



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 8. januar 2015¹

Sagerne C-605/13 P og C-630/13 P

**Issam Anboubia
mod**

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel — restriktive foranstaltninger over for Syrien — restriktive foranstaltninger over for personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet — indefrysning af midler og økonomiske ressourcer — kriterier for opførelse på listen — Rådets vide skøn — bevisbyrde«

1. Præsident Bachar Al-Assad og hans regime har været udfordret i Syrien siden marts 2011. Det siddende regimes foretrukne middel til imødegåelse af denne udfordring er undertrykkelse, hvilket har sendt landet ud i en borgerkrig.

2. På baggrund af volden udøvet af Bachar Al-Assads regime har den Europæiske Union besluttet at iværksætte restriktive foranstaltninger. Disse foranstaltninger skal lægge pres på regimet, således at volden mod civilbefolkningen opgives. Foranstaltningerne har enten generel rækkevidde, for så vidt som de vedrører eksempelvis forbud mod eksport af visse varer til Syrien eller individuel rækkevidde, for så vidt som de vedrører bl.a. indefrysning af midler og økonomiske ressourcer tilhørende fysiske og juridiske personer, der er tilknyttet det syriske regime.

3. Selv om de restriktive foranstaltninger således formelt tager sigte på en stat, påvirker de reelt fysiske og juridiske personer, der anses for at være direkte ansvarlige for den situation, som Unionen ønsker at bekæmpe, eller som bidrager til denne situation, eller som har magt til at påvirke løsningen heraf².

4. De restriktive foranstaltninger, der er truffet mod det syriske regime, har været progressive. De vedrørte som udgangspunkt personer i kraft af deres officielle funktioner i statsapparatet. Da det stod klart, at undertrykkelsen af civilbefolkningen fortsatte trods dette første sæt af foranstaltninger, udvidede Unionen foranstaltningerne til at omfatte andre dele af befolkningen, herunder flere virksomhedsledere.

5. Denne udvidelse af det personelle anvendelsesområde for de restriktive foranstaltninger rejser den problematik, der vedrører påvisningen af en forbindelse mellem de personer, der er opført på listerne over indefrysninger af midler, og regimet i den tredjestat, som foranstaltningerne er rettet mod.

6. Det er netop denne problematik, der er kernen i de foreliggende sager.

¹ — Originalsprog: fransk.

² — Jf. C. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2014, s. 445.

7. Ved to appelskrifter har Issam Anbouba nedlagt påstand om ophævelse af de to domme, afsagt af Den Europæiske Unions Ret, i sagerne Anbouba mod Rådet³, hvorved Retten frifandt Rådet for påstanden om annullation af en række afgørelser om indefrysning af midler, som vedrørte ham.

8. I dommene udtalte Retten, at lederne af de største syriske virksomheder måtte anses for at være tilknyttet det syriske regime, idet deres handelsmæssige aktiviteter ikke kunne nyde fremgang uden at drage fordel af regimet og uden som modydelse herfor at yde regimet en vis støtte, hvorfor Rådet for Den Europæiske Union havde anvendt en formodning om støtte fra lederne af Syriens største virksomheder til det syriske regime.

9. Retten fandt, at der på grundlag af de faktiske omstændigheder som helhed kunne anvendes en sådan formodning i forhold til Issam Anbouba.

10. Inden for de begrænsninger, der gælder i forbindelse med en appelsag, skal Domstolen tage stilling til, hvorvidt Retten med disse domme har tilsidesat de bevisbyrderregler, der gælder på området for restriktive foranstaltninger, således som disse er udformet i Domstolens retspraksis.

11. Efter en gennemgang af Domstolens seneste retspraksis, hvoraf sådanne regler kan udledes, vil jeg fremsætte forslag til afgørelse om, at de foreliggende appelsager forkastes.

12. Selv om Rettens argumentation, der er bygget op omkring formodningsbegrebet, forekommer tvivlsom, vil jeg redegøre for grundene til, at det efter min opfattelse var korrekt, at Retten nåede frem til, at Rådet havde løftet den bevisbyrde, som påhviler det på området for restriktive foranstaltninger, idet der bl.a. henvises til Rådets vide skøn ved fastlæggelsen af kriterier for opførelse på listen, som er fastsat i de generelle regler om restriktive foranstaltninger over for det syriske regime, helheden af almindeligt kendte og ubestridte faktiske omstændigheder, kendetegnene ved regimet, sammenholdt med konteksten, som er borgerkrigen i Syrien.

I – Sagens faktiske omstændigheder

13. I de appellerede domme har Retten beskrevet sagens faktiske omstændigheder som følger:

- »1 Den 9. maj 2011 har Rådet [...] på grundlag af artikel 29 TEU vedtaget afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 121, s. 11). Afgørelsens artikel 4, stk. 1, bestemmer, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og fysiske eller juridiske personer og enheder med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, indefrys. De nærmere regler for denne indefrysning er fastsat i samme artikels øvrige stykker. Efter artikel 5, stk. 1, i afgørelse 2011/273, udarbejder Rådet den nævnte liste.
- 2 Ved afgørelse 2011/522/FUSP af 2. september 2011 om ændring af afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 228, s. 16), udvidede Rådet bl.a. anvendelsesområdet for artikel 4, stk. 1, i sidstnævnte afgørelse til at omfatte alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, der er

3 — T-563/11, EU:T:2013:429, herefter »dom T-563/11«, og T-592/11, EU:T:2013:427, herefter »dom T-592/11« (herefter samlet »de appellerede domme«).

opført på listen i bilaget. Appellantens navn, Issam Anbouba, blev herefter opført på listen. Begrundelsen herfor er anført i den tilsvarende kolonne på listen: »Formand for Issam Anbouba Est. for agro-industry^[4]. Støtter det syriske regime økonomisk«.

