rechtspraak moet het bestaan van een schending van het recht van verdediging worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van het geval, met name de aard van de betrokken handeling, de context van de vaststelling ervan en de rechtsregels die de betrokken materie beheersen (zie arrest Raad/Fulmen en Mahmoudian, punt 186 hierboven, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 189 In de onderhavige zaak moet worden vastgesteld dat, hoewel verzoekers in hun verzoekschrift de terzake toepasselijke bepalingen, algemene beginselen en rechtspraak in herinnering hebben gebracht, hun concrete in punt 185 hierboven samengevatte grief is ontleend aan het feit dat de Raad heeft verzuimd om hen vóór de vaststelling van de bestreden handelingen de bewijzen mee te delen van de gedragingen die hun in die handelingen worden verweten en die de ten aanzien van hen vastgestelde maatregelen rechtvaardigen, alsmede om hen in staat te stellen hun opmerkingen over die bewijzen in te dienen.
- 190 Uit het dossier blijkt niet – en verzoekers voeren dit overigens ook niet aan – dat zij vóór het indienen van het verzoek om mededeling van de bewijzen, dat zij vijf dagen vóór het indienen van het beroep aan de Raad hebben gericht (zie punt 19 hierboven), de Raad hadden verzocht om mededeling van de bewijzen waarop hij zich had gebaseerd om de litigieuze beperkende maatregelen ten aanzien van hen vast te stellen.
- 191 Verzoekers gaan dus uit van de veronderstelling dat de Raad, teneinde de rechten van verdediging van verzoekers te eerbiedigen, hun die bewijzen uit eigen beweging had moeten meedelen zonder dat zij daarom hadden gevraagd. Die veronderstelling is evenwel onjuist.
- 192 Zoals het Gerecht in zijn arrest van 14 oktober 2009, *Bank Melli Iran/Raad* (T-390/08, Jurispr. blz. II-3967, punt 97) heeft geoordeeld, wanneer voldoende nauwkeurige inlichtingen zijn meegedeeld die de betrokkene in staat stellen om zijn standpunt met betrekking tot de door de Raad ten laste gelegde omstandigheden naar behoren kenbaar te maken, dan verlangt het beginsel van de eerbiediging van de rechten van de verdediging niet dat de Raad uit eigen beweging toegang verleent tot de documenten in zijn dossier. De Raad moet enkel op verzoek van de belanghebbende toegang geven tot alle niet-vertrouwelijke administratieve stukken betreffende de bestreden maatregel. De spontane mededeling van de gegevens van het dossier zou feitelijk een overdreven vereiste zijn, aangezien het op het moment van de vaststelling van een beperkende maatregel – een

bevriezingsmaatregel of een andere maatregel – niet zeker is dat de betrokken persoon door middel van de toegang tot het dossier de feiten waarop de Raad het hem ten laste gelegde baseert, wenst te verifiëren.

- 193 Uit de bespreking van het derde middel is gebleken dat de bestreden handelingen rechtens genoegzaam waren gemotiveerd (zie punt 183 hierboven). Met andere woorden, verzoekers beschikten over voldoende nauwkeurige inlichtingen, zoals door de betrokken rechtspraak is vereist, en zij hadden dus, indien zij dat wensten, zelf moeten verzoeken om mededeling van de hen betreffende bewijzen waarop de Raad zich had gebaseerd. Zoals gezegd, hebben zij slechts vijf dagen voor het indienen van het verzoekschrift daarom verzocht.
- 194 Niets in het dossier wijst erop dat verzoekers, zo zij dit hadden gewenst, niet eerder een dergelijk verzoek hadden kunnen indienen. Integendeel, een aantal elementen wijzen erop dat verzoekers wisten dat zij contact met de Raad konden opnemen betreffende de jegens hen vastgestelde beperkende maatregelen en zij in dat verband om mededeling van de hen betreffende bewijzen konden verzoeken.
- 195 Meer in het bijzonder heeft de Raad bij het dossier een brief van 1 september 2011 gevoegd, die 1e verzoeker, Johannes Tomana, aan de voorzitter van de Europese Raad had gericht „namens alle natuurlijke personen, rechtspersonen en juridische entiteiten” die in de bijlage bij besluit 2011/101 waren opgenomen. In die brief betwistte Johannes Tomana dat de motivering die in die bijlage was gegeven ter rechtvaardiging van de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van al die personen, toereikend en gegrond was. Johannes Tomana heeft evenwel niet verzocht om mededeling van de bewijzen voor de in die bijlage geformuleerde stellingen.
- 196 Voorts moet worden opgemerkt dat verzoekers – Johannes Tomana buiten beschouwing gelaten – in hun antwoord op een schriftelijke vraag van het Gerecht niet hebben gesteld dat zij laatstgenoemde niet hadden gemachtigd om de betrokken brief ook namens hen te schrijven. Zij hebben enkel ontkend dat Johannes Tomana namens hen is opgetreden „wat de betekening betreft [...] van hun aanwijzing als personen op wie de [litigieuze] beperkende maatregelen van toepassing zijn”.
- 197 Overigens heeft Johannes Tomana niet alleen bij het verzenden van voornoemde brief verklaard dat hij ook namens de overige verzoekers optrad. Samen met hun verzoekschrift hebben verzoekers een brief overgelegd die Johannes Tomana aan hun vertegenwoordigers had gericht en waarin laatstgenoemde stelt namens alle overige verzoekers op te treden en, eveneens in naam van laatstgenoemden, die vertegenwoordigers een volmacht verleent om het beroep in te stellen.
- 198 De kabinetschef van de voorzitter van de Europese Raad heeft op de brief van Johannes Tomana van 1 september 2011 geantwoord bij brief van 20 september 2011, waarin hij eraan heeft herinnerd dat de redenen voor de vaststelling van beperkende maatregelen ten aanzien van de betrokken personen en entiteiten in de bijlage bij besluit 2011/101 waren vermeld en voor het overige heeft verwezen naar de kennisgeving van de Raad van 16 februari 2011 ter attentie van de personen, entiteiten en lichamen op wie de beperkende maatregelen van besluit 2011/101 van toepassing zijn (PB C 49, blz. 4). In die kennisgeving stond met name dat de personen, entiteiten en lichamen waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing waren „de Raad [konden] verzoeken het besluit om hen op bovengenoemde lijst te plaatsen, te heroverwegen” alsmede het adres waaraan een dergelijk verzoek moest worden gericht. Naar aanleiding van de vaststelling van besluit 2012/97 is op 18 februari 2012 overigens een soortgelijke kennisgeving in het Publicatieblad gepubliceerd (PB C 48, blz. 13).
- 199 Los van de vraag of de Raad op basis van die elementen de vaststelling van besluit 2012/97 ook namens de overige daarin vermelde natuurlijke personen aan Johannes Tomana mocht betekenen, zoals de Raad stelt te hebben gedaan, volgt daaruit dat verzoekers de Raad eerder hadden kunnen verzoeken om mededeling van de door hen gevraagde elementen, die zij naar aanleiding van hun in punt 19 hierboven vermelde verzoek hebben verkregen.

- 200 In antwoord op laatstgenoemd verzoek heeft de Raad de gevraagde elementen (in een niet-vertrouwelijke versie) meegedeeld met een zekere vertraging van ongeveer zeven maanden, die volgens hem gerechtvaardigd was omdat heel wat van de betrokken documenten moesten worden „gederubriceerd”. Aangezien geen elementen in tegenovergestelde zin zijn aangevoerd, mag worden aangenomen dat de Raad een eventueel eerder verzoek van verzoeker in die zin op dezelfde wijze zou hebben behandeld, dat wil zeggen dat hij hun een niet-vertrouwelijke versie van de gevraagde bewijzen zou hebben meegedeeld.
- 201 Voorts heeft de omstandigheid dat de Raad verzoekers slechts op 27 november 2012 de elementen heeft meegedeeld waarom zij in hun in punt 19 hierboven bedoelde brief hadden verzocht, hen niet belet hun standpunt voor het Gerecht kenbaar te maken. Verzoekers hebben het Gerecht namelijk tweemaal met succes verzocht om verlenging van de termijn voor het indienen van hun repliek en hebben in die memorie dus opmerkingen over die elementen kunnen maken. Hun argumenten betreffende die documenten zullen hierna, in het kader van de bespreking van het tweede middel, worden onderzocht.
- 202 In repliek hebben verzoekers, na hun in punt 185 hierboven samengevatte grief te hebben herhaald, voorts aangevoerd dat zij, nadat de Raad hun de elementen had meegedeeld waarop hij zich had gebaseerd om de beperkende maatregelen vast te stellen, ernstige schade hebben geleden omdat zij pas in 2013 werden uitgenodigd om te antwoorden op beweringen over hun vermeende gedragingen van vijf jaar voordien.
- 203 Een dermate bondige en algemene stelling levert evenwel geen voldoende grond op voor de nietigverklaring van de bestreden handelingen wegens schending van de rechten van verdediging van verzoekers. Verzoekers verduidelijken immers niet welke verklaringen voor hen precies moeilijk te weerleggen zijn en evenmin lichten zij de aard en de oorzaken toe van de moeilijkheden die zij daarbij zouden ondervinden. Daarenboven lichten verzoekers niet toe waarom zij slechts vijf dagen voor het indienen van het beroep voor het eerst om mededeling van die elementen hebben verzocht.
- 204 In de veronderstelling dat het onderhavige middel aldus moet worden uitgelegd dat verzoekers aanvoeren dat de verwerende instellingen hen, vóór de vaststelling van de bestreden handelingen, niet in staat hebben gesteld naar behoren hun standpunt kenbaar te maken over de in die handelingen tegen hen in aanmerking genomen redenen, moet worden vastgesteld dat volgens de rechtspraak het recht van een persoon of entiteit ten aanzien waarvan reeds eerder vastgestelde beperkende maatregelen bij een nieuwe handeling worden verlengd, om te worden gehoord vóór de vaststelling van die handeling, wel dient te worden geëerbiedigd wanneer de instelling die de betrokken handeling heeft vastgesteld, nieuwe elementen tegen die personen of entiteiten in aanmerking heeft genomen, en niet wanneer de verlenging in wezen is gebaseerd op dezelfde redenen als die welke de vaststelling van de aanvankelijke handeling tot oplegging van de betrokken beperkende maatregelen hebben gerechtvaardigd (arresten Gerecht van 13 september 2013, Makhlouf/Raad, T-383/11, punt 43, en 4 februari 2014, Syrian Lebanese Commercial Bank/Raad, T-174/12 en T-80/13, punt 149; zie tevens in die zin arrest Hof van 21 december 2011, Frankrijk/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Jurispr. blz. I-13427, punt 62).
- 205 In de onderhavige zaak verschillen de redenen die in de bestreden handelingen zijn vermeld ter rechtvaardiging van de vaststelling van de litigieuze beperkende maatregelen jegens verzoekers, niet wezenlijk van die welke waren vermeld in de daaraan voorafgaande handelingen, te weten besluit 2011/101, in de versie vóór de wijziging ervan bij besluit 2012/97 en verordening nr. 314/2004, vóór de wijziging ervan bij uitvoeringsverordening nr. 151/2012.
- 206 Ofschoon de motivering van de bestreden handelingen preciseringen bevat inzake de gedragingen die aan een groot deel van de verzoekers worden verweten, of een meer gedetailleerde beschrijving van die gedragingen, zijn de redenen die rechtvaardigen dat verzoekers zijn opgenomen op de lijst van personen en entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn, in

wezen namelijk dezelfde als die welke in de eraan voorafgaande handelingen waren vermeld. In geen enkel geval zijn bij de verlenging van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen de in de eerdere handelingen vermelde redenen door andere redenen vervangen, zoals wel was gebeurd in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, punt 204 hierboven.

