

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIVe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.480 van 9 oktober 2025
in de zaak A. 242.350/XIV-39.475**

In zake : F.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Roeland Moeyersons
kantoor houdend te 1050 Brussel
Marsveldplein 5/11-12
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door
de minister van Financiën
Centrale rechtskundige dienst FOD Financiën
North Galaxy – Toren B, 26ste verdieping
met kantoren te 1030 Brussel
Koning Albert II-laan 33, bus 15
alwaar woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 juli 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van “de Algemene Administratie van de Thesaurie van de Federale Overheidsdienst Financiën dd. 29 april 2024 houdende niet-toestemming voor de vrijgave van bij [V. Bank] gedeponeerde en bij Euroclear bevroren aandelen op basis van artikel 6, eerste lid en artikel 6ter, tweede lid van de Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen en houdende bevestiging dat de bij [V. Bank] gedeponeerde en bij Euroclear bevroren tegoeden bevroren moeten blijven op grond van artikel 2 van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2025.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Roeland Moeyersons, die verschijnt voor de verzoekende partij en attaché Elizaveta Leonova, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Alexander Van Steenberge heeft een advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De *sub* 1 vermelde beslissing moet worden geplaatst binnen het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie, namelijk in het kader van de beperkende maatregelen die de Europese Unie heeft

vastgesteld naar aanleiding van de acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen. (*cfr.* Titel V van het Verdrag van 7 februari 1992 ‘betreffende de Europese Unie’ (artikelen 24 tot 29), artikel 215 van het Verdrag van 25 maart 1957 ‘betreffende de Werking van de Europese Unie’ (hierna: VWEU) en de op grond daarvan genomen uitvoeringmaatregelen, waaronder het Besluit 2014/145/GBVB van de Raad van 17 maart 2014 ‘betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen’ dat bepalingen bevat omtrent het bevriezen van tegoeden en economische middelen, en Verordening (EU) nr. 269/2014 van de Raad van 17 maart 2014 ‘betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen’ (hierna: Verordening (EU) nr. 269/2014) .

3.2. Artikel 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014 bepaalt de beperkende maatregelen als volgt:

- “1. Alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, worden bevroren.
2. Er worden geen tegoeden of economische middelen, rechtstreeks of onrechtstreeks, ter beschikking gesteld aan of ten behoeve van de op de lijst in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen.”

Artikel 3 van Verordening (EU) nr. 269/2014 regelt de opsomming in een bijlage I van de personen, rechtspersonen, entiteiten en lichamen waaraan beperkende maatregelen worden opgelegd.

Artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) nr. 269/2014 stelt dat, “[i]n afwijking van artikel 2, en mits een betaling verschuldigd is door een in bijlage I vermelde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam op grond van een contract of overeenkomst die door deze is gesloten of op grond van een verplichting die voor hem is ontstaan vóór de datum waarop de betrokken natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam in bijlage I werd

opgenomen, de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, onder door hen passend geachte voorwaarden, toestemming [kunnen] verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, indien de betrokken bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat:

- a) de tegoeden of economische middelen worden gebruikt voor een betaling door een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam vermeld in bijlage I; en
- b) de betaling niet in strijd is met artikel 2, lid 2.”

Artikel 6ter, lid 2, van Verordening (EU) nr. 269/2014 stelt dan weer dat, “[i]n afwijking van artikel 2, de bevoegde autoriteiten van de lidstaten onder voorwaarden die zij passend achten, toestemming [kunnen] verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen die toebehoren aan de onder de nummers 79, 80, 81 en 82 [punt 82 betreft V. Bank (zie *infra* punten 3.5 en 3.7)] in bijlage I vermelde entiteiten, of voor de beschikbaarstelling van bepaalde tegoeden of economische middelen aan die entiteiten, nadat zij hebben vastgesteld dat de betrokken tegoeden of economische middelen noodzakelijk zijn om uiterlijk op 9 oktober 2022 verrichtingen, contracten of andere overeenkomsten, met inbegrip van correspondentbankrelaties, die vóór 8 april 2022 met die entiteiten zijn gesloten, te beëindigen.”.

Artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) nr. 269/2014, tot slot, stelt dat de lidstaten de in deze Verordening bedoelde bevoegde autoriteiten aanwijzen en hen identificeren op de in de bijlage II vermelde websites.

3.3. Op het internrechtelijke vlak, bepaalt artikel 2 van de wet van 13 mei 2003 ‘inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten’ (hierna: wet van 13 mei 2003) dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de maatregelen kan nemen die noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging:

“– van gemeenschappelijke optredens of standpunten aangenomen krachtens de artikelen 25, 28 en 29 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en voor gevallen als bedoeld in de artikelen 75, 215 et 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie;

– van Verordeningen aangenomen krachtens artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of van beschikkingen genomen in toepassing van deze Verordeningen en voor gevallen als bedoeld in de artikelen 75, 215 et 352 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie”.

Artikel 6 van de wet van 13 mei 2003 voorziet in strafbepalingen voor inbreuken op het gebrek aan naleving van de beperkende maatregelen.

Overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2023 ‘tot aanduiding van de bevoegde autoriteit betreffende de opdrachten in het kader van de beperkende maatregelen op financieel gebied, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten’ (hierna: koninklijk besluit van 12 december 2023) is de Algemene Administratie van de Thesaurie (hierna: AAT) binnen de Federale Overheidsdienst Financiën in België “de bevoegde autoriteit als bedoeld in de Europese bepalingen inzake beperkende maatregelen voor de opdrachten aan haar toegewezen door deze bepalingen in het kader van de beperkende maatregelen op financieel gebied”. De minister bevoegd voor financiën of zijn gedelegeerde beslist, met toepassing van de Europese bepalingen inzake beperkende maatregelen, over de toestemming of weigering van elke aanvraag tot: 1° afwijking; 2° beschikbaarstelling of vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen; 3° verrichting; 4° elke andere beslissing in het kader bedoeld in het eerste lid.