- 3 Rådets forordning (EU) nr. 442/2011 af 9. maj 2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 121, s. 1) blev vedtaget på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF ^[5] og afgørelse 2011/273. Forordningens artikel 4, stk. 1, bestemmer, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder og organer, der er opført på listen i bilag II, skal indefrys. Rådets forordning (EU) nr. 878/2011 af 2. september 2011 om ændring af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT L 228, s. 1), ændrede bl.a. bilag II til forordning nr. 442/2011 og appellantens navn blev opført på listen over fysiske og juridiske personer, enheder eller organer, der er berørt af den omhandlede foranstaltning. Begrundelsen for at opføre navnet på listen i det nævnte bilag er identisk med begrundelsen anført i bilaget til afgørelse 2011/522.
- 4 Rådets afgørelse 2011/628/FUSP af 23. september 2011 om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT L 247, s. 17), og Rådets forordning (EU) nr. 1011/2011 af 13. oktober 2011 om ændring af forordning nr. 442/2011 (EUT L 269, s. 18) opretholdt appellantens navn på den i præmis 3 nævnte liste og oplysninger om appellantens fødselsdato og – sted blev indført.
- 5 Den 7. oktober 2011 anmodede appellant Rådet om at foretage en fornyet undersøgelse af afgørelsen, hvorved appellantens navn blev opført på den omhandlede liste, hvilket Rådet afslog den 14. november 2011.
- 6 Ved Rådets afgørelse 2011/684/FUSP af 13. oktober 2011 om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT L 269, s. 33) blev navnet på en ny enhed tilføjet listen over personer, enheder eller organer, der er berørt af den omhandlede foranstaltning, og visse bestemmelser i afgørelse 2011/273 blev ændret materielt. Ved Rådets afgørelse 2011/735/FUSP af 14. november 2011 om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT L 296, s. 53) blev der indført supplerende restriktive foranstaltninger over for personer opført på denne liste.
- 7 Den 14. oktober 2011 offentliggjorde Rådet en bekendtgørelse rettet til de personer og enheder, som var genstand for anvendelsen af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i afgørelse 2011/273, ændret ved afgørelse 2011/684, og forordning nr. 442/2011, som ændret ved forordning nr. 1011/2011 (EUT C 303, s. 5).
- 8 Afgørelse 2011/273 blev ophævet og erstattet af Rådets afgørelse 2011/782/FUSP af 1. december 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 319, p. 56) efter vedtagelsen af nye supplerende foranstaltninger, som opretholdt appellantens navn på listen over personer, enheder og organer, der er berørt af de pågældende foranstaltninger.
- 9 Ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/37/FUSP af 23. januar 2012 om gennemførelse af afgørelse 2011/782 (EUT L 19, s. 33) blev andre personer og enheder tilføjet den omhandlede liste og ved Rådets afgørelse 2012/122/FUSP af 27. februar 2012 om ændring af afgørelse 2011/782 (EUT L 54, s. 14) blev der fastsat nye foranstaltninger over for personer opført på denne liste.
- 10 Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT L 16, s. 1) blev ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 168/2012 af 27. februar 2012 (EUT L 54, s. 1),

4 — Herefter »SAPCO«.

5 — Det bemærkes imidlertid, at der i forordning nr. 442/2011 er henvist til artikel 215 TEUF uden at det dog præciseres, om de vedtagne foranstaltninger er omfattet af bestemmelsens stk. 1 eller stk. 2.

idet andre personer blev opført på listen over personer, enheder eller organer, der er berørt af de omhandlede foranstaltninger, og nye foranstaltninger blev fastsat over for personer opført på denne liste. Ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 410/2012 af 14. maj 2012 om gennemførelse af artikel 32, stk. 1, i forordning (EU) nr. 36/2012 (EUT L 126, s. 3) blev oplysningerne om appellantens fødselsdato og -sted samt begrundelsen for, at appellantens navn var opført på listen i bilag II til forordning nr. 36/2012 ændret som følger:

»Yder økonomisk støtte til undertrykkende mekanismer og paramilitære grupper, der udøver vold mod civilbefolkningen i Syrien. Stiller ejendom (lokaler, lagre) til rådighed for midlertidige detentionscentre. Finansielle forbindelser til højtstående syriske embedsmænd.«

II – Søgsmålene ved Retten

14. Issam Anbouba havde anlagt to annulationssøgsmål ved Retten.

15. I det første søgsmål (sag T-563/11) var der i såvel det oprindelige processkrift som i de indlæg, der tilpasser påstandene, nedlagt påstand om annulation af følgende retsakter:

- afgørelse 2011/522
- afgørelse 2011/628
- afgørelse 2011/782
- forordning nr. 878/2011, og
- forordning nr. 36/2012

for så vidt som Issam Anboubas navn er opført på listen over personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på baggrund af situationen i Syrien.

16. I det andet søgsmål (sag T-592/11) var der i såvel det oprindelige processkrift som i de indlæg, der tilpasser påstandene, nedlagt påstand om annulation af følgende retsakter:

- afgørelse 2011/684
- afgørelse 2011/782
- forordning nr. 1011/2011
- forordning nr. 36/2012, og
- gennemførelsesforordning nr. 410/2012

for så vidt som Issam Anboubas navn er opført på listen over personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på baggrund af situationen i Syrien.

III – De appellerede domme

17. I det første søgsmål (sag T-563/11) gjorde Issam Anbouba seks annullationsanbringender gældende, men han frafaldt tre af dem. Retten har foretaget en prøvelse af de tre resterende anbringender, nemlig det andet anbringende om tilsidesættelse af reglerne om bevis og åbenbart urigtige skøn for så vidt angår begrundelsen for at opføre Issam Anbouba på listen over personer der er genstand for restriktive foranstaltninger, det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og det fjerde anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

18. I det andet søgsmål (sag T-592/11) gjorde Issam Anbouba seks annullationsanbringender gældende, men han frafaldt de sidste to anbringender. Retten har foretaget en prøvelse af de fire resterende anbringender, nemlig det første anbringende om en tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning og om omvendt bevisbyrde, det andet anbringende om et åbenbart urigtigt skøn for så vidt angår begrundelsen for at opføre Issam Anbouba på listen over personer, der er omfattet af Unionens sanktioner, det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og det fjerde anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

19. I de to søgsmål foretog Retten en prøvelse af hvert af disse anbringender og forkastede dem, hvorefter den frifandt Rådet og pålagde Issam Anbouba at betale sagsomkostningerne.