- 207 Wat meer in het bijzonder de personen betreft die zijn opgenomen op de lijst van personen en entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn op grond van de functies die zij uitoefenden of die zij in het verleden hadden uitgeoefend, te weten alle verzoekers, met uitzondering van die welke in punt 169 hierboven zijn genoemd, is reeds vastgesteld (zie punt 163 hierboven) dat de verwijzing naar de functies die zij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen of daarvoor uitoefenden, op zich volstaat om te rechtvaardigen dat hun namen worden opgenomen op de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn. Voor ieder van hen wordt zowel in de bestreden handelingen als in de daarin voorafgaande handelingen naar dezelfde functies verwezen.
- 208 Indien wordt aangenomen dat verzoekers tevens een grief aanvoeren als die welke in punt 204 hierboven is uiteengezet, kan die grief dus niet slagen.
- 209 De overige argumenten die verzoekers in het kader van het onderhavige middel aanvoeren, hebben geen betrekking op een vermeende schending van hun rechten van verdediging. Verzoekers voeren in wezen aan dat de verwerende instellingen zich niet op solide bewijzen hebben gebaseerd om de litigieuze beperkende maatregelen jegens hen vast te stellen. Zij benadrukken in dat verband dat, indien zij strafrechtelijk vervolgd zouden zijn geweest wegens de gedragingen die hun in de bestreden handelingen worden verweten, ter zake doende en solide bewijzen hadden moeten worden overgelegd om tot een veroordeling te leiden. Volgens verzoekers heeft het Verenigd Koninkrijk trouwens erkend dat er voor een aantal van hen geen bewijzen waren voor hun vermeende gedragingen die in de bestreden handelingen waren vermeld.
- 210 Die argumenten zijn niet relevant voor de vraag of de rechten van verdediging van verzoekers eventueel zijn geschonden. Zij zouden, in voorkomend geval, relevant kunnen zijn indien de gegrondheid van de bestreden handelingen en de materiële juistheid van de feiten waarop die handelingen zijn gebaseerd, worden betwist. De vraag of verzoekers daadwerkelijk die elementen hebben betwist, zal in de punten 261 tot en met 266 hierna worden behandeld.
- 211 Voorts voeren verzoekers aan dat de Commissie in haar in punt 120 hierboven bedoelde voorstel voor een verordening, een aantal waarborgen had opgenomen om te verzekeren dat de rechten van verdediging van verzoekers werden geëerbiedigd, wat in de onderhavige zaak niet is gebeurd. Het door verzoekers aangevoerde voorstel van de Commissie is evenwel nooit aangenomen zodat de vraag of de daarin opgenomen waarborgen in casu zijn geëerbiedigd, niet relevant is. Om diezelfde reden hoeft niet nader te worden ingegaan op het advies van de ETGB over diverse wetgevingsvoorstellen tot vaststelling van bepaalde specifieke beperkende maatregelen ten aanzien van Somalië, Zimbabwe, de Democratische Volksrepubliek Korea en Guinee (PB 2010 C 73, blz. 1), dat verzoekers tevens hebben aangevoerd (zie punt 185 hierboven). Dat advies heeft eveneens betrekking op het hierboven genoemde voorstel van de Commissie, dat niet door de Raad is gevolgd.
- 212 In repliek hebben verzoekers tevens betoogd dat de verwerende instellingen hun nooit schriftelijk hebben meegedeeld dat hun namen waren opgenomen op de lijst van namen van de personen op wie de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing waren. De publicatie van een kennisgeving daaromtrent in het Publicatieblad volstaat volgens hen niet.
- 213 Dit argument betreft de betekening van de bestreden handelingen aan verzoekers, die niet relevant is voor de bespreking van de vraag of hun rechten van verdediging zijn geëerbiedigd voordat die handelingen werden vastgesteld. De betekening van die handelingen gebeurt namelijk

noodzakelijkerwijze na de vaststelling ervan. De vraag of de Raad de bestreden handelingen per post had moeten betekenen aan iedere verzoeker op wie zij betrekking hadden en meer in het bijzonder, of de betekening per post aan Johannes Tomana tevens gold als een betekening aan alle andere verzoekers, zoals de Raad betoogt (zie punt 199 hierboven) is relevant om te bepalen wanneer de beroepstermijn begint te lopen. In de onderhavige zaak en in elk geval staat vast dat het beroep tijdig is ingesteld. De verwerende instellingen hebben dat overigens niet betwist.

- 214 Aangezien geen van de door verzoekers in het kader van het vierde middel geformuleerde grieven kan slagen, moet dat middel worden afgewezen.

Tweede middel: kennelijk onjuiste beoordeling

- 215 Met hun tweede middel voeren verzoekers aan dat de Raad en de Commissie blijk hebben gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling door aan te nemen dat was voldaan aan de voorwaarden voor de opname van hun namen op de lijst van personen en entiteiten waarop de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing waren.

Opmerkingen vooraf

- 216 Het Gerecht heeft in zijn arrest *Bank Melli Iran/Raad*, punt 192 hierboven (punt 36) reeds geoordeeld dat, waar het gaat om de algemene regels voor de modaliteiten van de beperkende maatregelen die de Raad over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikte ten aanzien van de omstandigheden waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van economische en financiële sanctiemaatregelen op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG, conform een uit hoofde van het GBVB ingenomen gemeenschappelijk standpunt. Daar de Unierechter in het bijzonder niet zijn beoordeling van de bewijzen, feiten en omstandigheden die de vaststelling van dergelijke maatregelen rechtvaardigen, in de plaats kan stellen van die van de Raad, moet de toetsing door het Gerecht beperkt blijven tot de controle of de procedure- en motiveringsvoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten juist zijn vastgesteld en of er geen sprake is van een kennelijke fout bij de beoordeling van de feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid. Deze beperkte toetsing geldt in het bijzonder voor de beoordeling van de opportuniteitsoverwegingen waarop dergelijke maatregelen zijn gebaseerd.
- 217 Die overwegingen gelden ook voor de beperkende maatregelen die zijn vastgesteld krachtens artikel 215 VWEU, dat dezelfde inhoud heeft als de artikelen 60 EG en 301 EG (zie punt 122 hierboven).
- 218 Uit die rechtspraak volgt dat de beoordelingsbevoegdheid waarover de Raad terzake beschikt, niet belet dat de Unierechter zich bij de uitoefening van zijn wettigheidstoetsing vergewist van de materiële juistheid van de feiten waarop de Raad zich heeft gebaseerd. De doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten vereist namelijk dat de Unierechter zich ervan vergewist dat het besluit, dat een individuele strekking heeft voor de betrokken persoon of de betrokken entiteit, berust op een voldoende solide feitelijke grondslag. Dit betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van redenen waarop dat besluit steunt, worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (zie arrest *Raad/Fulmen en Mahmoudian*, punt 186 hierboven, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 219 De Unierechter moet dus 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. 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 negatief bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn. Het 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 (zie arrest Raad/Fulmen en Mahmoudian, punt 186 hierboven, punten 65-67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 220 Indien de bevoegde autoriteit van de Unie niet aan het verzoek van de Unierechter kan voldoen, moet deze laatste zich baseren op de elementen die hem zijn meegedeeld, te weten de motivering van de bestreden handeling, de opmerkingen en de eventuele bewijzen à décharge die de betrokken persoon heeft overgelegd en het antwoord van de bevoegde autoriteit van de Unie op die opmerkingen. Indien de Unierechter op basis van die elementen niet kan vaststellen of een reden gegrond is, moet hij deze afwijzen als basis voor het besluit tot plaatsing of handhaving van de betrokken plaatsing op de lijst. Indien de bevoegde autoriteit van de Unie daarentegen relevante informatie of relevant bewijs verstrekt, moet de Unierechter nagaan of de aangevoerde feiten materieel juist zijn gelet op die informatie en dat bewijs en de bewijswaarde daarvan beoordelen aan de hand van de omstandigheden van het geval en in het licht van de mogelijk daarover ingediende opmerkingen, met name die van de betrokken persoon (zie arrest Raad/Fulmen en Mahmoudian, punt 186 hierboven, punten 68 en 69 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 221 Evenwel moet worden benadrukt, zoals in de in punt 219 hierboven aangehaalde rechtspraak is vastgesteld, dat de Unierechter de materiële juistheid van de feiten die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de vaststelling van de beperkende maatregelen, alleen moet onderzoeken wanneer de personen op wie die maatregelen van toepassing zijn, die feiten voor hem betwisten. Een dergelijke toetsing betreft het onderzoek van de gegrondheid van de bestreden handelingen en het staat niet aan de Unierechter deze ambtshalve te onderzoeken.
- 222 Wanneer de Raad de criteria voor de plaatsing van de naam van een persoon of een entiteit op de lijst van personen of entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, op abstracte wijze vaststelt, is het bovendien de taak van de Unierechter na te gaan, aan de hand van de middelen die door de betrokken persoon of entiteit zijn aangevoerd of die, in voorkomend geval, ambtshalve zijn opgeworpen, of diens geval aan de door de Raad gestelde abstracte criteria beantwoordt. Die toetsing strekt zich uit tot de beoordeling van de feiten en omstandigheden die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de plaatsing van de betrokken persoon of entiteit op de lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, alsook van het bewijs en de informatie waarop die beoordeling is gebaseerd (zie in die zin arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 192 hierboven, punt 37).
- 223 Die overwegingen dienen in aanmerking te worden genomen bij de bespreking van de door verzoekers in het kader van het onderhavige middel aangevoerde grieven en argumenten. In dat verband zullen eerst de in het verzoekschrift aangevoerde grieven en argumenten worden onderzocht en vervolgens de ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, de gegrondheid van de in replek aangevoerde grieven en argumenten.