Overeenkomstig, tot slot, het ministerieel besluit van 13 december 2023 ‘houdende delegatie van de bevoegdheid om beslissingen te nemen krachtens artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2023 tot aanduiding van de bevoegde autoriteit betreffende de opdrachten in het kader van de beperkende maatregelen op financieel gebied, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten’ (hierna: ministerieel besluit van 13 december 2023) worden de bevoegdheden bepaald in artikel 2, tweede lid, van het

koninklijk besluit van 12 december 2023, “gedelegeerd aan de Administrateur-generaal van de AAT van de Federale Overheidsdienst Financiën”.

3.4. De verzoekende partij is een investeringsvehikel met maatschappelijke zetel te Bermuda. Zij stelt dat zij, noch een van haar uiteindelijke begunstigden (*Ultimate Beneficial Owners*, afgekort UBO) is gesanctioneerd of verbonden met een gesanctioneerde persoon of entiteit. Zij is niet actief op het grondgebied van de Russische federatie, noch heeft zij er bijkantoren of filialen.

3.5. In april 2021 beslist de verzoekende partij te investeren in aandelen van K.H. AB door middel van twee overeenkomsten tot overdracht van aandelen met K.I. LP. In totaal gaat het om 13.000 K.H. AB-aandelen. Deze aandelen werden aangekocht via een makelaar, L.T. (CY) Ltd. Deze laatste plaatste de orders op 21 en 26 mei 2021.

Omdat deze makelaar niet beschikt over een eigen rekening bij Euroclear Bank, wordt gebruik gemaakt van de *custodian services* (vrije vertaling: beheer diensten) van V. Bank.

V.Bank wordt echter met Verordening (EU) nr. 2022/345 van de Raad van 1 maart 2022 ‘tot wijziging van Verordening (EU) nr. 833/2014 betreffende beperkende maatregelen naar aanleiding van de acties van Rusland die de situatie in Oekraïne destabiliseren’ opgenomen in bijlage XIV die wordt gevoegd bij de genoemde Verordening (EU) nr. 833/2014. V. Bank wordt aldus met ingang van 12 maart 2022 volledig uitgesloten van het internationale interbancaire systeem (zie tevens *infra*, punt 3.7).

3.6. De betrokken makelaar, L.T. (CY) Ltd, opent in maart 2022 een rekening bij F.F.E. Ltd, die eveneens een rekening aanhoudt bij Euroclear Bank en dus directe toegang heeft tot Euroclear Bank.

Op 22 maart 2022 tracht L.T. (CY) Ltd de aandelen over te zetten van een rekening van V. Bank bij Euroclear naar een rekening van F.F.E. Ltd bij Euroclear. Deze transactie vindt geen doorgang.

3.7. Op 8 april 2022 wordt V. Bank, bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 2022/581 van de Raad van 8 april 2022 ‘tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen’, toegevoegd aan de lijst van gesanctioneerde entiteiten in bijlage I bij Verordening 269/2014.

De genoemde V. Bank is aldus sedert 8 april 2022 opgenomen in bijlage I, onder de rubriek ‘Entiteiten’ (punt 82) bij Verordening (EU) nr. 269/2014 waardoor alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, in het bezit zijn van, eigendom zijn van of onder zeggenschap staan van V. Bank zijn bevroren, waaronder ook de 13.000 eerdergenoemde aandelen van de verzoekende partij.

3.8. Met een e-mail van 15 december 2022 (met bijlagen) vraagt de verzoekende partij aan de Algemene administratie van de Thesaurie van de FOD Financiën om vrijgave van deze bevroren tegoeden met als doel de aandelen over te dragen van een rekening van V. Bank bij Euroclear naar een rekening van F.F.E. Ltd bij Euroclear.

3.9. Met een e-mail van 14 maart 2023 deelt de Algemene administratie van de Thesaurie aan de verzoekende partij mee dat het verzoek van 15 december 2022 in behandeling werd genomen.

3.10. Op 29 maart 2023 bezorgt de verzoekende partij, aanvullend op het verzoek tot vrijgave van 15 december 2022, nog twee elektronische berichten aan de Algemene administratie van de Thesaurie waarin zij haar standpunt betreffende haar verzoek om vrijgave nogmaals toelicht en verduidelijkt. Met een derde e-mail van dezelfde dag bezorgt de verzoekende partij nog een mededeling

van de *National Settlement Depository* (hierna: NSD) waarbij deze afstand doet van commissies of kosten waarop zij aanspraak zou kunnen maken.

De NSD, een vennootschap naar Russisch recht, is een erkende bewaarder die als centrale bewaarinstelling diensten verleend op het gebied van effectenarchivering en -bewaring en die ook financiële diensten verleent, met name als niet-bancaire kredietinstelling met een vergunning die haar het recht geeft bankvereffeningsdiensten te verlenen.

Deze entiteit is sedert 3 juni 2022 opgenomen in bijlage I, onder de rubriek 'Entiteiten' (punt 101) bij Verordening (EU) nr. 269/2014.

3.11. Op 31 augustus 2023 beslist de Administrateur-generaal van de Algemene administratie van de Thesaurie om het verzoek tot vrijgave van de tegoeden af te wijzen. Deze beslissing wordt met een e-mail van 31 augustus 2023 aan de raadsman van de verzoekende partij meegedeeld.