IV – Parternes påstande for Domstolen

20. I sagerne C-605/13 P og C-630/13 P har Issam Anbouba nedlagt følgende påstande:

- 1) De appellerede domme ophæves.
- 2) Der træffes en ny afgørelse med følgende indhold:
 - Afgørelsen om at opføre Issam Anbouba på listen over personer og enheder, der er genstand for økonomiske sanktioner, er ulovlig.
 - De i sagerne T-563/11 og T-592/11 omhandlede afgørelser og forordninger annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne for begge instanser.

21. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Appellerne forkastes.
- Eventuelt og subsidiært forkastes appellerne for så vidt angår de gældende retsakter.
- Issam Anbouba tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

22. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellerne forkastes.
- Issam Anbouba tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V – Appelsagerne

23. De to appelsager er hver især baseret på de samme anbringender.

24. Med det første anbringende har Issam Anbouba bestridt Rettens anvendelse af en formodning, hvorefter han er tilknyttet det syriske regime, og med det andet anbringende har han gjort gældende, at Retten har undladt at foretage en almindelig prøvelse af de anfægtede afgørelser og forordninger.

25. Appelsagerne er rettet mod følgende præmisser i de appellerede domme.

26. Præmis 32 og 33 i dom T-563/11 (som i det væsentlige er identiske med præmis 42 og 43 i dom T-592/11) er affattet som følger:

»32 Det fremgår af betragtningerne til afgørelse 2011/522, at de restriktive foranstaltninger, der blev vedtaget ved afgørelse 2011/273 ikke gjorde det muligt at bringe det syriske regimes undertrykkelse af [den syriske] civilbefolkning til ophør, hvorfor Rådet fandt, at de nævnte foranstaltninger tillige skulle finde anvendelse på andre personer og enheder, der drog fordel af eller støttede regimet, navnlig dem, der finansierede regimet eller stillede logistisk støtte til rådighed for regimet, herunder navnlig sikkerhedsapparatet, eller som underminerer bestræbelserne på at opnå en fredelig overgang til demokrati. Det fremgår, at afgørelse 2011/522 udvidede de restriktive foranstaltninger til at omfatte de største syriske virksomheder, idet Rådet fandt, at [lederne af de største syriske virksomheder] kunne anses for at være tilknyttet det syriske regime, idet de handelsmæssige aktiviteter i de [nævnte] virksomheder ikke kunne nyde fremdrift uden at drage fordele af regimet og yde det en vis støtte til gengæld. Herved har Rådet anvendt en formodning over for lederne af Syriens største virksomheder om, at de støttede det syriske regime.

33 Det fremgår, at Rådet har anvendt en sådan formodning over for sagsøgeren i dennes egenskab af formand for [SAPCO] det største selskab inden for landbrugsfødevarerindustrien[, som bl.a. besidder en markedsandel på 60% i sojaoliesektoren], og leder af flere selskaber med aktiviteter på bolig- og uddannelsesområdet samt medlem af den stiftende bestyrelse i [...] Cham Holding[, det største private selskab i Syrien], grundlagt i 2007, og endelig i sin egenskab af generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs (Syrien).«

27. Med henblik på en prøvelse af, hvorvidt Rådet havde begået en retlig fejl ved at lægge en formodning til grund, har Retten i præmis 35 i dom T-563/11 og præmis 45 i dom T-592/11 henvist til den retspraksis på konkurrenceområdet, hvorefter institutionerne kan anvende formodninger, som viser, at administrationen, der bærer bevisbyrden, kan drage visse konklusioner på grundlag af erfaringer ud fra typiske hændelsesforløb⁶. Det bemærkes i præmis 36 i dom T-563/11 og præmis 46 i dom T-592/11, at en formodning, selv om den er vanskelig at afkræfte, holdes inden for rimelige grænser, når den står i rimeligt forhold til det forfulgte mål, når der er mulighed for at føre modbevis, og retten til forsvar er sikret⁷.

28. I de samme præmisser henviste Retten til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, hvorefter artikel 6, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, ikke er uden relevans med hensyn til formodninger om faktiske omstændigheder og retlige formodninger, men bestemmelsen kræver, at staternes brug af sådanne formodninger holdes inden for rimelige grænser, som tager hensyn til, hvad der er på spil, og som opretholder retten til forsvar⁸.

6 — Retten henviste bl.a. til dom Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen (C-97/08 P, EU:C:2009:536, præmis 60-63).

7 — Retten henviste til dom Elf Aquitaine mod Kommissionen (C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

8 — Retten henviste til dommen i sagen Salabiaku mod Frankrig af 7.10.1988, serie A, nr. 141-A, præmis 28, og i sagen Klouvi mod Frankrig, nr. 30754/03, præmis 41.

29. I præmis 37 i dom T-563/11 og i præmis 47 i dom T-592/11 henviste Retten tillige til præmis 69 i dom Tay Za mod Rådet⁹, hvoraf den udledte, at anvendelsen af formodninger på området for indefrysning af midler ikke er udelukket, når disse er fastsat ved de relevante retsakter og opfylder formålet med den pågældende lovgivning.

30. Retten anvendte disse elementer fra retspraksis på den konkrete sag og fastslog i præmis 38 i dom T-563/11 og i præmis 48 i dom T-592/11 for det første, at Rådet, henset til det syriske regimes autoritære karakter og statens stramme styring af den syriske økonomi, kunne anse det for en fælles erfaringsregel, at aktiviteter udført af en af de største syriske forretningsmænd, som havde aktiviteter på flere områder, ikke havde kunnet nyde fremgang, medmindre denne havde draget fordel af regimet og ydet en vis støtte til gengæld.