In het verzoekschrift aangevoerde grieven en argumenten

- 224 Verzoekers voeren aan dat de betwiste beperkende maatregelen, net als de eraan voorafgaande handelingen, volgens de artikelen 4 en 5 van besluit 2011/101 betrekking hebben op de personen en entiteiten „wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”. Volgens verzoekers mochten de Raad en de Commissie die maatregelen dus alleen vaststellen ten aanzien van de personen en entiteiten ten aanzien waarvan er

bewijzen bestonden dat zij werkelijk betrokken waren bij activiteiten die de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnden. Daarenboven moest het gaan om een aanhoudende betrokkenheid.

- 225 De conclusie van de Raad en de Commissie dat iedere verzoeker aan dat criterium beantwoordt, is onjuist en wel om meerdere redenen. In de eerste plaats zijn de litigieuze beperkende maatregelen aan een aantal verzoekers opgelegd omdat zij „lid van de ZANU-PF regering” waren of tot de „ZNAU-PF-fractie” behoorden. Die reden volstaat niet omdat daarmee geen strafbare gedraging wordt aangevoerd. Overigens waarborgt de grondwet van Zimbabwe een recht op lidmaatschap van een politieke partij. Voorts zijn de litigieuze beperkende maatregelen gericht tegen de leden van de voormalige regering van Zimbabwe. Zij hebben geen betrekking op de regering van nationale eenheid, die ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen in Zimbabwe aan de macht was en ook niet op de ZANU-PF. Bovendien steunt de Unie uitdrukkelijk de regering van nationale eenheid.
- 226 In de tweede plaats zijn een aantal verzoekers opgenomen op de lijst van personen en entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn, op grond dat zij geassocieerd zijn met of banden hebben met een ZANU-PF-lid van de regering of met de ZANU-PF-fractie van de regering. Een dergelijke reden is ontoereikend. Enerzijds worden aan die verzoekers geen onrechtmatige gedragingen verweten, laat staan dat hun wordt verweten daadwerkelijk te hebben deelgenomen aan activiteiten waarvan op goede gronden kan worden gesteld dat zij de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen. Anderzijds heeft het Hof in zijn arrest *Tay Za/Raad*, punt 119 hierboven, duidelijk gemaakt dat de enkele omstandigheid dat aan een persoon of entiteit wordt verweten geassocieerd te zijn met de leiders van een derde land, niet rechtvaardigt dat tegen die persoon of entiteit beperkende maatregelen worden vastgesteld.
- 227 In de derde plaats hebben, wat een groot deel van de verzoekers betreft, de redenen die zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van hun opname op de lijst van personen of entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn, betrekking op vermeende gedragingen van hen in het verleden, in veel gevallen zelfs meerdere jaren vóór de vaststelling van de beperkende maatregelen en zelfs vóór de vorming van de regering van nationale eenheid. Dergelijke redenen zijn ontoereikend in het licht van de doelstelling van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen, te weten de betrokken personen aan te moedigen „een beleid te verwerpen dat een einde maakt aan de mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting en goed bestuur in Zimbabwe”. Beperkende maatregelen vaststellen tegen personen louter op grond van gedragingen in het verleden, zonder dat zij betrokken zijn bij enig regeringsbeleid of invloed daarop uitoefenen, kan hen niet aanmoedigen om dat beleid te verwerpen. In dat verband zijn verzoekers van mening dat – mede gelet op de overwegingen van gemeenschappelijk standpunt 2002/145 en op een verklaring van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor het buitenlands en veiligheidsbeleid – gedragingen van de betrokkenen in het verleden op zich geen voldoende grond opleveren om hun namen op te nemen op de lijst van personen en entiteiten waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn als die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn.
- 228 Dat betoog van verzoekers gaat uit van een onjuiste veronderstelling aangezien verzoekers lijken aan te nemen dat de litigieuze beperkende maatregelen alleen konden worden vastgesteld ten aanzien van personen of entiteiten wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen. Dit klopt echter niet.
- 229 Zoals reeds gezegd in het kader van de bespreking van het eerste en het derde middel, volgt uit de bewoordingen van de artikelen 4 en 5 van besluit 2011/101 (zie punten 7 en 8 hierboven) dat voornoemde categorie slechts een van de drie categorieën personen en entiteiten is ten aanzien waarvan de beperkende maatregelen waarin dat besluit voorziet, kunnen worden vastgesteld. De twee andere categorieën zijn respectievelijk de „leden van de regering van Zimbabwe” en „de met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen, entiteiten of lichamen”. Met andere woorden, de

omstandigheid dat een persoon of entiteit lid is van de regering van Zimbabwe of met een dergelijk lid geassocieerd is, rechtvaardigt op zich dat ten aanzien van die persoon of entiteit de beperkende maatregelen worden vastgesteld waarin besluit 2011/101 voorziet.

- 230 Daarenboven volgt in wezen uit de in de punten 129 tot en met 133 hierboven geformuleerde overwegingen dat de personen en entiteiten wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen slechts een bijzondere categorie vormen van personen en entiteiten die met de leiders van dat land zijn geassocieerd. Daarom is het gerechtvaardigd dat hun namen zijn opgenomen in bijlage III bij verordening nr. 314/2004, ook al wordt die categorie van personen en entiteiten in die verordening niet specifiek vermeld.
- 231 Gelet op een en ander kunnen de in de punten 225 en 226 hierboven samengevatte argumenten van verzoekers niet slagen. Uit het arrest *Tay Za/Raad*, punt 119 hierboven (punt 63), volgt duidelijk dat krachtens de artikelen 60 EG en 301 EG of artikel 215 VWEU beperkende maatregelen kunnen worden vastgesteld ten aanzien van de leden van de regering van Zimbabwe, die in elk geval tot de leiders van dat land behoren, en diegenen die met die leiders zijn geassocieerd. Een eventuele verwijzing naar de concrete gedragingen van laatstgenoemde categorie van personen wordt uiteindelijk alleen maar gemaakt om aan te tonen dat zij met de leden van de regering van dat land zijn geassocieerd. Dergelijke verwijzingen zijn dus niet absoluut noodzakelijk voor de leden van de regering en ook niet voor de met hen geassocieerden, mits in het geval van laatstgenoemden uit andere omstandigheden blijkt dat zij met de leden van de regering zijn geassocieerd, bijvoorbeeld uit de functies die zij uitoefenen of in het verleden uitoefenden.
- 232 Dat wordt verwezen naar de omstandigheid dat de betrokken regeringsleden lid waren van de ZANU-PF betekent bovendien niet dat, zoals verzoekers stellen, ten aanzien van de betrokken personen (en de met hen geassocieerde entiteiten) sancties zijn vastgesteld op grond van de enkele omstandigheid dat zij lid zijn van een politieke partij. In herinnering moet worden gebracht dat de ZANU-PF niet zo maar een politieke partij is, doch de partij die als enige aan de macht was toen de gewelddaden, intimidatie en schendingen van de grondrechten van het Zimbabwaanse volk plaatsvonden, die door de instellingen die de bestreden handelingen en de daaraan voorafgaande handelingen hebben vastgesteld, zijn aangevoerd ter rechtvaardiging van de vaststelling ervan. Tevens zij eraan herinnerd dat de regering van nationale eenheid, die ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen in Zimbabwe aan de macht was, enerzijds bestond uit leden van de ZANU-PF, die daarnaast – in de meeste gevallen – reeds lid waren van de regering van Zimbabwe vóór de vorming van die regering van nationale eenheid, dat wil zeggen gedurende het tijdvak waarin de gewelddaden, intimidatie en schendingen van de grondrechten plaatsvonden, die de vaststelling van de litigieuze beperkende maatregelen rechtvaardigden en, anderzijds, uit door de oppositiepartijen voorgedragen personen (zie tevens punten 104, 109 en 110 hierboven).
- 233 Het is derhalve duidelijk dat in de motivering van de bestreden handelingen is vermeld dat een lid van de regering op wie die handelingen van toepassing waren, lid was van de ZANU-PF, of tot de „ZANU-PF-fractie” van de regering behoorde, om duidelijk te maken waarom ten aanzien van dat regeringslid beperkende maatregelen zijn vastgesteld, terwijl geen soortgelijke maatregelen zijn vastgesteld ten aanzien van andere leden van die regering, die door de voormalige oppositiepartijen waren voorgedragen.
- 234 Voorts volgt uit hetgeen reeds in punt 110 hierboven is uiteengezet, dat zelfs na de vorming van de regering van nationale eenheid, beperkende maatregelen konden worden vastgesteld ten aanzien van de leden van die regering die reeds behoorden tot de leiders van Zimbabwe vóór de vorming ervan, alsmede ten aanzien van de met hen geassocieerden. Wat die personen betreft, kan alleen sprake zijn van een kennelijk onjuiste beoordeling, ingeval de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld ten onrechte hebben aangenomen dat een bepaalde persoon of entiteit waarop de litigieuze

beperkende maatregelen van toepassing waren, een door de ZANU-PF voorgedragen lid van de regering van Zimbabwe was of iemand die met een dergelijk lid was geassocieerd, terwijl dat niet het geval was. Dat wordt door verzoekers in het verzoekschrift evenwel niet aangevoerd.