Tegen deze beslissing dient de verzoekende partij op 3 november 2023 een willig beroep in, evenals - op 30 oktober 2023 - een verzoekschrift tot nietigverklaring bij de Raad van State dat heeft geleid tot arrest nr. 261.670 van 9 december 2024 waarbij de Raad van State het beroep verwerpt bij gebrek aan voorwerp nadat de beslissing van 31 augustus 2023 door de Administrateur-generaal van de Thesaurie op 12 december 2023 werd ingetrokken.

3.12. Op 1 maart 2024 ontvangt de Algemene administratie van de Thesaurie de bevestiging van de verzoekende partij dat er geen bijkomende of aanvullende documenten worden ingediend ter ondersteuning van het verzoek om vrijgave van de tegoeden van 15 december 2023.

3.13. De Administrateur-generaal van de Algemene administratie van de Thesaurie neemt op 29 april 2024 een nieuwe beslissing omtrent de aanvraag tot vrijgave van de verzoekende partij op grond van de volgende overwegingen:

“[...]

Gelet op de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten;

Gelet op het koninklijk besluit van 12 december 2023 tot aanduiding van de bevoegde autoriteit betreffende de opdrachten in het kader van de beperkende maatregelen op financieel gebied, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten;

Gelet op het ministerieel besluit van 13 december 2023 houdende delegatie van de bevoegdheid om beslissingen te nemen krachtens artikel 2, tweede lid, van het koninklijk besluit van 12 december 2023 tot aanduiding van de bevoegde autoriteit betreffende de opdrachten in het kader van de beperkende maatregelen op financieel gebied, overeenkomstig artikel 2 van de wet van 13 mei 2003 inzake de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen die genomen worden door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van Staten, sommige personen en entiteiten;

1. Betreffende artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Gelet op artikel 17, eerste lid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat bepaalt dat eenieder het recht heeft de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Aan niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits zijn verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan worden geregeld bij de wet voorzover het algemeen belang dit vereist;

Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 3 september 2008 in de gevoegde zaken C-402/05 en C-415/05 waarin het Hof van Justitie oordeelt dat volgens vaste rechtspraak het eigendomsrecht deel uit maakt van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. Dit beginsel heeft echter geen absolute gelding, maar moet in relatie tot zijn maatschappelijke functie worden beschouwd. Bijgevolg kan de uitoefening van het eigendomsrecht aan beperkingen worden onderworpen (...);

Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2021 in de zaak C-340/20, waarin het Hof van Justitie oordeelt dat het belang van de doeleinden die worden nagestreefd met een Uniehandeling tot invoering van beperkende maatregelen rechtvaardigt dat deze maatregelen – zelfs aanzienlijke – negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers hebben, ook voor degenen die op geen enkele wijze verantwoordelijk zijn voor de situatie naar aanleiding waarvan de betrokken maatregelen zijn vastgesteld, maar die met name in hun eigendomsrechten worden geraakt;

Gelet op het arrest van het Hof van Justitie van 11 november 2021 in de zaak C-340/20, waarin het Hof van Justitie oordeelt dat iedere aanwending van bevroren activa waarmee de betrokken Verordeningen kunnen worden omzeild en de zwakke plekken van de regels kunnen worden uitgebuit, moet worden vermeden;

Aangezien de hierboven geciteerde rechtspraak van het Hof van Justitie in de zaak C-340/20 van 11 november 2021 betrekking had op artikel 7, eerste lid van de Verordening (EG) nr. 423/2007 van de Raad van 19 april 2007 betreffende beperkende maatregelen ten aanzien van Iran waarin bepaald wordt dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de personen, entiteiten en lichamen die in bijlage IV zijn vermeld, worden bevroren en deze bepaling een eenzelfde betekenis heeft als artikel 2, eerste lid van de voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 waardoor een analogieredenering mogelijk is;

Aangezien daarnaast voormeld artikel 17, eerste lid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie geen wettelijke basis is op grond waarvan de Algemene Administratie van de Thesaurie – de bevoegde autoriteit voor de uitvoering van financiële sancties op Belgisch grondgebied – in afwijking van artikel 2 van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 toestemming kan verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen.

2. Betreffende uw verzoek tot vrijgave van bij [V. Bank] aangehouden aandelen en overdracht van deze aandelen met ISIN SE0003490770 richting een rekening aangehouden door [de verzoekende partij] bij de makelaar [L.T. Ltd] die op zijn beurt een rekening aanhoudt bij [F.F.E. Ltd].

a. Houdende de toepassing van artikel 6, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014

Gelet op het feit dat [V. Bank] is toegevoegd aan Bijlage I van Verordening (EU) nr. 269/2014 zoals bedoeld in artikel 2 van diezelfde Verordening, door Uitvoeringsverordening (EU) 2022/581 van de Raad van 8 april 2022 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen;

Gelet op artikel 2, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 dat bepaalt dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van alle in bijlage I vermelde natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, of met hen verbonden natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten of lichamen, worden bevroren;

Gelet op artikel 6, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 dat bepaalt dat in afwijking van artikel 2 en mits een betaling verschuldigd is door een in bijlage I vermelde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam op grond van een contract of overeenkomst die door deze is gesloten of op grond van een verplichting die voor hem is ontstaan vóór de datum waarop de betrokken natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam in bijlage I werd opgenomen, kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, onder door hen passend geachte voorwaarden, toestemming verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen, indien de betrokken bevoegde autoriteit heeft vastgesteld dat:

- a) de tegoeden of economische middelen worden gebruikt voor een betaling door een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam vermeld in bijlage I; en
- b) de betaling niet in strijd is met artikel 2, lid 2.