31. Retten prøvede for det andet, dels om denne formodning stod i rimeligt forhold til det af Rådet forfulgte mål, dels om formodningen kunne afkræftes, og endelig, om Issam Anboubas ret til forsvar var opretholdt.

32. I præmis 40 i dom T-563/11 og i præmis 50 i dom T-592/11 henviste Retten til formålet med afgørelse 2011/522, til karakteren af de vedtagne foranstaltninger som beskyttelsesforanstaltninger og til de tvingende hensyn til Unionens og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelsen af internationale forhold, som kan være til hinder for, at de berørte meddeles oplysninger om visse beviser. Retten fastslog, at Rådets anvendelse af formodningen syntes at være forholdsmæssig.

33. I præmis 41 i dom T-563/11 og præmis 51 i dom T-592/11 bemærkede Retten, at formodningen var afkræftelig, idet Rådet skulle oplyse de personer, der var berørt af de restriktive foranstaltninger, om begrundelsen for, at de var opført på listen, og de pågældende personer kunne gøre de faktiske omstændigheder og oplysninger, som kun de rådede over, gældende for at bevise, at de ikke ydede støtte til det siddende regime.

34. I præmis 43 i dom T-563/11 og præmis 53 i dom T-592/11 fastslog Retten for det tredje, at formodningen var fastsat i de relevante retsakter, og at formodningen gjorde det muligt at opfylde formålet med retsakterne.

35. Under disse omstændigheder udtalte Retten i præmis 44 i dom T-563/11 og præmis 54 i dom T-592/11, at Rådet ikke havde begået en retlig fejl ved at lægge til grund, at allerede det forhold, at Issam Anbouba var en vigtig forretningsmand i Syrien, kunne give anledning til en formodning om, at Issam Anbouba ydede økonomisk støtte til det syriske regime.

36. Retten foretog dernæst i forbindelse med den andet anbringende en prøvelse af de beviser, som Issam Anbouba havde fremlagt med henblik på at bevise, at Rådet havde anlagt et urigtigt skøn ved at antage, at Issam Anbouba allerede i sin egenskab af vigtig forretningsmand i Syrien ydede økonomisk støtte til det syriske regime. Efter at have foretaget denne prøvelse fandt Retten, at Issam Anbouba ikke havde ført et eneste bevis, der kunne afkræfte formodningen.

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

VI – Parternes argumenter

A – Om det første anbringende

37. Issam Anbouba har gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at fastslå, at Rådet med rette havde anvendt en formodning om støtte til det syriske regime over for ledere af de største virksomheder i Syrien, med henvisning til at formodningen savner hjemmel, at den er uforholdsmæssig i forhold til det legitime formål, der forfølges, og at den ikke kan afkræftes.

38. Issam Anbouba har for det første henvist til den manglende hjemmel for anvendelsen af formodningen. Han har anført, at anvendelsen af en formodning ikke er fastsat i de omtvistede retsakter, hvilket er i strid med den betingelse, der er opstillet i Domstolens retspraksis. Andet punktum i præmis 32 i dom T-563/11 og præmis 42 i dom T-592/11 er udtryk for Rettens fortolkning af afgørelse 2011/522.

39. Issam Anbouba har for det andet gjort gældende, at formodningen er uforholdsmæssig i forhold til det forfulgte formål. Retten har godkendt Rådets forudindtagne holdning og fritaget den for konkret at påvise forbindelsen mellem de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, og det syriske regime. Issam Anbouba har endvidere bestridt Rettens henvisning til retspraksis på konkurrenceområdet. Han har gjort gældende, at begreberne »fælles erfaringsregler« og »typiske hændelsesforløb« i præmis 35 i dom T-563/11 og præmis 45 i dom T-592/11 er vage, og at konkurrencesagerne vedrørende økonomiske sanktioner ikke har nogen sammenhæng med sager om indefrysning af midler. Issam Anbouba konkluderer på den baggrund, at formodningen som følge af dens særdeles generelle karakter ikke holdes inden for rimelige grænser, idet den ikke står i rimeligt forhold til det forfulgte legitime formål.

40. Endelig har Issam Anbouba anført, at den omhandlede formodning ikke kunne afkræftes. Han kan nemlig ikke nægte, at han er leder af en virksomhed i Syrien, og det er praktisk umuligt at bevise, at der ikke blev ydet støtte til det syriske regime, idet den eneste mulighed for at afkræfte formodningen ville være at føre bevis for modstand mod regimet. Han har anført, at formodningen ikke kan rumme de personer, som ikke falder ind under kategorien af personer, der støtter regimet, men som heller ikke tilhører kategorien af personer, der står i modsætningsforhold til regimet. Det er således med urette, at Retten forkastede de af Issam Anbouba fremlagte beviser som værende utilstrækkelige, og som godtgjorde hans manglende støtte til det siddende regime.

41. Rådet har for det første henvist til, at det har en generel kompetence til at vedtage restriktive foranstaltninger over for de medlemmer af regimet i Syrien, som er ansvarlig for alvorlige overtrædelser af menneskerettighederne. Disse restriktive beskyttelsesforanstaltninger har udelukkende til formål at lægge pres på de syriske myndigheder og de personer, som er tilknyttet regimet, så deres voldelige undertrykkelseskampagne, som har kostet tusinder livet i Syrien, bringes til ophør. For at disse foranstaltninger kan være effektive, skal de omfatte de personer, som er ansvarlige for denne undertrykkelse, og de, der mistænkes for at have en tilknytning til førstnævnte.

42. Rådet har dernæst understreget, at det udenrigspolitiske mål i de foreliggende sager indebærer, at EU-lovgiver råder over et vidt skøn, og at der en begrænset domstolsprøvelse.

43. Med henvisning til punkt 40 i forslag til afgørelse, fremsat af generaladvokat Mengozzi i sagen *Tay Za mod Rådet*¹⁰, hvor generaladvokaten sonderer mellem tre personkredse, som var genstand for restriktive foranstaltninger, nemlig for det første lederne, for det andet de personer, der har tilknytning til lederne i den første kreds, herunder personer, der drager fordel af den økonomiske politik, samt for det tredje familiemedlemmer til personer, som drager fordel af den økonomiske politik, har Rådet anført, at Issam Anbouba tilhører den anden personkreds.