- 235 Voorts zij erop gewezen dat verzoekers het arrest Tay Za/Raad, punt 119 hierboven, verkeerd opvatten, wanneer zij stellen dat het Hof in dat arrest heeft bevestigd dat de enkele omstandigheid dat een persoon of entiteit met de leiders van een derde land is geassocieerd, op zich niet rechtvaardigt dat ten aanzien van die persoon of entiteit beperkende maatregelen worden vastgesteld. In punt 63 van dat arrest heeft het Hof namelijk uitdrukkelijk geoordeeld dat „teneinde als krachtens de artikelen 60 EG en 301 EG tegen derde landen getroffen beperkende maatregelen te kunnen worden vastgesteld, de ten aanzien van natuurlijke personen genomen maatregelen uitsluitend tegen de leiders van deze landen en de met deze leiders geassocieerde personen dienen te zijn gericht”. Het Hof heeft enkel uitgesloten dat dergelijke maatregelen worden vastgesteld ten aanzien van familieleden van personen die met de leiders van een derde land zijn geassocieerd, wanneer dit gebeurt om de enkele reden dat zij familie zijn van personen die met de leiders van het betrokken land zijn geassocieerd, los van het persoonlijke gedrag van de betrokken personen (zie punt 128 hierboven).
- 236 Het argument van verzoekers dat voor de overgrote meerderheid van de verzoekers in de motivering van de bestreden handelingen wordt verwezen naar hun gedragingen in het verleden, in veel gevallen bovendien vrij lang geleden, kan evenmin slagen. Aangezien de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, hadden besloten om te verwijzen naar concrete gedragingen van personen of entiteiten waarop de bestreden handelingen van toepassing zijn, was het evident dat het slechts om gedragingen uit het verleden kon gaan. Een dergelijke verwijzing kan niet als irrelevant worden beschouwd enkel omdat de betrokken gedragingen tot een ver of minder ver verleden behoren. Bij gebreke van argumenten en bewijzen voor het tegendeel, mag ervan worden uitgegaan dat de personen die in het verleden persoonlijk betrokken waren bij de gewelddaden en de schending van de grondrechten die door de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, worden verweten aan diegenen die vóór de vorming van de regering van nationale eenheid als enige de macht hadden in Zimbabwe alsmede aan de politieke partij waartoe zij behoorden, de ZANU-PF, „geassocieerd” blijven met de leiders van dat land in de zin van de in punt 235 hierboven aangehaalde rechtspraak, zodat overeenkomstig diezelfde rechtspraak ten aanzien van hen beperkende maatregelen kunnen worden vastgesteld.
- 237 Het argument van verzoekers dat er in wezen op neerkomt dat de litigieuze beperkende maatregelen louter op grond van gedragingen in het verleden zijn gericht tegen personen die niet betrokken zijn bij de het beleid van de regering van Zimbabwe en geen invloed op dat beleid uitoefenen, kan slechts aldus worden opgevat dat verzoekers daarmee aanvoeren dat de bestreden handelingen – althans gedeeltelijk – zijn gericht tegen personen of entiteiten die geen leiders van Zimbabwe zijn en ook niet met die leiders zijn geassocieerd.
- 238 Bij de bespreking van het derde middel is het Gerecht nagegaan of de in de bestreden handelingen opgegeven motivering toereikend was om te rechtvaardigen dat die maatregelen aan alle verzoekers werden opgelegd en heeft het geoordeeld dat dit het geval was (zie punten 155 tot en met 182 hierboven). Voorts hebben verzoekers niet gepreciseerd op welke verzoekers dat argument betrekking had. Bovendien zij opgemerkt dat tot de categorie van met de leden van de regering van een derde land „geassocieerden” niet alleen diegenen behoren die het beleid van die regering uitstippelen en er invloed op uitoefenen, doch tevens diegenen die betrokken zijn bij de uitvoering van dat beleid, met name wanneer het betrokken beleid bestaat uit het plegen van gewelddaden, intimidatie en schendingen van de grondrechten van het volk. Derhalve moet dat argument worden afgewezen.
- 239 Voorts voeren verzoekers aan dat de namen van een aantal personen zijn geschrapt van de lijst van personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn. Bij wijze van voorbeeld vermelden verzoekers Charumbira, Gambe en Kuruneri, op wie tot 2011 de tegen Zimbabwe vastgestelde beperkende maatregelen van toepassing waren, doch ten aanzien van wie die

maatregelen vervolgens niet zijn verlengd. Volgens verzoekers waren de personen ten aanzien van wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen waren ingetrokken, aanvankelijk op die lijst opgenomen wegens hun gedragingen in het verleden. Volgens hen is het standpunt van de Raad en de Commissie wat de personen betreft wier namen op de betrokken lijst zijn gehandhaafd, willekeurig en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel. Bovendien hebben de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk bevestigd dat een aantal personen die niet meer met de ZANU-PF geassocieerd zijn, van de betrokken lijst waren geschrapt. Het is dan ook moeilijk te begrijpen waarom bepaalde personen van wie wordt gesteld dat zij in het verleden bij laakbare gedragingen betrokken zijn geweest, op de betrokken lijst moeten worden gehandhaafd, terwijl anderen van die lijst zijn geschrapt.

- 240 De redenen voor de plaatsing van de namen van de drie personen die door verzoekers in het kader van dit argument zijn vermeld, op de lijst van personen op wie de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn, volgen uit bijlage III bij verordening nr. 314/2004, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 77/2009 van de Commissie van 26 januari 2009 tot wijziging van verordening nr. 314/2004 (PB L 23, blz. 5), alsmede uit de bijlage bij gemeenschappelijk standpunt 2004/161, zoals gewijzigd bij gemeenschappelijk standpunt 2009/68/GBVB van de Raad van 26 januari 2009 houdende verlenging van beperkende maatregelen tegen Zimbabwe (PB L 23, blz. 43). In het geval van Charumbira is in die motivering vermeld dat hij „voormalig onderminister van Lokaal Bestuur, Openbare Werken en Nationale Huisvesting [is] [en] voormalig lid van de regering [en] [...] nog steeds banden met de regering [heeft]”. In het geval van Gambe is vermeld dat hij „voorzitter van de Commissie voor verkiezingstoezicht [is]” en „[d]eels verantwoordelijk [is] voor verkiezingsfraude in 2005”. Kuruneri ten slotte is volgens die twee teksten „voormalig minister van Financiën en Economische Ontwikkeling [en] voormalig lid van de regering [en] heeft nog steeds banden met de regering”.
- 241 Toen de Raad in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang is gevraagd waarom hij had besloten de ten aanzien van die drie personen vastgestelde beperkende maatregelen niet te verlengen, heeft hij in wezen geantwoord dat hij „de druk op Zimbabwe wat wenst[e] te verminderen, nu de situatie in het land was verbeterd”.
- 242 Het Gerecht brengt in herinnering dat uit artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 en uit artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van besluit 2011/101 volgt dat de litigieuze beperkende maatregelen betrekking hebben op de leden van de regering van Zimbabwe en op de met hen geassocieerden, daaronder begrepen de „natuurlijke personen [...] wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”.
- 243 Uit die bepalingen volgt evenwel niet dat de Raad en de Commissie verplicht zijn om alle leden van de regering van Zimbabwe en alle met hen geassocieerden op te nemen op de lijst van personen op wie die maatregelen van toepassing zijn. Mede gelet op de in punt 216 hierboven aangehaalde rechtspraak, moet daarentegen worden aangenomen dat die bepalingen aldus moeten worden uitgelegd dat die maatregelen niet kunnen worden opgelegd aan iemand die geen lid van de regering van Zimbabwe is of niet met een dergelijk lid geassocieerd is, maar dat de Raad ten aanzien van de leden van de regering van Zimbabwe en de met hen geassocieerden, over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt op grond waarvan hij, in voorkomend geval, kan besluiten die maatregelen niet aan een dergelijke persoon op te leggen, wanneer hij, gelet op de doelstellingen ervan, van mening is dat dit niet wenselijk is.
- 244 In de onderhavige zaak zijn de redenen waarom de betrokken beperkende maatregelen voor andere personen niet zijn verlengd, niet relevant voor het geval van verzoekers.
- 245 Om te besluiten dat bij de vaststelling van de bestreden handelingen ten aanzien van verzoekers blijk is gegeven van een kennelijk onjuiste beoordeling, moet worden aangetoond dat de eraan ten grondslag liggende feiten onjuist zijn, of dat de tegen verzoekers in aanmerking genomen feiten juist zijn maar de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te besluiten dat de litigieuze beperkende

maatregelen ten aanzien van hen moesten worden gehandhaafd. Wat de eerste hypothese betreft, betwisten verzoekers in het verzoekschrift niet dat de tegen hen in de bestreden handelingen in aanmerking genomen feiten materieel juist zijn (zie tevens punten 261-263 hierna). Wat de tweede hypothese betreft, verduidelijken verzoekers niet waarom de Raad van mening had moeten zijn dat de beperkende maatregelen die op hen van toepassing waren, ten aanzien van hen niet dienden te worden verlengd.

- 246 De vage en algemene verwijzing naar het gelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel kan de tekortkomingen in het betoog van verzoekers niet verhelpen.
- 247 Volgens vaste rechtspraak verbiedt het non-discriminatiebeginsel dat vergelijkbare situaties verschillend worden behandeld of dat verschillende situaties gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 192 hierboven, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In de onderhavige zaak verduidelijken verzoekers niet in welk opzicht hun situatie vergelijkbaar is met die van de personen ten aanzien van wie de beperkende maatregelen niet zijn verlengd.
- 248 In dat verband moet worden opgemerkt dat, indien er goede redenen waren om de beperkende maatregelen ten aanzien van die andere personen niet te verlengen, verzoekers moesten aangeven welke redenen dat waren en waarom die ook in hun geval van toepassing zouden zijn. In een dergelijk geval zou een vergelijking met de situatie van andere personen en dus een beroep op het gelijkheidsbeginsel overbodig zijn geweest. Indien er namelijk geldige redenen zijn waarom de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van verzoekers niet hadden mogen worden verlengd, was dat op zich een voldoende grond voor de nietigverklaring van de bestreden handelingen, ongeacht de beslissing die de Raad zou nemen ten aanzien van andere personen op wie voordien dezelfde beperkende maatregelen van toepassing waren.
- 249 Indien daarentegen wordt aangenomen dat er geen geldige reden was voor de niet-verlenging van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van andere personen, zou de Raad een onrechtmatige handeling hebben verricht die geen voordeel kan opleveren voor verzoekers. Uit vaste rechtspraak volgt dat het beginsel van gelijke behandeling zich moet verdragen met het legaliteitsbeginsel, volgens hetwelk niemand zich ten eigen voordele kan beroepen op een onrechtmatige handeling verricht jegens een ander (zie arrest Bank Melli Iran/Raad, punt 192 hierboven, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 250 Ook wat de verwijzing door verzoekers naar het rechtszekerheidsbeginsel betreft, volstaat de vaststelling dat verzoekers geenszins uitleggen waarom dat beginsel is geschonden doordat de beperkende maatregelen ten aanzien van hen zijn verlengd. Meer in het bijzonder voeren zij zelfs niet aan dat zij, gelet op ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen toepasselijke bepalingen, mochten verwachten dat de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van hen niet werden verlengd.
- 251 Uit de in het verzoekschrift ter ondersteuning van het tweede middel aangevoerde argumenten blijkt dus niet dat bij de vaststelling van de bestreden handelingen onrechtmatig is gehandeld of een kennelijke beoordelingsfout is gemaakt.