De afwijking voorzien in voormeld artikel 6, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 veronderstelt dat een betaling verschuldigd is door een in bijlage I vermelde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam;

Aangezien de voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 geen definitie bevat van het begrip ‘betaling’, moet worden verwezen naar de gebruikelijke betekenis van dit begrip. Immers, volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie, moet bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht rekening gehouden worden met de bewoordingen van die bepaling in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan;

In de omgangstaal veronderstelt een betaling een geldoverdracht, zijnde een overhandiging van een verschuldigde geldsom / giraal geld. Een overdracht van effecten van de ene effectenrekening naar een andere effectenrekening is geen ‘betaling’ in de gebruikelijke betekenis van het woord;

Bovendien moet volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van Justitie bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van die bepaling in overeenstemming met de in de

omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt;

Aangezien uw vrijstellingsverzoek betrekking heeft op bevroren aandelen aangehouden via [V. Bank] en deze entiteit opgenomen is in Bijlage I bij de voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 door Uitvoeringsverordening (EU) 2022/581 van de Raad van 8 april 2022 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen;

Op 8 april 2022 heeft de Raad van de Europese Unie een tweede lid aan artikel 6^{ter} van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 toegevoegd dat de vrijgave van bij [V. Bank] aangehouden of gedeponeerde tegoeden mogelijk maakt. Deze toevoeging aan artikel 6^{ter} toont aan dat het nodig was om een afzonderlijke afwijking, die losstaat van artikel 6, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) 269/2014, vast te stellen;

Bijgevolg kan artikel 6^{ter}, tweede lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 beschouwd worden als een *lex specialis* ten opzichte van artikel 6, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 in verband met het verzoek tot vrijgave van bij [V. Bank] aangehouden of gedeponeerde tegoeden. Krachtens het algemeen rechtsbeginsel *lex specialis derogat legi generali* heeft de toepassing van artikel 6^{ter}, vijfde lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 voorrang op de toepassing van artikel 6, eerste lid van deze Verordening;

Het begrip ‘betaling’ wordt eveneens gebruikt in de Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG, dat in artikel 4, punt 5 een ‘betalingstransactie’ omschrijft als een door of voor rekening van de betaler of door de begunstigde geïnitieerde handeling waarbij geldmiddelen worden gedeponerd, overgemaakt of opgenomen, ongeacht of er onderliggende verplichtingen tussen de betaler en de begunstigde zijn;

Gelet op artikel 4, punt 25 van voornoemde Richtlijn (EU) 2015/2366 dat ‘geldmiddelen’ omschrijft als bankbiljetten en muntstukken, giraal geld of elektronisch geld;

Aangezien artikel 1, punt a van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 een onderscheid maakt tussen enerzijds ‘i) een vordering tot nakoming van elke verplichting die voortvloeit uit of verband houdt met een contract’ en anderzijds ‘ii) een vordering tot (...) uitbetaling van financiële garanties of contragaranties’;

Aangezien uw vrijstellingsverzoek geen betrekking heeft op een betaling, maar daarentegen wel betrekking heeft op een verzoek tot overdracht van 13.000 [K.H. AB] effecten met ISIN richting SE00034[XXXXXX] richting een rekening aangehouden door [de verzoekende partij] bij de makelaar [L.T Ltd] die op zijn beurt een rekening aanhoudt bij [F.F.E. Ltd.] en dit verzoek werd ingediend op grond van artikel 6, eerste lid van de voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014;

Aangezien artikel 6, eerste lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014, dat voorziet in een afwijking op artikel 2 van diezelfde Verordening (EU) nr. 269/2014, restrictief moet worden uitgelegd en het begrip ‘betaling’ bijgevolg alleen verwijst naar een overdracht van geld;

b. Houdende de toepassing van artikel 6^{ter}, tweede lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014

Gelet op het feit dat [V. Bank] onder nummer 82 is toegevoegd aan Bijlage I van Verordening (EU) nr. 269/2014 zoals bedoeld in artikel 2 van diezelfde Verordening, door Uitvoeringsverordening (EU) 2022/581 van de Raad van 8 april 2022 tot uitvoering van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende

maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen;

Gelet op artikel 6ter, tweede lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 ingevoerd door Verordening (EU) 2022/580 van de Raad van 8 april 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 269/2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen, dat bepaalt dat in afwijking van artikel 2 de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, onder voorwaarden die zij passend achten, toestemming kunnen verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen die toebehoren aan de onder de nummers 79, 80, 81 en 82 in bijlage I vermelde entiteiten, of voor de beschikbaarstelling van bepaalde tegoeden of economische middelen aan die entiteiten, nadat zij hebben vastgesteld dat de betrokken tegoeden of economische middelen noodzakelijk zijn om uiterlijk op 9 oktober 2022 verrichtingen, contracten of andere overeenkomsten, met inbegrip van correspondentbankrelaties, die vóór 8 april 2022 met die entiteiten zijn gesloten, te beëindigen;

Aangezien de uiterste datum voor het beëindigen van verrichtingen, contracten of andere overeenkomsten gesloten met [V. Bank] of waarbij [V. Bank] anderszins betrokken is, zoals voorzien in artikel 6ter, tweede lid van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014, 9 oktober 2022 was;

Aangezien uw cliënt niet bewijst dat de verrichtingen, contracten of andere overeenkomsten gesloten met [V. Bank] of waarbij [V. Bank] anderszins betrokken was, daadwerkelijk beëindigd zijn vóór de uiterste datum van 9 oktober 2022;

De Algemene Administratie van de Thesaurie verleent geen toestemming voor de vrijgave van bij [V. Bank] gedeponeerde en bij Euroclear bevroren effecten op basis van artikel 6, eerste lid en artikel 6ter, tweede lid van de voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014 en bevestigt dat de bij [V. Bank] gedeponeerde en bij Euroclear bevroren tegoeden bevroren moeten blijven op grond van artikel 2 van voornoemde Verordening (EU) nr. 269/2014.