44. Rådet har henvist til, at Issam Anbouba er en vigtig forretningsmand, som tilhører den ledende, økonomiske klasse i Syrien, at han er en del magtfundamentet i landet, at han er aktionær i Cham Holding, et selskab, der også er genstand for restriktive foranstaltninger, at han er en nær ven af Rami Makhlouf, som selv er tæt på regimet, og at de begge sidder i bestyrelsen for Cham Holding, som kontrolleres af sidstnævnte.

45. Rådet har understreget vigtigheden af de familiære kredse blandt såvel de politiske som de økonomiske magthavere i Syrien, og dette gennem årtier. Studiet af det politiske liv i Syrien og Assad-klanens¹¹ magtudøvelse viser, at der historisk set har fundet en fordeling sted mellem disse store familier, herunder mellem familierne Anbouba og Makhlouf, der er indbyrdes forbundet, af såvel regeringsposter (hæren til Assad-klanen) som nøgleposter i tjenesten for en økonomi, der længe har været centraliseret. I forbindelse med Hafez Al-Assads død, og efter at den økonomiske liberaliseringsbølge var sat delvist i gang, kom disse familier, der var tilknyttet regimet, og som kontrollerede den økonomiske sektor, også til at dominere enhver ny privat sektor.

46. Rådet har gjort gældende, at Unionen i forbindelse med en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU, og i overensstemmelse med international ret kan anvende formodninger, som danner grundlag for restriktive foranstaltninger over for en kategori af personer og enheder. Rådet har understreget, at det har lagt vægt på den omstændighed, at Issam Anbouba er en del af en afgrænset gruppe, der består af de største virksomhedsledere i Syrien, og tillige på den omstændighed, at dennes virksomheder har haft fremgang under dette regime, hvilket Retten bemærkede i præmis 46 i dom T-563/11 og i præmis 64 i dom T-592/11. Disse to omstændigheder giver Issam Anbouba en fremtrædende position i forhold til andre personer.

47. For at afkræfte formodningen påhviler det Issam Anbouba at godtgøre, at han ikke har en fremtrædende position i forhold til andre personer, hvilket han ikke har godtgjort, og ikke, at han modsætter sig regimet.

48. For så vidt angår formodningens proportionalitet har Rådet henvist til præmis 50 i dom T-592/11.

49. I sit interventionsindlæg har Kommissionen redegjort for artikel 4 i afgørelse 2011/522, hvori der sondres mellem fire kategorier af personer og enheder, der kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger, nemlig dem, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse, dem, der drager fordel af eller støtter regimet, og dem, der har tilknytning til de pågældende personer eller enheder. Kommissionen har desuden henvist til Issam Anboubas funktioner (leder af flere selskaber med aktiviteter i flere sektorer, medlem af bestyrelsen i Cham Holding, der ledes sammen med Rami Makhlouf, præsident Bachar Al-Assads fætter, generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs). Kommissionen har gjort gældende, at den fælles erfaringsregel ikke henviser til alle syriske erhvervsdrivende, men til »de største erhvervsdrivende i Syrien, som har aktiviteter inden for flere sektorer«.

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

11 — Rådet har som eksempel henvist til B. Haddad, *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

50. Kommissionen har anført, at en formodning er en »retlig mekanisme, som består i at udlede et usikkert faktum af sikkert faktum. Denne mekanisme anvendes, når karakteren af det usikre faktum bevirker, at det er meget vanskeligt at fastslå, og det følger af et faktum, der er nemmere at fastslå«¹². Anvendelsen af mekanismen er godkendt af Domstolen, og Kommissionen henviser i den forbindelse til dommen i sagen Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen¹³, hvori Domstolen i præmis 79 fastlog, at »[s]elv om den i loven fastsatte bevisbyrde efter disse principper påhviler enten Kommissionen eller den berørte virksomhed eller sammenslutning, kan de faktiske omstændigheder, som en part gør gældende, forpligte den anden part til at fremkomme med en forklaring eller en begrundelse, i mangel af hvilken det kan antages, at bevisbyrden er blevet løftet«.

51. Efter Kommissionens opfattelse kan formodningen sammenlignes med sameksistensen af en række faktiske omstændigheder, som ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet tilbagevist af den anden part. Menneskerettighedsdomstolen har med jævne mellemrum udtalt, at beviset »ud over enhver rimelig tvivl« kan »følge af sameksistensen af tilstrækkeligt stærke, klare og samstemmende logiske slutninger eller af tilsvarende faktiske formodninger, der ikke er blevet tilbagevist«¹⁴, og sætter således sameksistensen af logiske slutninger på lige fod med formodninger, der ikke er tilbagevist.

52. Menneskerettighedsdomstolen har godkendt anvendelsen af formodninger på det strafferetlige område. Ifølge menneskerettighedsdomstolen fordrer EMRK's artikel 6, stk. 2, at de kontraherende staters brug af sådanne formodninger holdes inden for rimelige grænser, som tager hensyn til, hvad der er på spil, og som opretholder forsvarsrettighederne¹⁵. Domstolen har tillige tilladt anvendelsen af formodninger på det strafferetlige område¹⁶. Så meget desto mere bør en formodning kunne anvendes på et område som i den foreliggende sag, hvor det drejer sig om en udenrigs- og sikkerhedspolitisk foranstaltning, der i øvrigt er undergivet en kontrol, der kun kan være begrænset.

53. Ifølge Kommissionen kan en afgørelse bygge på oplysninger, såsom offentlige rapporter, avisartikler eller rapporter fra efterretningstjenesten, og ikke på beviser, navnlig ikke i fravær af undersøgelsesbeføjelser i tredjelande. Kommissionen har understreget, at spørgsmålet om, hvorvidt det var hensigtsmæssigt at anvende en formodning, er et faktuel spørgsmål, som kun undtagelsesvis kan gøres til genstand for prøvelse i forbindelse med en appsag.