In replek aangevoerde grieven en argumenten

- 252 Om aan te tonen dat de redenen die de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, ter rechtvaardiging van de vaststelling van de litigieuze beperkende maatregelen hebben aangevoerd, niet gegrond zijn, hebben verzoekers in replek aan ander betoog gevoerd. Hierna moet de

ontvankelijkheid en, in voorkomend geval, de gegrondheid van dat betoog worden onderzocht. In dat verband zal een onderscheid worden gemaakt naargelang het betoog betrekking heeft op de verzoekende natuurlijke personen of de verzoekende rechtspersonen.

– Verzoekende natuurlijke personen

- 253 In een deel van de repliek, met als opschrift „door verweerders gevolgde procedure”, wordt betoogd dat de Raad en de Commissie „ten onrechte aannemen dat verzoekers niet de gegrondheid betwisten van de motivering die is aangevoerd” om te rechtvaardigen dat hun namen zijn opgenomen op de lijst van de personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn. Als bijlage bij hun repliek hebben verzoekers „getuigenverklaringen” gevoegd, die door 40 van hen zijn opgesteld. Zij voeren aan dat die verklaringen „hen voor het eerst de gelegenheid hebben geboden hun standpunt kenbaar te maken over de redenen voor de opname van hun namen in de bestreden handelingen en over de documenten in bijlage B.19” bij het verweerschrift van de Raad. In die verklaringen betwisten de betrokken verzoekers de stellingen die met betrekking tot ieder van hen in de bestreden handelingen zijn vermeld. Bij een aantal van die verklaringen zijn bijlagen gevoegd.
- 254 Verzoekers voegen daaraan toe dat een groot deel van diegenen van hen die een dergelijke verklaring hebben verstrekt, stellen nooit eerder kennis te hebben gekregen van de elementen op grond waarvan hun namen zijn opgenomen op de lijst van de personen op wie de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn en ook niet van de documenten in bijlage B.19 bij het verweerschrift van de Raad. Die verzoekers stellen niet op de hoogte te zijn van de „bronnen of de data” van de documenten in die bijlage, die grotendeels van hun politieke tegenstanders afkomstig lijken te zijn. In elk geval stellen verzoekers dat de hen betreffende verklaringen „hen ernstige schade toebrengen en in feite volkomen ongegrond zijn”. Zij „weerleggen die verklaringen met klem, omdat zij vaag zijn”.
- 255 Volgens verzoekers hebben in een aantal gevallen de verzoekers die verklaringen hebben verstrekt, voorts verduidelijkt dat zij nauw samenwerkten met de partij MDC in het kader van de regering van nationale eenheid en dat zij bijgevolg niet konden begrijpen waarom ten aanzien van hen de litigieuze beperkende maatregelen waren vastgesteld, terwijl dat ten aanzien van hun collega’s van de MDC niet was gebeurd.
- 256 Vervolgens voeren verzoekers in het deel van hun repliek dat betrekking heeft op „kennelijke beoordelingsfouten”, aan dat de Raad en de Commissie niet hebben aangetoond dat de opname van hun namen op de lijst van personen en entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing waren, gerechtvaardigd was. Voor het overige worden in dat deel van de repliek in wezen dezelfde argumenten herhaald als die welke ter ondersteuning van het tweede middel van het verzoekschrift zijn aangevoerd en die hierboven reeds zijn besproken (zie punten 228-251 hierboven).
- 257 Het is dus duidelijk dat verzoekers in repliek de materiële juistheid betwisten van de feiten die in de bestreden handelingen zijn aangevoerd om de vaststelling van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van hen te rechtvaardigen. Ook is het duidelijk dat een dergelijke betwisting niet voorkomt in het betoog dat verzoekers in het verzoekschrift ter ondersteuning van het tweede middel aanvoeren en dat in de punten 224 tot en met 227 hierboven is samengevat.
- 258 Dat is in wezen de reden waarom dat deel van het betoog van verzoekers volgens de Raad niet-ontvankelijk is. De Commissie benadrukt weliswaar dat verzoekers pas voor het eerst in repliek de materiële juistheid hebben betwist van de feiten die in de bestreden handelingen tegen hen in aanmerking zijn genomen, doch werpt geen exceptie van niet-ontvankelijkheid tegen dat deel van het betoog van verzoekers op.

- 259 Naar aanleiding van een in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang geformuleerd verzoek om te antwoorden op het in punt 258 hierboven samengevatte betoog, hebben verzoekers in herinnering gebracht dat zij in hun verzoekschrift een middel hadden aangevoerd dat was ontleend aan een kennelijk onjuiste beoordeling en dat zij in datzelfde verzoekschrift duidelijk te kennen hadden gegeven dat de in de bestreden handelingen geformuleerde stellingen vaag en niet gestaafd waren, zodat zij daarop niet ten gronde konden antwoorden. Bovendien kan hun niets worden verweten, aangezien – 1e verzoeker, Johannes Tomana, buiten beschouwing gelaten – de litigieuze beperkende maatregelen niet aan hen waren betekend. Voorts hebben zij in herinnering gebracht dat zij de Raad hadden verzocht om de „gegevens” waarop hij de hen betreffende stellingen in de bestreden handelingen had gebaseerd en dat zij, na kennis te hebben gekregen van de door de Raad in zijn verweerschrift verstrekte toelichting en de door hem overgelegde bewijzen, op de inhoud van die stellingen hadden geantwoord.
- 260 Het Gerecht brengt in herinnering dat volgens artikel 48, lid 2, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering in de loop van het geding geen nieuwe middelen mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de procedure is gebleken. Een middel dat slechts een uitwerking is van een eerder in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel en dat daarmee nauw verband houdt, moet evenwel als ontvankelijk worden beschouwd. Bovendien kunnen argumenten die inhoudelijk nauw verwant zijn aan een middel dat in het inleidend verzoekschrift is genoemd, niet worden beschouwd als nieuwe middelen en mogen zij in het stadium van de repliek of de terechtzitting worden aangevoerd (zie arrest Gerecht van 12 september 2012, Italië/Commissie, T-394/06, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 261 In de onderhavige zaak stelt het Gerecht vast dat verzoekers in het verzoekschrift niet hebben gesteld dat de in de motivering van de bestreden handelingen aangevoerde feiten wat ieder van hen betrof, onjuist waren. Met andere woorden, verzoekers hebben in het verzoekschrift de materiële juistheid van die feiten niet betwist, hetgeen, zoals in punt 221 hierboven is opgemerkt, is vereist opdat de Unierechter de materiële juistheid van die feiten kan toetsen. Met het tweede middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is aangevoerd dat de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, blijken te geven van een kennelijk onjuiste opvatting, doordat zij van mening waren dat de in die bestreden handelingen voor ieder van de verzoekers opgegeven redenen de vaststelling van de litigieuze beperkende maatregelen ten aanzien van de betrokken verzoeker rechtvaardigden. Het middel dat aan een dergelijke onjuiste opvatting is ontleend, ongeacht of het om een onjuiste rechtsopvatting dan wel om een kennelijk onjuiste beoordeling gaat, moet worden onderscheiden van een middel waarmee de materiële juistheid van de betrokken motivering aan de orde wordt gesteld. Het is niet slechts een uitwerking van een dergelijk middel en houdt daar geen nauw verband mee.
- 262 Bovendien kunnen voornoemde door verzoekers in repliek aangevoerde argumenten niet in verband worden gebracht met een aantal van de stellingen die zij in het verzoekschrift hebben aangevoerd in verband met het eerste en het vierde middel (zie punten 81, 82, 90, 108 en 185 hierboven). In herinnering moet worden gebracht dat die twee middelen niet de gegrondheid van de bestreden handelingen en meer in het bijzonder de materiële juistheid van de motivering ervan aan de orde stellen, doch respectievelijk het bestaan van een passende rechtsgrondslag die de vaststelling van die handelingen rechtvaardigt en de eerbiediging van de rechten van verdediging. Voorts moet, zelfs los van die overweging, worden vastgesteld dat, hoewel verzoekers in de delen van het verzoekschrift waarin de in de punten 81 en 185 hierboven samengevatte argumenten zijn uiteengezet, verwijzen naar het gebrek aan bewijzen van de „beschuldigingen” die in de motivering van de bestreden handelingen voorkomen, zij niet stellen dat die „beschuldigingen” materieel onjuist zijn en zij deze al helemaal niet gedetailleerd en uitvoerig weerleggen. Een dergelijke gedetailleerde weerlegging is te meer noodzakelijk daar er een groot aantal verzoekers zijn en in de bestreden handelingen uiteenlopende redenen zijn vermeld.

- 263 Het voor het eerst in repleik aangevoerde betoog waarmee verzoekers de materiële juistheid van de motivering van de bestreden handelingen aan de orde stellen, is dus een nieuw middel. Dat middel steunt niet op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de procedure is gebleken, aangezien verzoekers bij het indienen van het verzoekschrift op de hoogte waren van de redenen die in de bestreden handelingen met betrekking tot ieder van hen waren vermeld, en de materiële juistheid van die redenen hadden kunnen betwisten.
- 264 Anders dan verzoekers aanvoeren, leidt de omstandigheid dat de Raad bijlage B.19 bij zijn verweerschrift en zijn antwoord op het in punt 19 hierboven vermelde verzoek van verzoekers in de loop van het geding heeft overgelegd, niet tot een andere conclusie. Vastgesteld moet worden dat verzoekers met hun voor het eerst in repleik aangevoerde betoog niet aanvoeren dat sommige bewijzen die de motivering van de bestreden handelingen staven, onbetrouwbaar of niet ter zake doend zijn, doch dat die motivering zelf materieel onjuist is. Aangezien verzoekers reeds kennis hadden genomen van die handelingen voordat zij het beroep indienden, hadden zij evenwel hoe dan ook reeds in het verzoekschrift de materiële juistheid van die motivering kunnen betwisten, ook al wisten zij niet welke bewijzen die motivering staafden. Zoals uit de in punt 219 hierboven aangehaalde rechtspraak volgt, moet in geval van een dergelijke betwisting de Unierechter de bevoegde autoriteit verzoeken om overlegging van de betrokken bewijzen en nagaan of die aldus overgelegde bewijzen die redenen staven. Verzoekers hebben in hun verzoekschrift evenwel geen dergelijke betwisting aangevoerd.
- 265 De overweging dat verzoekers in het verzoekschrift de materiële juistheid van de hen betreffende motivering van de bestreden handelingen hadden kunnen betwisten, is des te juister indien in aanmerking wordt genomen dat die motivering betrekking had op de functies die verzoekers in de regering of in het overheidsbestuur van Zimbabwe bekleedden, dan wel op hun vermeende gedragingen. Zelfs in de veronderstelling dat geen van de verzoekers op de hoogte was van de bewijzen die de tegen hem in de bestreden handelingen in aanmerking genomen redenen staafden, kon ieder van hen in elk geval uit de eenvoudige lezing van de hem betreffende motivering opmaken of die motivering al dan niet juist was en, in laatstgenoemd geval, de materiële juistheid ervan reeds in het verzoekschrift betwisten.
- 266 Het door de verzoekende natuurlijke personen in repleik aangevoerde betoog waarmee zij de materiële juistheid betwisten van de motivering die de vaststelling van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van hen rechtvaardigt, is niet-ontvankelijk en moet dan ook zonder onderzoek ten gronde worden afgewezen.