[...]”.

Dit is de bestreden beslissing.

Deze beslissing wordt met een e-mail van 30 april 2024 aan de verzoekende partij ter kennis gebracht.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel, tweede middelonderdeel

Standpunt van de partijen

4. De verzoekende partij roept in het eerste middel van haar verzoekschrift – dat zij in drie middelonderdelen onderverdeelt – , de schending in

van “artikel 17, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM; de artikelen 1 g), 2, 6 en 6ter van de Verordening EU nr. 269/2014 van 17 maart 2014, de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen; het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

In het tweede middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing ten onrechte de vrijgave van bevroren tegoeden bij V. Bank en Euroclear heeft geweigerd op grond van een verkeerde interpretatie van Verordening (EU) nr. 269/2014. Volgens de bestreden beslissing is artikel 6 van deze Verordening niet van toepassing op verzoeken tot vrijgave van effecten, omdat het begrip “betaling” in artikel 6 strikt zou moeten worden uitgelegd als een overdracht van geldmiddelen, gebaseerd op definities uit Richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG’ (hierna: Richtlijn (EU) 2015/2366). De verzoekende partij betwist dit en stelt dat artikel 6 van de Verordening (EU) nr. 269/2014 wel degelijk de vrijgave van effecten mogelijk maakt, aangezien het begrip “tegoeden” in artikel 1, lid g), van die verordening expliciet financiële activa zoals aandelen omvat.

Verder betoogt zij dat de stelling van de verwerende partij dat artikel 6ter, tweede lid, van Verordening (EU) 269/2014 als *lex specialis* geldt ten opzichte van artikel 6 ervan, onjuist is. Artikel 6ter heeft een beperkt toepassingsgebied en ziet uitsluitend op situaties waarin tegoeden of economische middelen worden vrijgegeven aan gesanctioneerde entiteiten om contracten of relaties met die entiteiten te beëindigen. Dit artikel doet geen afbreuk aan de algemene mogelijkheid van artikel 6 om vrijgave van tegoeden te verzoeken, met name wanneer het gaat om fondsen die eigendom zijn van niet-gesanctioneerde personen of entiteiten, zoals te dezen het geval is. Het verzoek om vrijgave van de verzoekende partij betreft uitsluitend de vrijgave van haar eigen eigendommen en

raakt niet aan de belangen van gesanctioneerde entiteiten. De verzoekende partij wijst erop dat artikel 6 van de Verordening (EU) nr. 269/2014 een bredere strekking heeft en dat dit wordt bevestigd door richtlijnen van de Europese Commissie, waarin wordt erkend dat ook effecten onder het toepassingsgebied van artikel 6 vallen. Bovendien benadrukt zij dat de rechten van niet-gesanctioneerde personen moeten worden beschermd en dat zij geen onevenredige hinder mogen ondervinden door de sancties tegen derden.

Ten slotte stelt de verzoekende partij dat het bestreden besluit niet voldoet aan de motiverings- en zorgvuldigheidsplichten, aangezien de beslissing is gebaseerd op een onjuiste rechtsgrond en onvoldoende rekening houdt met het toepassingsgebied en de bedoelingen van artikel 6 van Verordening (EU) nr. 269/2014. Hierdoor is sprake van een schending van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: wet van 29 juli 1991), evenals van het zorgvuldigheidsbeginsel als onderdeel van behoorlijk bestuur.

In de memorie van wederantwoord herhaalt de verzoekende partij, wat het tweede middelonderdeel betreft, hetgeen zij eerder in het verzoekschrift heeft uiteengezet. Zij benadrukt dat het begrip “tegoeden” in artikel 1, lid g), van dezelfde Verordening expliciet is gedefinieerd en ook effecten omvat, waardoor deze bepaling van toepassing is op haar verzoek om vrijgave. De verzoekende partij wijst verder op het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 11 september 2024 in de zaak T-494/22 waarin is vastgesteld dat het begrip “betaling” in artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) nr. 269/2014 ruim moet worden uitgelegd, niet beperkt is tot een overdracht van een geldsom, eveneens het vrijgeven van fondsen inhoudt en dat artikel 6*ter* van Verordening (EU) nr. 269/2014 geen *lex specialis* is maar wel aanvullende mogelijkheden biedt voor het bekomen van de vrijgave van bevroren tegoeden. Zij beklemtoont voorts dat haar verzoek tot vrijgave niet is gericht op het beschikbaar stellen van tegoeden aan een gesanctioneerde entiteit, zoals V. Bank, maar juist op het vrijgeven van tegoeden die haar eigendom zijn zodat deze (aldus) feitelijk aan V. Bank worden onttrokken. De toepassing van artikel 6*ter*, lid 2, is volgens haar dan ook, anders dan de

verwerende partij voorhoudt, niet relevant in dit geval, aangezien deze bepaling specifiek betrekking heeft op het beëindigen van contractuele relaties met gesanctioneerde entiteiten, wat hier niet aan de orde is. De interpretatie van de Verordening (EU) nr. 269/2014 door de verwerende partij is in strijd met de duidelijke bepalingen en jurisprudentie, wat leidt tot een schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. Hierdoor is de bestreden beslissing juridisch ondeugdelijk en dient deze te worden vernietigd.