54. For så vidt angår den påståede manglende hjemmel for formodningen har Kommissionen for det første gjort gældende, at selv om det andet punktum i præmis 32 i dom T-563/11 og præmis 42 i dom T-592/11 er udtryk for Rettens fortolkning af afgørelse 2011/522, således som Issam Anbouba har anført, fremgår det ikke, hvorfor denne fortolkning er urigtig. Kommissionen har for det andet gjort gældende, at det er retligt forfæjlet at påstå, at en formodning skal være fastsat i en lov. »Faktiske« formodninger følger de principper, der er fastsat for bevisvurderingen og er tiltrådt af såvel Menneskerettighedsdomstolen som af Domstolen. Endelig vedrørte dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138) en helt anden form for formodning vedrørende familiemedlemmer til en erhvervsdrivende, og Domstolens bemærkning i denne doms præmis 69 lader forstå, at Domstolen ville have været åben for at overveje, hvorvidt en sådan formodning kunne antages til realitetsbehandling, såfremt formodningen i det mindste havde været fastsat i den fælles holdning eller den omhandlede forordning, hvilket ikke var tilfældet. Kommissionen har sluttet, at den omstændighed, at formodningen ikke er udtrykkelig fastsat i den relevante lovgivning, er uden betydning, idet faktiske formodninger pr. definition ikke er fastsat ved en lov, der opererer på et kognitivt og ikke et normativt grundlag.

12 — Kommissionen henviser til definitionen opstillet af R. Cabrillac, *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2. udg., Litec, Paris, 2004, s. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — Kommissionen henviser bl.a. til dommen Öcalan mod Tyrkiet [GC], nr. 46221/99, præmis 180, EMD 2005-IV.

15 — Dommen i sagen Salabiaku mod Frankrig, præmis 28.

16 — Dom Spector Photo Group og Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, præmis 43 og 44).

55. Får så vidt angår påstanden om, at formodningen er uforholdsmæssig, har Kommissionen bestridt det af Issam Anbouba fremførte argument vedrørende formodninger på det konkurrenceretlige område. Kommissionen har gjort gældende, at det at bevise noget altid består i at agere på baggrund af erfaringsregler. Med det argument, som Issam Anbouba har fremført, tages der ikke højde for, at hverken Rådet eller Retten har anført, at der var tale om en »generel« formodning, som fandt anvendelse på ethvert regime. Retten lægger de omstændigheder, der vedrører Syrien, til grund, og som ikke er bestridt i forbindelse med appellen. Kommission har endvidere understreget, at Rådet ikke, i modsætning til, hvad der gælder på det konkurrenceretlige område, har nogen undersøgelsesbeføjelser på syrisk område og derfor må basere sig på indicier, hvilket begrunder, at det i højere grad accepteres at der på et område, som ikke er strafferetligt, anvendes formodninger. Endelig har Kommissionen anført, at Retten har taget højde for, hvad der er på spil (præmis 40 i dom T-563/11 og præmis 50 i dom T-592/11), i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens retspraksis.

56. Hvad angår påstanden om, at formodningen ikke kan afkræftes, er det Kommissionens opfattelse, at Issam Anbouba har fordrejet indholdet af de appellerede domme. Retten kræver nemlig ikke, at han godtgør, at han er modstander af regimet, men at han ikke støtter eller drager fordel af regimet. Kommissionen har anført, at der i appelskrifterne ikke er rejst tvivl om de vurderinger, der anlagt i præmis 66-76 i dommen i sag T-592/11. Den omstændighed, at et sådant bevis kan være vanskeligt at fremlægge for en vigtig forretningsmand med aktiviteter inden for flere sektorer, kan også støtte det hensigtsmæssige i at anvende en formodning (formodningen forudsætter en fælles erfaringsregel, hvorfra der gøres få eller meget få undtagelser), og ikke omvendt.

57. I sit svar på Kommissionens interventionsindlæg har Issam Anbouba anført, at Kommissionen sonderer mellem fire kategorier af personer/enheder, der kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger, mens generaladvokat Mengozzi kun sonderer mellem tre i forslaget til afgørelse Tay Za mod Rådet (EU:C:2011:786). Han har gjort gældende, at det tilkommer Domstolen at kontrollere, om formodningen har lovlig hjemmel, eftersom den fælles erfaringsregel er etableret på grundlag af angiveligt kendte omstændigheder, der ikke i øvrigt er begrundede. Issam Anbouba har navnlig bestridt de påstande, som Rådet og Kommissionen har nedlagt vedrørende ham for så vidt angår følgende elementer:

- Det er ikke påvist, at han er i stand til et påvirke de handlinger, som Cham Holding holdes ansvarlig for, og der er ikke taget hensyn til, at han trådte tilbage fra dette selskab i april 2011, idet bemærkes, at opførelsen af en fysisk person på listen som følge af dennes tilknytning til en person eller enhed, som selv er opført på listen, ikke kan støttes på formodninger, der ikke underbygges af den berørtes adfærd¹⁷.
- Hvad angår det forhold, at han var generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs (fra 2005 til 2008) har Issam Anbouba gjort gældende, at tidligere funktioner ikke kan begrunde opførelse på en liste¹⁸. Issam Anbouba har i øvrigt præciseret, at han blev valgt til denne post gennem en kampagne mod en anden kandidat, som var tæt på regimet.
- Issam Anbouba har vedrørende sine forskellige investeringer i flere økonomiske sektorer uden indbyrdes sammenhæng anført, at dette ikke i sig selv er bevis for støtte til regimet.
- For så vidt angår tilknytningen til den syriske præsidents familie har Issam Anbouba gjort gældende, at Kommissionen sandsynligvis henviser til den bog, som Rådet har nævnt, og som omhandler nogle store familier, der har tilknytning til Assad-klanen. Han har anført, at denne bog

17 — Jf. dom Sedghi og Aziz mod Rådet (T-66/12, EU:T:2014:347, præmis 69).