– Verzoekende rechtspersonen

- 267 Aangezien de stellingen die verzoekers in repleik aanvoeren en die in punt 253 hierboven zijn samengevat, geen onderscheid maken tussen de natuurlijke personen en de rechtspersonen, is het duidelijk dat in repleik tevens de materiële juistheid wordt betwist van de motivering die rechtvaardigt dat de namen van de verzoekende rechtspersonen zijn opgenomen op de lijst van de entiteiten waarop de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn. Om de reeds vermelde redenen (zie punten 260-266 hierboven) moet dat betoog niet-ontvankelijk worden verklaard, omdat het niet tijdig is aangevoerd.
- 268 Verzoekers voeren eveneens in repleik een aantal andere argumenten aan die betrekking hebben op de rechtmatigheid van de vaststelling van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ten aanzien van rechtspersonen.
- 269 Zij herinneren eraan dat artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 en artikel 5 van besluit 2011/101 voorzien in de bevrozing van tegoeden en economische middelen die toebehoren aan met de leden van de regering van Zimbabwe geassocieerde rechtspersonen „wier activiteiten de democratie, de eerbiediging van de mensenrechten en de rechtsstaat in Zimbabwe ernstig ondermijnen”. Volgens

verzoekers mochten de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, een dergelijke bevroering van tegoeden derhalve niet opleggen aan entiteiten die beweerdelijk geassocieerd zijn met personen die met de regering waren geassocieerd, met de regering in het algemeen, met een fractie van de regering of met een minister.

- 270 Op die grond betwisten verzoekers in de eerste plaats de bevroering van de tegoeden van 113e verzoekster, Divine Homes, die beweerdelijk is geassocieerd met iemand die met de regering zou zijn geassocieerd, te weten 6e verzoeker, David Chapfika. Gesteld al dat David Chapfika met de regering is geassocieerd, hetgeen volgens verzoekers niet het geval is, rechtvaardigt volgens hen die hoedanigheid op zich niet dat de tegoeden van 113e verzoekster worden bevroren.
- 271 In de tweede plaats is er in de bestreden handelingen geen enkel regeringslid vermeld met wie met 115e tot en met 121e verzoekers, Jongwe Printing, M & S Syndicate (Private) Ltd, Osleg, Swift Investments (Private) Ltd, Zidco Holdings (Private) Ltd, Zimbabwe Defence Industries of Zimbabwe Mining Development geassocieerd zouden zijn. Het wezenlijke vereiste voor de opname van die entiteiten op de lijst van entiteiten waarop de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn, is dus niet vervuld.
- 272 In de derde plaats volgt uit de rechtspraak van het Gerecht dat de motivering die in de bestreden handelingen is aangevoerd ter rechtvaardiging van de bevroering van de tegoeden en economische middelen van de betrokken entiteiten, ontoereikend is. De instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, hadden per individueel geval moeten nagaan in welke mate iedere entiteit in eigendom is of onder zeggenschap staat, wat de aard van dat zeggenschap is en of dit relevant is voor de litigieuze beperkende maatregelen. Dit is met betrekking tot genoemde entiteiten niet gebeurd.
- 273 In de vierde plaats ten slotte is aan de Raad voorgesteld de naam van Zimbabwe Mining Development te schrappen van de lijst van entiteiten waarop de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn, en de Raad en de Commissie hebben niet toegelicht waarom dat voorstel uiteindelijk niet is gevolgd.
- 274 Toen verzoekers in het kader van een maatregel tot organisatie van de procesgang is gevraagd op welk middel van het verzoekschrift die argumenten betrekking hadden en, in voorkomend geval, of er elementen, hetzij rechtens of feitelijk, waren waarvan tijdens de procedure is gebleken en die rechtvaardigden dat die argumenten voor het eerst in repleik zijn aangevoerd, hebben zij geantwoord dat die argumenten betrekking hadden op de drie eerste middelen van het beroep en dat zij daarenboven antwoordden op een aantal argumenten die de Raad in zijn verweerschrift had aangevoerd.
- 275 Het Gerecht stelt vast dat de in de punten 272 en 273 hierboven samengevatte argumenten in wezen de ontoereikende motivering van de bestreden handelingen aan de orde stellen, die het Gerecht, in voorkomend geval, ambtshalve moet toetsen (zie arrest Hof van 2 april 1998, Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, Jurispr. blz. I-1719, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Die argumenten moeten dus ten gronde worden onderzocht.
- 276 Om hun in punt 272 hierboven samengevatte argument te staven, verwijzen verzoekers naar de arresten van het Gerecht van 9 juli 2009, Melli Bank/Raad (T-246/08 en T-332/08, Jurispr. blz. II-2629), 7 december 2011, HTTS/Raad (T-562/10, Jurispr. blz. II-8087) en 26 oktober 2012, CF Sharp Shipping Agencies/Raad (T-53/12). Geen van die arresten kan evenwel het betoog van verzoekers ondersteunen.
- 277 Het is juist dat het Gerecht in het arrest Melli Bank/Raad, punt 276 hierboven (punt 146) heeft geoordeeld dat de bepaling die in die zaak aan de orde was, vereiste dat van geval tot geval werd nagegaan of de betrokken entiteit de hoedanigheid bezat van „in eigendom zijnde of onder zeggenschap staande” entiteit en dat naast de vermelding van de rechtsgrondslag van de genomen

maatregel de motiveringsplicht van de instelling die genoemde maatregel had vastgesteld, precies dit punt betrof. Los van het feit dat dit arrest de uitlegging en toepassing betreft van een andere bepaling dan die welke in de onderhavige zaak aan de orde zijn, moet echter hoe dan ook worden vastgesteld dat in de onderhavige zaak de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, wel degelijk een onderzoek per individueel geval hebben verricht en de bestreden handelingen op basis van de uitkomst van dat onderzoek hebben gemotiveerd.

- 278 Zoals bij de bespreking van het derde middel is opgemerkt, zijn in de bestreden handelingen rehtens genoegzaam de redenen uiteengezet die hebben gerechtvaardigd dat de namen van alle verzoeksters, daaronder begrepen die van 121e verzoeker, Zimbabwe Mining Development, zijn opgenomen op de lijst van personen en entiteiten waarop de aan de orde zijnde beperkende maatregelen van toepassing zijn. In de bestreden handelingen zijn namelijk voor iedere verzoeker, zowel de natuurlijke personen als de rechtspersonen, de specifieke en bijzondere redenen vermeld die rechtvaardigen dat ten aanzien van hen de litigieuze beperkende maatregelen zijn vastgesteld. Daarenboven hoefden de instellingen die de bestreden handelingen hebben vastgesteld, niet specifiek te rechtvaardigen waarom zij een voorstel tot schrapping van de naam van 121e verzoekster van die lijst niet hadden gevolgd.
- 279 Bovendien heeft het Gerecht voornoemde overweging van het arrest Melli Bank/Raad, punt 276 hierboven (punt 146) ingeroepen om een argument van de Raad af te wijzen volgens hetwelk de namen van de in eigendom zijnde of onder zeggenschap staande entiteiten waarop de bevroeringsmaatregelen van toepassing zijn, niet in de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde besluiten hoefden te worden vermeld. Die overweging is dus niet ter zake dienend in de onderhavige zaak waarin de namen van alle entiteiten waarop de litigieuze beperkende maatregelen van toepassing zijn, duidelijk in de bestreden handelingen zijn vermeld.
- 280 In de twee andere door verzoekers aangevoerde arresten, heeft het Gerecht de bestreden handelingen nietig verklaard wegens schending van de motiveringsplicht. In de onderhavige zaak is bij de bespreking van het derde middel reeds geoordeeld dat de bestreden handelingen ten aanzien van alle verzoekers toereikend gemotiveerd waren. Ook de twee andere door verzoekers aangevoerde arresten zijn dus niet relevant in de onderhavige zaak.
- 281 De in de punten 269 en 270 hierboven samengevatte argumenten houden verband met het argument dat in het kader van het tweede middel is uiteengezet en in punt 237 hierboven is samengevat, zodat zij slechts een uitwerking van het tweede middel zijn en dus ontvankelijk moeten worden verklaard.
- 282 Ten gronde kunnen de betrokken argumenten niet worden aanvaard. De stelling van verzoekers is in wezen dat alleen entiteiten die in eigendom zijn van de leden van de regering van Zimbabwe of onder zeggenschap van die leden staan, kunnen worden geacht banden met hen te hebben in de zin van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 en artikel 5 van besluit 2011/101. Die stelling kan niet worden aanvaard. Een uitlegging van de twee betrokken bepalingen volgens welke de bij die bepalingen ingevoerde beperkende maatregelen ook kunnen worden vastgesteld ten aanzien van entiteiten die in eigendom zijn of onder zeggenschap staan van natuurlijke personen (of, in voorkomend geval rechtspersonen) die met leden van de regering van Zimbabwe zijn geassocieerd, is volkomen verenigbaar met de bewoordingen van die bepalingen. Dat geldt ook voor de uitlegging volgens welke de entiteiten die in eigendom zijn van de regering van Zimbabwe zelf of onder zeggenschap daarvan staan, moeten worden beschouwd als entiteiten die met de leden van die regering geassocieerd zijn in de zin van die twee bepalingen.
- 283 Bovendien is die uitlegging van voornoemde bepalingen de enige die verenigbaar is met de doelstelling van de aan de orde zijnde beperkende maatregelen (zie punt 97 hierboven). De door verzoekers voorgestelde uitlegging houdt het risico in dat aan die maatregelen grotendeels, zo niet volledig, de nuttige werking wordt ontnomen. Het zou immers paradoxaal zijn dat de tegoeden en economische middelen van een natuurlijke persoon die met de leden van de regering van Zimbabwe geassocieerd is, kunnen worden bevroren doch die bevroering niet ook kan worden toegepast op de entiteiten die

direct of indirect onder zeggenschap van die natuurlijke persoon staan. In een dergelijk geval zou de betrokken natuurlijke persoon gemakkelijk de bij de aan de orde zijnde beperkende maatregelen ingevoerde bevroering van tegoeden kunnen omzeilen door een beroep te doen op de rechtspersonen of andere entiteiten die onder zijn zeggenschap staan. Dat zou ook het geval zijn indien wordt aangenomen dat voornoemde bepalingen niet toestaan dat de tegoeden en economische middelen van entiteiten die onder directe zeggenschap van de regering van Zimbabwe of de Zimbabwaanse Staat staan, worden bevroren.