In haar laatste memorie zet de verzoekende partij uiteen waarom er volgens haar geen enkele reden is om één of meerdere van de zes prejudiciële vragen die door de verwerende partij in haar laatste memorie worden voorgesteld, aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen. De verzoekende partij geeft nog aan dat tegen het eerdergenoemde arrest van het Gerecht in de zaak T-494/22 op 20 november 2024 een hogere voorziening is ingesteld doch die hogere voorziening zou geen betrekking hebben op de te dezen voorliggende rechtsvraag.

5. In de memorie van antwoord stelt de verwerende partij, wat het tweede middelonderdeel van het eerste middel betreft, dat het verzoek tot vrijgave van de 13.000 aandelen niet kan worden gesteund op artikel 6, lid 1, van Verordening (EU) nr. 269/2014. Volgens de verwerende partij vereist dit artikel dat een ‘betaling’ verschuldigd is door een in bijlage I van de verordening genoemde gesanctioneerde entiteit. Aangezien een ‘overdracht van effecten’ geen betaling inhoudt in de gebruikelijke betekenis van het woord – namelijk een geldoverdracht –, valt het verzoek niet onder artikel 6, lid 1. De verwerende partij verwijst naar de toevoeging van artikel 6ter, lid 2, in de verordening, dat specifiek betrekking heeft op vrijgave van tegoeden bij gesanctioneerde entiteiten. Volgens het principe ‘*lex specialis derogat legi generali*’ heeft dit artikel voorrang boven artikel 6, lid 1, in gevallen waar beide bepalingen van toepassing lijken. De verwerende partij benadrukt dat de effecten, eenmaal gedeponereerd bij V. Bank, juridisch worden beschouwd als “toebehorend aan” de bank door het systeem van open bewaargeving. Dit maakt artikel 6ter, lid 2, toepasselijk. De verwerende partij verdedigt dat zij zorgvuldig te werk is gegaan, zowel feitelijk als juridisch, en dat

er geen schending is van het zorgvuldigheidsbeginsel. De bestreden beslissing is gebaseerd op bestaande feiten, zoals de bevrozing van de effecten bij een gesanctioneerde entiteit, en op een gedetailleerde analyse van de toepasselijke regelgeving. Wat de motiveringsplicht betreft, stelt de verwerende partij dat de beslissing volledig en duidelijk gemotiveerd is. De verzoekende partij heeft kennis kunnen nemen van de juridische en feitelijke overwegingen waarop de beslissing is gesteund, waardoor zij in staat was de beslissing inhoudelijk te betwisten. De verwerende partij wijst erop dat de formele en materiële motiveringsplichten zijn nageleefd, aangezien de beslissing steunt op concrete feiten en zorgvuldig is onderbouwd. De bestreden beslissing, die gebaseerd is op de relevante regelgeving en de toepassing van het *lex specialis*-beginsel, voldoet volgens de verwerende partij aan de vereisten van behoorlijk bestuur.

In haar laatste memorie na het voor haar ongunstige auditoraatsverslag, volhardt de verwerende partij in haar standpunt dat het begrip “uitbetaling” om al de door haar uiteengezette redenen, restrictief moet worden uitgelegd. Zij wijst er, bijkomend, op dat de bestreden beslissing werd uitgesproken op 29 april 2024, dit is voor het arrest van het Gerecht van de Europese Unie in de zaak T-494/22, en dat de in de bestreden beslissing gehanteerde interpretatie van het begrip ‘betaling’, bevestigd werd door een advies van het Directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (hierna: DG FISMA), na raadpleging van de Juridische Dienst van de Commissie.

Zij beklemtoont dat de juiste afbakening van het toepassingsgebied van artikel 6, lid 1, en van artikel 6^{ter}, lid 2, van Verordening (EU) nr. 269/2014, alsook de juiste interpretatie van het begrip ‘betaling’ in artikel 6, lid 1 van deze verordening wezenlijke elementen zijn die de Raad van State in aanmerking moet nemen in zijn beoordeling van de voorliggende zaak. Het komt voorts, zo stelt de verwerende partij, enkel het Hof van Justitie van de Europese Unie toe om vast te stellen welke draagwijdte en interpretatie aan de in het geding zijnde bepalingen dient te worden gegeven. Aan een arrest van het Gerecht van de Europese Unie, te dezen het arrest van het Gerecht van de Europese Unie in de zaak T-494/22 van 11 september 2024 waaraan de verzoekende partij refereert,

mag op zich niet dezelfde draagwijdte worden toegekend als dat aan een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in het kader van een prejudicieel contentieux wordt toegekend, waarbij de conclusies van het Hof van Justitie van de Europese Unie bindend zijn voor de Raad van State. Krachtens artikel 267 van het VWEU komt het namelijk het Hof van Justitie van de Europese Unie toe om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de uitlegging van de verdragen. Indien er een vraag betreffende dergelijke uitlegging wordt opgeworpen in een zaak aanhangig bij een nationale rechterlijke instantie waarvan de beslissingen volgens het nationaal recht niet vatbaar zijn voor hoger beroep, is deze instantie verplicht om zich te wenden tot het Hof van Justitie van de Europese Unie.

Aansluitend verzoekt de verwerende partij de Raad van State om zes prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie voor te leggen. Deze vragen hebben betrekking op de uitlegging die aan de artikelen 6, lid 1 en 6ter, lid 2, van de Verordening (EU) nr. 269/2014 moet worden verleend, evenals op hun onderlinge verhouding.

Beoordeling

6. Het tweede middelonderdeel van het eerste middel is in het auditorsverslag onderzocht en gegrond bevonden, in essentie omdat geen van beide motieven waarop de hiervoor in punt 3.13 aangehaalde bestreden beslissing is gesteund, deugdelijk is.