18 — Jf. dom Alchaar mod Rådet (T-203/12, EU:T:2014:602, præmis 155).

først er nævnt under appelproceduren, og at han ikke har kunnet gøre sin ret til forsvar gældende i denne henseende. Han har bemærket, at han under alle omstændigheder ikke er nævnt i den pågældende bog.

58. Rådet har ikke afgivet bemærkninger til Kommissionens interventionsindlæg.

B – Om det andet anbringende

59. Issam Anbouba har gjort gældende, at det uden formodningen påhviler Rådet at fremlægge de beviser, der støtter afgørelsen om at opføre ham på listen over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i Syrien. Ved at fritage Rådet for at fremlægge dokumentation eller for at begrunde, at denne dokumentation ikke fremlægges, og ved at tiltræde, at Rådet alene bygger sin afgørelse på en formodning, som den ikke har anvendt regelmæssigt, har Retten undladt at sanktionere en åbenbar tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet og retten til forsvar.

60. Issam Anbouba har med henvisning til dommen i sagen Kommissionen m.fl. mod Kadi¹⁹ anført, at selv hvis Rådet kunne undlade at fremlægge den dokumentation, det var i besiddelse af med henvisning til tvingende hensyn vedrørende sikkerhed eller varetagelsen af internationale forbindelser, skulle det dels fremlægge dokumentationen for Retten med henblik på dennes bedømmelse heraf, dels redegøre for og begrunde de omstændigheder, der var hinder for, at denne dokumentation blev fremlagt for Issam Anbouba.

61. Rådet har ikke taget stilling til det andet anbringende.

62. Kommissionen har gjort gældende, at formodningen flytter genstanden for beviset. De almindeligt kendte faktiske omstændigheder var Issam Anboubas personlige situation og det syriske regimes karakteristika. Da disse omstændigheder er ubestridte, var det ikke nødvendigt at fremlægge yderligere beviser for Retten.

63. Kommissionen har anført, at dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518), som Issam Anbouba har påberåbt sig, ikke er relevant. Den sag, der gav anledning til den nævnte dom, vedrørte terrorisme, hvor der stilles andre beviskrav. I den pågældende sag benægtede den person, der var genstand for de restriktive foranstaltninger, alle fakta, og Kommissionen støttede sig ikke på oplysninger eller formodninger, hvis faktuelle grundlag var offentlig tilgængeligt eller var accepteret af den pågældende person. Derimod illustrerer dommen i sagen Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft²⁰ en situation, hvor beviserne for de forhold, som blev foreholdt den pågældende juridiske person, var ubestridte og fremgik af offentlige dokumenter. Domstolen udtalte, at Rådet under disse omstændigheder ikke var forpligtet til på anden måde at føre bevis for aktiviteterne i Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (herefter »Kala Naft«)²¹.

VII – Bedømmelse

64. Selv om Issam Anbouba har fremsat de to anbringender separat i appelskrifterne, er de efter min opfattelse nært forbundne.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Præmis 89 og 105.

65. Issam Anbouba har nemlig med det første anbringende gjort gældende, at Rådet ikke alene ud fra den omstændighed, at han er en vigtig forretningsmand i Syrien, kan anvende en formodning om støtte til Bachar Al-Assads regime. Issam Anbouba er af den opfattelse, at Rådet, og det er genstanden for den andet anbringende, burde have fremført supplerende beviser til støtte for, at han blev opført på listen over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, for at godtgøre, at han støtter det syriske regime.

66. Issam Anbouba har anført, at Rådet har stillet sig tilfreds med, at han var en vigtig forretningsmand i Syrien, uden at kræve supplerende beviser, og derved vendt bevisbyrden om og pålagt ham at bevise, at han ikke støtter Bachar Al-Assads regime.

67. Selv om Issam Anbouba i de foreliggende appelsager har oplyst, at han ikke som sådan bestrider anvendelsen af formodningen som et bevismiddel, har han imidlertid redegjort for, hvorfor der ikke over for ham kan anvendes en formodning om støtte til Bachar Al-Assads regime. En sådan formodning har nemlig ifølge ham ingen hjemmel, den er uforholdsmæssig og uafkræftelig.

68. Sammenfattende tager de to anbringender, som Issam Anbouba har anført, sigte på at rejse tvivl om, hvorledes Retten har vurderet, at bevisbyrder reglerne på området for restriktive foranstaltninger var overholdt, idet den anerkendte, at der i forhold til ham var en formodning for støtte til det syriske regime, hvorfor den ikke pålagde Rådet at fremlægge supplerende beviser, der kunne underbygge, at der forelå en sådan støtte.

69. Henset til den nære sammenhæng mellem de to anbringender, som Issam Anbouba har gjort gældende i appelsagerne, skal de gennemgås samlet.

70. Indledningsvis skal der foretages en klar afgrænsning af, hvad Domstolen har kompetence til at efterprøve inde for rammerne af en appelprocedure.

71. Det fremgår af Domstolens praksis, at den hævdede tilsidesættelse af bevisbestemmelserne udgør et retsspørgsmål, som kan behandles under en appel²².

72. Domstolen har nærmere bestemt fastslået, at appellants klagepunkter ikke kan påkendes under appel, »for så vidt som de tager sigte på den bedømmelse, Retten skal have foretaget af de bevisforhold, den havde fået forelagt. Derimod påhviler det Domstolen at undersøge, om Retten i forbindelse med denne bedømmelse begik en retlig fejl med en tilsidesættelse af de almindelige retsgrundsætninger, såsom formodningen om uskyldighed og de gældende bevisregler, såsom reglerne om bevisbyrde«²³.

73. Således udgør »spørgsmålet om fordelingen af bevisbyrden [...] et retligt spørgsmål, selv om det kan have indvirkning på de af Retten fastslåede faktiske omstændigheder«²⁴.

74. I lyset af denne retspraksis skal Domstolen i forbindelse med de foreliggende appelsager efterprøve, om Retten har tilsidesat reglerne om fordelingen af bevisbyrden på området for restriktive foranstaltninger.