284 Gelet op een en ander, dient het tweede middel te worden afgewezen.

Vijfde middel: schending van verzoekers' grondrechten en van het evenredigheidsbeginsel

285 Het betoog dat verzoekers ter ondersteuning van dit middel aanvoeren, bestaat voornamelijk uit verwijzingen naar de rechtspraak en naar verschillende teksten, te weten het Handvest van de grondrechten, het Handvest van de Verenigde Naties, document 15114/05 van de Raad van 2 december 2005, met als opschrift „Richtsnoeren inzake de implementatie en evaluatie van de restrictieve maatregelen (sancties) in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid van de EU”, het in punt 210 hierboven bedoelde advies van de ETGB en een verslag van de Independent Reviewer of Terrorism Legislation (onafhankelijke toezichthouder op de antiterrorisme-wetgeving in het Verenigd Koninkrijk).

286 In wezen voeren verzoekers, nogal bondig, aan dat hun grondrechten en het evenredigheidsbeginsel zijn geschonden. Zij herinneren aan hun betoog, dat in het kader van de bespreking van het eerste middel, met name in punt 106 hierboven, reeds is onderzocht en volgens hetwelk de litigieuze beperkende maatregelen geen legitieme doelstelling van het GBVB nastreven. Zelfs indien zij een dergelijke doelstelling nastreven, zijn zij evenwel niet evenredig aan die doelstelling. Ter ondersteuning van die grief voeren verzoekers op uiterst beknopte wijze een aantal argumenten aan die hierboven reeds zijn besproken en afgewezen. Meer in het bijzonder voeren zij aan dat aan een aantal van hen in de bestreden handelingen niet eens is verweten dat zij ten tijde van de vaststelling van de aan de orde zijnde maatregelen verantwoordelijk waren voor het beleid van de regering van Zimbabwe of invloed daarop hebben uitgeoefend. Zij voeren in wezen tevens aan dat de bestreden handelingen ontoereikend zijn gemotiveerd, aangezien de instellingen die de handelingen hebben vastgesteld, niet hebben toegelicht hoe de litigieuze beperkende maatregelen konden bijdragen tot de verwezenlijking van een legitieme doelstelling van het GBVB. Voorts voeren zij aan dat het GPA opheffing van de beperkende maatregelen vergt. Die argumenten hoeven niet verder te worden onderzocht, aangezien zij hoofdzakelijk overeenkomen met die welke meer in detail zijn aangevoerd in het kader van de bespreking van de eerste drie middelen. Om de redenen die in het kader van de bespreking van die middelen reeds zijn uiteengezet, moeten ook die argumenten, die daarenboven geen verband houden met het evenredigheidsbeginsel, worden afgewezen.

287 Ter ondersteuning van hun grief dat de aan de orde zijnde beperkende maatregelen „onevenredig” zijn, voeren verzoekers tevens aan dat zij „een ruime werkingssfeer hebben”, een „zware financiële impact hebben en ernstige schade aan hun reputatie toebrengen” en verwijzen zij naar de „aard van de beschuldigingen” jegens hen die in de motivering van de bestreden handelingen worden genoemd.

288 Aangezien verzoekers zich in hun betoog – zij het indirect – tevens beroepen op andere teksten, op de eerbiediging van het privé- en het familie- en gezinsleven, de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht, moet in herinnering worden gebracht dat volgens artikel 7 van het Handvest van de grondrechten „[e]enieder [...] recht [heeft] op eerbiediging van zijn privéleven, zijn familie- en

gezinsleven, zijn woning en zijn communicatie”. Voorts wordt volgens artikel 16 van dat Handvest „[d]e vrijheid van ondernemerschap [...] erkend overeenkomstig het recht van de Unie en de nationale wetgevingen en praktijken”. Ten slotte luidt artikel 17, lid 1, van dat Handvest als volgt:

„Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist.”

- 289 In de onderhavige zaak lijkt het geen twijfel dat de in de bestreden handelingen vervatte beperkende maatregelen voor verzoekers een beperking op de uitoefening van hun hierboven genoemde grondrechten inhoudt (zie in die zin arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, punt 119 hierboven, punt 358, en arrest Gerecht van 28 mei 2013, Trabelsi e.a./Raad, T-187/11, punt 76).
- 290 Volgens vaste rechtspraak genieten die grondrechten in het Unierecht echter geen absolute bescherming, maar moeten zij in relatie tot hun maatschappelijke functie worden beschouwd (zie in die zin arrest Hof van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, punt 121 en arrest Makhlouf/Raad, punt 204 hierboven, punt 99 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Bijgevolg kan de uitoefening van die rechten aan beperkingen worden onderworpen, mits die beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft en zij, gelet op het nagestreefde doel, niet een onevenredige en onduidbare ingreep opleveren waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast (zie arrest Makhlouf/Raad, punt 204 hierboven, punt 97 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 291 Meer in het bijzonder bepaalt artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten in dat verband dat „beperkingen op de uitoefening van de in [het] Handvest [van de grondrechten] erkende rechten en vrijheden [...] bij wet [moeten] worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden [moeten] eerbiedigen” en dat „met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel [...] slechts beperkingen [kunnen] worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen”.
- 292 De beperking op de uitoefening van voornoemde grondrechten die verzoekers genieten, moet worden geacht te zijn „gesteld bij wet”, aangezien, zoals volgt uit de hierboven gegeven uiteenzetting betreffende het eerste en het tweede middel, de voorwaarden van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 314/2004 alsmede artikel 4, lid 1, en artikel 5, lid 1, van besluit 2011/101 zijn nageleefd.
- 293 Daarenboven blijkt uit het onderzoek van het eerste middel dat de betrokken maatregelen daadwerkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of tot de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen (zie punt 93 hierboven).
- 294 Derhalve kan het onderhavige middel alleen aldus worden opgevat dat verzoekers daarmee aanvoeren dat het door artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten gewaarborgde evenredigheidsbeginsel is geschonden.
- 295 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, vereist dat de handelingen van de instellingen van de Unie niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd. Wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet dus die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich

brengt, en mogen de veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan het nagestreefde doel (arresten Hof van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, Jurispr. blz. I-5689, punt 81, en arrest Gerecht van 6 mei 2010, Comune di Napoli/Commissie, T-388/07, niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 143).

- ²⁹⁶ Evenwel dient in herinnering te worden gebracht dat, wat het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel betreft, het Hof heeft geoordeeld dat de Uniewetgever over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt op gebieden waarin van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Daaruit heeft het afgeleid dat een op deze gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel (zie arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, punt 290 hierboven, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- ²⁹⁷ In de onderhavige zaak moet in herinnering worden gebracht dat, zoals in punt 97 hierboven is uiteengezet, de litigieuze beperkende maatregelen tot doel hebben de beoogde personen en entiteiten aan te moedigen een beleid te verwerpen dat een einde maakt aan de mensenrechten, de vrijheid van meningsuiting en goed bestuur. De maatregelen worden weliswaar geacht indirect te werken en de opvatting die eraan ten grondslag ligt, is dat degenen op wie zij van toepassing zijn, voornoemd beleid verwerpen opdat de aan hen opgelegde beperkingen worden opgeheven. In het geval van een soevereine derde staat, zoals Zimbabwe, spreekt het echter voor zich dat de Unie enkel indirect invloed op het beleid van die staat kan uitoefenen.
- ²⁹⁸ Voorts zij eraan herinnerd dat de bestreden handelingen zijn vastgesteld omdat de autoriteiten van de Unie zeer bezorgd waren over de situatie in Zimbabwe en die bezorgdheid voor het eerst tien jaar eerder hadden geuit (zie punt 1 hierboven). Die bezorgdheid, waarvan verzoekers in het kader van de onderhavige procedure niet hebben aangevoerd dat zij onterecht was, was ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen nog actueel. De bevoegde autoriteiten van de Unie kan dus niet worden verweten dat zij het evenredigheidsbeginsel hebben geschonden omdat zij de reeds vastgestelde beperkende maatregelen hebben gehandhaafd en de werkingssfeer ervan hebben uitgebreid, met het oogmerk een bijzonder zorgwekkende en aanhoudende situatie te beëindigen (zie in die zin arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, punt 290 hierboven, punt 126).
- ²⁹⁹ Bovendien hebben verzoekers geen minder belastende maatregelen genoemd, die dezelfde uitwerking hebben als de litigieuze maatregelen en waarmee dezelfde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.
- ³⁰⁰ Tevens moet worden opgemerkt dat de litigieuze beperkende maatregelen naar hun aard tijdelijk en omkeerbaar zijn en dus de „wezenlijke inhoud” van de door verzoekers aangevoerde grondrechten niet aantasten. Dit geldt te meer daar alle verzoekers natuurlijke personen of rechtspersonen zijn die in Zimbabwe en niet binnen de Unie zijn gevestigd, zodat de nadelen die aan die maatregelen zijn verbonden – hoewel zeker aanzienlijk – niet zo hinderlijk zijn als in het geval van binnen de Unie gevestigde natuurlijke of rechtspersonen.
- ³⁰¹ Ten slotte moet worden opgemerkt dat zowel verordening nr. 314/2004 als besluit 2011/101 uitzonderingen bevatten op de beperkende maatregelen waarin zij voorzien. Volgens artikel 7, lid 1, van verordening nr. 314/2004 kunnen de bevoegde autoriteiten toestemming geven voor de vrijgave van tegoeden of economische middelen die „noodzakelijk zijn ter dekking van basisuitgaven, zoals betalingen voor voedsel, huur of hypotheeklasten, geneesmiddelen of geneeskundige behandelingen, belastingen, verzekeringspremies of openbare voorzieningen” of „uitsluitend bestemd zijn voor de betaling van redelijke honoraria en vergoeding van gemaakte kosten in verband met de verlening van juridische diensten”. Voorts kunnen volgens artikel 4, leden 3 tot en met 5, van besluit 2011/101 ontheffingen van het verbod op binnenkomst op of doorreis via het grondgebied van de lidstaten worden verleend, met name „voor reizen die plaatsvinden op grond van dringende humanitaire noden die deze reizen absoluut noodzakelijk maken”.