7. De Raad van State merkt vooreerst op dat het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 11 september 2024 in de zaak T-494/22 (inzake NKO AO National Settlement Depository (NSD) t/ de Raad van de Europese Unie) waarnaar de verzoekende partij in haar memorie van wederantwoord verwijst, slechts is tussengekomen nadat de verwerende partij haar memorie van antwoord heeft ingediend.

8. De Raad van State stelt vast dat het voorliggende tweede middelonderdeel in essentie betrekking heeft op een blijvende betwisting omtrent

de juiste inhoud, interpretatie en draagwijdte die aan de artikelen 6, lid 1 en *6ter*, lid 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014 moet worden verleend zodat het de Raad van State, desnoods ambtshalve, toekomt het Hof van Justitie van de Europese Unie, zo nodig, prejudicieel te bevragen, dit wil zeggen wanneer een of meerdere vragen die ter zake rijzen bepalend zouden zijn voor de oplossing die aan het geschil moet worden verleend.

In de huidige stand van het onderzoek leidt de beoordeling van dit middelonderdeel evenwel niet met zekerheid, zoals hierna wordt uiteengezet, tot een definitieve oplossing van het geschil.

9. Het is immers gepast om vooraf klaarheid te scheppen over de (al dan niet) gegrondheid van het tweede in het verzoekschrift aangevoerde middel.

In het tweede middel voert de verzoekende partij immers een schending aan van “de artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet, de artikelen 6 en 16.1 van de Verordening EU nr. 269/2014 van 17 maart 2014, de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het rechtstaatsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij acht de aangegeven bepalingen en beginselen geschonden, zo vat zij dat in het verzoekschrift samen:

“(38) Doordat, de heer [...] Administrateur-Generaal van de Thesaurie, namens de Dienst Compliance en voor de minister besluit dat de tegoeden van verzoekende partij, niettegenstaande haar vraag tot vrijgave op grond van artikel 6 van de Verordening EU nr. 269/2014 bevroren blijven bij Euroclear en dit op basis van artikel 2 van Verordening 269/2014 en dat tegen deze beslissing beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State;

(39) Terwijl, op grond van artikel 33 van de Grondwet alle machten uitgaan van de Natie en dienen te worden uitgeoefend op de wijze bij de Grondwet bepaald; dat op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet geschillen over burgerlijke en politieke rechten bij uitsluiting toebehoren aan de hoven en rechtbanken, behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen;

Dat Verordeningen van de Europese Unie rechtstreeks toepasselijk zijn en binden zonder enige omzetting, wat niet wil zeggen dat er geen sprake kan zijn van uitvoerings- en handavingsmaatregelen; dat artikel 6.1 van de Verordening EU nr. 269/2014 bepaalt dat ‘In afwijking van artikel 2 en mits een betaling verschuldigd

is door een in bijlage I vermelde natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam op grond van een contract of overeenkomst die door deze is gesloten of op grond van een verplichting die voor hem is ontstaan vóór de datum waarop de betrokken natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam in bijlage 1 werd opgenomen, kunnen de bevoegde autoriteiten [...] van de lidstaten, onder door hen passend geachte voorwaarden, toestemming verlenen voor de vrijgave van bepaalde bevroren tegoeden of economische middelen ...’;

Dat op grond van artikel 16.1 van de Verordening (EU) nr. 269/2014 de lidstaten de in de Verordening bevoegde (nationale) autoriteiten aanwijzen en identificeren op de in bijlage II vermelde websites.

De lidstaten dienen op grond van de Europese Verordening dus vooreerst de bevoegde autoriteiten aan te wijzen waarvan sprake in de Verordening (EU) nr. 269/2014, zo onder meer in artikel 6, waarin het gaat over de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om te beslissen over een verzoek tot vrijgave. Ter uitvoering van deze Verordening werden de bevoegde autoriteiten in België niet aangeduid.

Dat de lidstaten bij de uitvoering van het communautair recht en dus ook voor Verordeningen verder hun eigen constitutionele tradities in acht moeten nemen en dat afhankelijk van het geval zulks zal vallen onder de bevoegdheid van de wetgevende of de uitvoerende organen, op nationaal of op regionaal vlak; dat in dezelfde lijn de lidstaten moeten voorzien in een rechterlijke controle op het optreden van hun overheden;

(40) Dat in de mate de Thesaurie noch de algemene administratie van de Thesaurie, of de dienst compliance rechtspersoonlijkheid hebben en zij evenmin werden aangewezen als bevoegde autoriteit, de beslissingsmacht ligt bij de minister en de minister deze volledige bevoegdheid niet kan delegeren aan een ambtenaar, mede gelet op de zware administratieve sancties die hij desgevallend ook zelf moet opleggen, en dat de beslissing dus moest genomen worden in de vorm van een ministerieel besluit en niet als een beslissing van de dienst, ondertekend voor de minister;

Dat overeenkomstig artikel 33 van de Grondwet de bevoegdheden zoals toegewezen door of krachtens de Grondwet in beginsel immers onvervreemdbaar en onoverdraagbaar zijn; dat beperkte delegaties van bevoegdheden wel kunnen, voor zover het gaat over uitvoerende maatregelen, die niet de volledige bevoegdheid betreffen;