³⁰² Gelet op bovengenoemde overwegingen en met name op de in punt 298 hierboven aangehaalde rechtspraak, is het Gerecht van oordeel dat is aangetoond dat de litigieuze beperkende maatregelen evenredig zijn. Bijgevolg moet ook het vijfde middel worden afgewezen en dient het onderhavige beroep dus in zijn geheel te worden verworpen.

Kosten

³⁰³ Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, moeten zij overeenkomstig de vordering van de Raad en de Commissie worden verwezen in de kosten. Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering zal het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Achtste kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Johannes Tomana en de 120 andere verzoekers wier namen in de bijlage zijn vermeld, zullen hun eigen kosten dragen alsmede die van de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie.**
- 3) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zal zijn eigen kosten dragen.**

Gratsias

Kancheva

Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 april 2015.

ondertekeningen

Bijlage

Lijst van verzoekers

Johannes Tomana, wonende te Harare (Zimbabwe),

Titus Mehliwa Johna Abu Basutu, wonende te Harare,

Happyton Mabhuya Bonyongwe, wonende te Harare,

Flora Buka, wonende te Harare,

Wayne Bvudzijena, wonende te Harare,

David Chapfika, wonende te Harare,

George Charamba, wonende te Harare,

Faber Edmund Chidarikire, wonende te Harare,

Tinaye Chigudu, wonende te Harare,
Aeneas Soko Chigwedere, wonende te Harare,
Phineas Chihota, wonende te Harare,
Augustine Chihuri, wonende te Harare,
Patrick Anthony Chinamasa, wonende te Harare,
Edward Takaruza Chindori-Chininga, wonende te Harare,
Joseph Chinotimba, wonende te Harare,
Tongesai Shadreck Chipanga, wonende te Harare,
Augustine Chipwere, wonende te Harare,
Constantine Chiwenga, wonende te Harare,
Ignatius Morgan Chiminya Chombo, wonende te Harare,
Martin Dinha, wonende te Harare,
Nicholas Tasunungurwa Goche, wonende te Harare,
Gideon Gono, wonende te Harare,
Cephas T. Gurira, wonende te Harare,
Stephen Gwekwerere, wonende te Harare,
Newton Kachepa, wonende te Harare,
Mike Tichafa Karakadzai, wonende te Harare,
Saviour Kasukuwere, wonende te Harare,
Jawet Kazangarare, wonende te Harare,
Sibangumuzi Khumalo, wonende te Harare,
Nolbert Kunonga, wonende te Harare,
Martin Kwainona, wonende te Harare,
R. Kwenda, wonende te Harare,
Andrew Langa, wonende te Harare,
Musarashana Mabunda, wonende te Harare,
Jason Max Kokerai Machaya, wonende te Harare,

Joseph Mtakwese Made, wonende te Harare,
Edna Madzongwe, wonende te Harare,
Shuvai Ben Mahofa, wonende te Harare,
Titus Maluleke, wonende te Harare,
Paul Munyaradzi Mangwana, wonende te Harare,
Reuben Marumahoko, wonende te Harare,
G. Mashava, wonende te Harare,
Angeline Masuku, wonende te Harare,
Cain Ginyilitshe Ndabazekhaya Mathema, wonende te Harare,
Thokozile Mathuthu, wonende te Harare,
Innocent Tonderai Matibiri, wonende te Harare,
Joel Biggie Matiza, wonende te Harare,
Brighton Matonga, wonende te Harare,
Cairo Mhandu, wonende te Harare,
Fidellis Mhonda, wonende te Harare,
Amos Bernard Midzi, wonende te Harare,
Emmerson Dambudzo Mnangagwa, wonende te Harare,
Kembo Campbell Dugishi Mohadi, wonende te Harare,
Gilbert Moyo, wonende te Harare,
Jonathan Nathaniel Moyo, wonende te Harare,
Sibusio Bussie Moyo, wonende te Harare,
Simon Khaya Moyo, wonende te Harare,
S. Mpabanga, wonende te Harare,
Obert Moses Mpofu, wonende te Harare,
Cephas George Msipa, wonende te Harare,
Henry Muchena, wonende te Harare,
Olivia Nyembesi Muchena, wonende te Harare,

Oppah Chamu Zvipange Muchinguri, wonende te Harare,

C. Muchono, wonende te Harare,

Tobaiwa Mudede, wonende te Harare,

Isack Stanislaus Goreraivo Mudenge, wonende te Harare,

Columbus Mudonhi, wonende te Harare,

Bothwell Mugariri, wonende te Harare,

Joyce Teurai Ropa Mujuru, wonende te Harare,

Isaac Mumba, wonende te Harare,

Simbarashe Simbanenduku Mumbengegwi, wonende te Harare,

Herbert Muchemwa Murerwa, wonende te Harare,

Munyaradzi Musariri, wonende te Harare,

Christopher Chindoti Mushohwe, wonende te Harare,

Didymus Noel Edwin Mutasa, wonende te Harare,

Munacho Thomas Alvar Mutezo, wonende te Harare,

Ambros Mutinhiri, wonende te Harare,

S. Mutsvunguma, wonende te Harare,

Walter Mzembi, wonende te Harare,

Morgan S. Mzilikazi, wonende te Harare,

Sylvester Nguni, wonende te Harare,

Francis Chenayimoyo Dunstan Nhema, wonende te Harare,

John Landa Nkomo, wonende te Harare,

Michael Reuben Nyambuya, wonende te Harare,

Magadzire Hubert Nyanhongo, wonende te Harare,

Douglas Nyikayaramba, wonende te Harare,

Sithembiso Gile Glad Nyoni, wonende te Harare,

David Pagwese Parirenyatwa, wonende te Harare,

Dani Rangwani, wonende te Harare,

Engelbert Abel Rugeje, wonende te Harare,
Victor Tapiwe Chashe Rungani, wonende te Harare,
Richard Ruwodo, wonende te Harare,
Stanley Urayayi Sakupwanyanya, wonende te Harare,
Tendai Savanhu, wonende te Harare,
Sydney Tigere Sekeramayi, wonende te Harare,
Lovemore Sekeramayi, wonende te Harare,
Webster Kotiwani Shamu, wonende te Harare,
Nathan Marwirakuwa Shamuyarira, wonende te Harare,
Perence Samson Chikerema Shiri, wonende te Harare,
Etherton Shungu, wonende te Harare,
Chris Sibanda, wonende te Harare,
Jabulani Sibanda, wonende te Harare,
Misheck Julius Mpande Sibanda, wonende te Harare,
Phillip Valerio Sibanda, wonende te Harare,
David Sigauke, wonende te Harare,
Absolom Sikosana, wonende te Harare,
Nathaniel Charles Tarumbwa, wonende te Harare,
Edmore Veterai, wonende te Harare,
Patrick Zhuwao, wonende te Harare,
Paradzai Willings Zimondi, wonende te Harare,
Cold Comfort Farm Cooperative Trust, gevestigd te Harare,
Comoil (Private) Ltd, gevestigd te Harare,
Divine Homes (Private) Ltd, gevestigd te Harare,
Famba Safaris (Private) Ltd, gevestigd te Harare,
Jongwe Printing and Publishing Company (Private) Ltd, gevestigd te Harare,
M & S Syndicate (Private) Ltd, gevestigd te Harare,

Osleg (Private) Ltd, gevestigd te Harare,

Swift Investments (Private) Ltd, gevestigd te Harare,

Zidco Holdings (Private) Ltd, gevestigd te Harare,

Zimbabwe Defence Industries (Private) Ltd, gevestigd te Harare,

Zimbabwe Mining Development Corp., gevestigd te Harare.

Inhoud

Voorgeschiedenis van het geding	2
Procedure en conclusies van partijen	5
In rechte	9
1. Overleden verzoekers	9
2. Vraag of alle verzoekers die natuurlijke personen zijn een volmacht hebben gegeven aan de advocaten die het beroep hebben ondertekend	10
3. Voortbestaan van het procesbelang van verzoekers	12
4. Argumenten waarmee de Commissie aanvoert dat het beroep niet-ontvankelijkheid is	13
5. Ten gronde	13
Eerste middel: ontbreken van een passende rechtsgrondslag voor de toevoeging van personen of entiteiten die noch leiders van Zimbabwe zijn, noch met dergelijke leiders geassocieerd zijn, aan de personen op wie de betrokken beperkende maatregelen van toepassing zijn	14
Rechtsgrondslag van besluiten 2011/101 en 2012/97 en uitvoeringsbesluit 2012/124	17
Rechtsgrondslag van uitvoeringsverordening nr. 151/2012	22
Derde middel: schending van de motiveringsplicht	26
Overzicht van de relevante rechtspraak	27
Motivering van de vaststelling en de verlenging van beperkende maatregelen ten aanzien van Zimbabwe	27
Specifieke motivering die de vaststelling en de verlenging van de litigieuze beperkende maatregelen ten aanzien van iedere verzoeker afzonderlijk rechtvaardigt	28
Vierde middel: schending van de rechten van verdediging	35
Tweede middel: kennelijk onjuiste beoordeling	40
Opmerkingen vooraf	40
In het verzoekschrift aangevoerde grieven en argumenten	41
In repliek aangevoerde grieven en argumenten	46
– Verzoekende natuurlijke personen	47
– Verzoekende rechtspersonen	49
Vijfde middel: schending van verzoekers' grondrechten en van het evenredigheidsbeginsel	52
Kosten	55