Dat de bevoegdheid om een Verordening uit te voeren en te handhaven en om daartoe de vereiste reglementering aan te nemen ingevolge het rechtstaatsbeginsel een politieke verantwoordelijkheid vereist; dat deze bevoegdheid toekomt aan de wetgevende macht, die op grond van artikel 105 van de Grondwet een beperkte delegatie aan de Koning kan verlenen, maar dat die bevoegdheid nooit zonder tussenkomst van de wetgever kan uitgevoerd worden door een administratie, die op zich zelfs geen rechtspersoonlijkheid heeft; dat bij wijze van vergelijking kan gekeken worden naar een andere lidstaat zijnde het Groothertogdom Luxemburg (met een rechtstelsel dat op het federaal niveau toch nauw bij het Belgische rechtstelsel aansluit) waar dit wel door de wetgever werd geregeld en waar de wetgever de minister van financiën heeft aangeduid als de ‘bevoegde autoriteit’; dat enige beslissingsbevoegdheid van de Algemene administratie van de Thesaurie als de ‘bevoegde autoriteit’ dan ook strijdig zou zijn met de Belgische constitutionele traditie en het grondwettelijk verbod van delegatie;

Dat ten overvloede artikel 108 van de Grondwet nog bepaalt dat het de Koning is die, bij gebreke aan elke andersluidende opdrachtwet, de Verordeningen maakt en de besluiten neemt die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn.

Dat de Algemene Administratie van de Thesaurie bij gebreke aan wettelijke basis dan ook niet in strijd met de Belgische grondwettelijke traditie kon aangewezen worden en ook niet aangewezen is als de ‘bevoegde autoriteit’; dat deze

administratie dan ook geen bevoegdheid heeft of kan hebben om te oordelen over het verzoek tot vrijgave dat door verzoekende partij werd gedaan op grond van artikel 6.1 van de Verordening EU nr. 269/2014;

(41) Dat het niet vrijgeven van bevroren tegoeden een individuele beslissing is die rechtsgevolgen heeft en die in rechte en in feite moet gemotiveerd worden; dat de motivering in rechte ook betrekking heeft op de bevoegdheid van de optredende overheid; dat de bestreden beslissing met geen woord rept over de bevoegdheid van de algemene administratie van de Thesaurie, de dienst compliance of van een minister; dat een dergelijk gebrek aan motivering niet *post factum* kan goedge maakt worden omdat het motiveringsgebrek op zich de rechten van de verdediging schendt; dat daardoor dan ook de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen worden geschonden.
[...]

10. Aldus betwist de verzoekende partij de bevoegdheid van de steller van de akte, waarin zij in haar nakomende procedurestukken volhardt doch waarin zij door de verwerende partij wordt tegengesproken.

De verwerende partij verwijst ter ondersteuning van haar verweer naar een geheel van Europeesrechtelijke en internrechtelijke normatieve bepalingen waaruit moet blijken dat zowel de Algemene administratie van de Thesaurie, als de Administrateur-generaal, op een legitieme wijze zijn aangewezen als zijnde de “bevoegde autoriteiten” in de zin van de artikelen 6, lid 1 en 6ter, lid 2 van Verordening (EU) nr. 269/2014.

11. Het tweede middel is in het auditorsverslag vooralsnog niet onderzocht nu het, wat de gegrondheid van het beroep betreft, vooralsnog beperkt is gebleven tot het onderzoek naar het tweede middelonderdeel van het eerste middel.

Het is evenwel mede in het licht van de rechtszekerheid en een doelmatige rechtsbedeling gepast vooraf – dit is alvorens het eerste middel te beoordelen en daarover uitspraak te doen, zo nodig na het Hof van Justitie van de Europese Unie daartoe prejudicieel te hebben bevraagd – klaarheid te scheppen omtrent de al dan niet gegrondheid van het tweede middel dat (principeel) de rechtsvraag naar de bevoegdheid van de steller van de bestreden beslissing betreft. De vraag naar de bevoegdheid van de steller van de (bestreden) akte raakt de

openbare orde en mag door de Raad van State, desnoods ambtshalve, in elke stand van het geding worden opgeworpen, op voorwaarde dat de partijen hierover debat hebben kunnen voeren.

De Raad van State merkt daarbij nog op dat de door de daartoe bevoegde overheid te nemen beslissing inzake een aanvraag tot vrijgave van bevroren financiële en economische tegoeden onder meer zou kunnen raken aan het eigendomsrecht van de verzoekende partij dat een fundamenteel grondrecht is dat onder meer wordt gewaarborgd door artikel 17 van het Handvest van 12 december 2007 van de Grondrechten van de Europese Unie dat te dezen van toepassing is (zie in die zin arresten 12 juni 2014, Peftiev, C.314/13, EU:C:2014:1645, punt 24, en 14 april 2016, Ben Ali/Raad, T-200/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:216, punt 266 en 11 september 2024, NKO AO National Settlement Depository (NSD), T-494/22, punt 132, EU:T:2024:607).

Aangezien de bevoegdheid van de steller van de akte een essentieel element betreft dat ertoe strekt de beslechting van het geschil te beïnvloeden en dit niet het voorwerp is geweest van een onderzoek door het auditoraat, houdt het recht op tegenspraak in dat de partijen hierover, na kennisneming van een aanvullende auditoraatsverslag, debat moeten kunnen voeren (zie *mutatis mutandis* EHRM 16 februari 2006, Prikyan en Angelova / Bulgarije, ECLI:CE:ECHR:2006:0216JUD004462498, punt 42; EHRM 5 september 2013, Čeppek / Tsjechische Republiek, ECLI:CE:ECHR:2013:0905JUD000981510, punt 45).

12. Er is dan ook reden het debat te heropenen en het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangestelde lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen oktober tweeduizend vijftientig, door de Raad van State, XIVde kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Kaat Leus,	staatsraad,
Inge Vos,	staatsraad,
bijgestaan door	
Joris Casneuf,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Joris Casneuf

Geert Debersaques