75. På grundlag af en gennemgang af tre domme redegøres der først for de regler, som Domstolen har udledt vedrørende bevisbyrden på området for restriktive foranstaltninger. Dernæst tages der stilling til, om Rettens argumentation er forenelig med Domstolens praksis.

22 — Jf. bl.a. dom Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

23 — Dom Hüls mod Kommissionen (C-199/92 P, EU:C:1999:358, præmis 65).

24 — Dom BAI og Kommissionen mod Bayer (C-2/01 P og C-3/01 P, EU:C:2004:2, præmis 61).

A – Reglerne vedrørende bevisbyrde på området for restriktive foranstaltninger

76. På det nuværende udviklingstrin i retspraksis vedrørende restriktive foranstaltninger skal de væsentligste indikatorer for så vidt angår bevisbyrde reglerne findes i domme Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138), Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518) og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Dommen i sagen Tay Za mod Rådet

77. Dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138) vedrører restriktive foranstaltninger over for Unionen Myanmar. Der var vedtaget foranstaltninger til indefrysning af midler over for personer, der har draget fordel af regeringens økonomiske politik. Sagsøgerens navn, ledsaget af oplysningen »Søn af Tay Za« og navnet på hans far, Tay Ya Za, sammen med oplysningen om, at han var administrerende direktør for en virksomhed, fremgik af listerne over personer, hvis midler var genstand for indefrysning.

78. Sagsøgeren bestred, at alene den omstændighed, at han var familiemedlem til en virksomhedsleder, skulle være tilstrækkelig til at kunne begrunde, at han blev opført på listen.

79. Da de omhandlede restriktive foranstaltninger var vedtaget på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF, præciserede Domstolen betingelserne for, at en person kunne gøres til genstand for en foranstaltning om indefrysning af midler efter disse bestemmelser.

80. I den forbindelse henviste Domstolen til, at den allerede i dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen²⁵ havde fastslået, »at artikel 60 EF og 301 EF, henset til ordlyden af disse bestemmelser og særligt udtrykkene »over for de berørte lande« og »med et eller flere tredjelande«, omfatter vedtagelse af foranstaltninger over for tredjelande, idet sidstnævnte begreb kan omfatte lederne af et sådant land og enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem«²⁶.

81. Domstolen anførte følgelig i præmis 55 i dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138), at det ikke kan »udelukkes, at lederne af visse virksomheder kunne være genstand for restriktive foranstaltninger vedtaget med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF, såfremt det godtgøres, at de har tilknytning til Unionen Myanmars ledere, eller at disse virksomheders aktiviteter befinder sig i et afhængighedsforhold til disse ledere«²⁷.

82. I den sag, der gav anledning til dommen, blev sønnen til en virksomhedsleder, der var opført på den omtvistede liste, ramt af indefrysningen af midler, alene fordi han var i familie med en person, som kunne anses for at være tilknyttet lederne i Unionen Myanmar. Retten havde nemlig fastslået, at det måtte antages, at disse virksomhedslederes familiemedlemmer drog fordel af ledernes stilling, således at der ikke var noget til hinder for at konkludere, at de ligeledes drog fordel af regeringens økonomiske politik. Retten fandt ligeledes, at denne formodning kunne afkræftes, hvis appellant var i stand til at påvise, at der ikke var en nær forbindelse til den leder, som appellant er i familie med.

83. Retten konkluderede således, at de restriktive foranstaltninger på grundlag af målrettede og selektive sanktioner, der rammer visse grupper af personer, som Rådet anser for tilknyttet det omhandlede regime, herunder familiemedlemmer til ledere af store virksomheder i det berørte tredjeland, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 60 EF og 301 EF.

25 — C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

27 — Min fremhævelse.

84. Domstolen fastslog, at Retten ved sin argumentation havde begået en retlig fejl.

85. Domstolen medgav, at den i præmis 166 i dom Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (EU:C:2008:461) havde foretaget en udvidende fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF, for så vidt som den lod udtrykket »tredjelande« i disse artikler omfatte lederne af disse lande og enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem, men præciserede imidlertid, at en sådan fortolkning dog var underlagt visse betingelser, der skulle sikre en anvendelse af artikel 60 EF og 301 EF, der er i overensstemmelse med disse artiklers målsætning.

86. Domstolen udtalte, at for at kunne vedtages med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF som restriktive foranstaltninger, der rammer tredjelande, bør foranstaltninger over for fysiske personer udelukkende være rettet mod lederne af disse lande og personer med tilknytning til disse ledere.

87. Dette krav sikrer ifølge Domstolen, at der foreligger en tilstrækkelig forbindelse mellem de berørte personer og det tredjeland, som er målet for de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget af Unionen, idet det forhindrer, at der foretages en fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF, der er for vid og dermed i strid med Domstolens praksis.

88. Retten blev således kritiseret af Domstolen for at have udvidet kategorien af fysiske personer, der kunne gøres til genstand for målrettede restriktive foranstaltninger, idet den fandt, at det må antages, at familiemedlemmerne til lederne af de store virksomheder ligeledes drager fordel af regeringens økonomiske politik. Domstolen bemærkede i den henseende, at anvendelsen af sådanne foranstaltninger over for fysiske personer alene på grund af deres familierelation til personer med tilknytning til lederne af de omhandlede tredjelande og uafhængigt af deres personlige adfærd strider mod Domstolens praksis efter artikel 60 EF og 301 EF.

89. Domstolen bemærkede, at det ikke er let at påvise en forbindelse – end ikke indirekte – mellem de manglende fremskridt hen imod demokratisering og de fortsatte krænkelse af menneskerettighederne i Myanmar, der, som det fremgår af første betragtning til den anfægtede forordning, er en af grundene til vedtagelse heraf, og den adfærd, som virksomhedsledernes familiemedlemmer, der ikke i sig selv er genstand for indsigelser, udviser. Domstolen ville endvidere begrænse de kategorier af fysiske personer, der kan rammes af målrettede restriktive foranstaltninger, til dem, der helt klart har en reel tilknytning til det pågældende tredjeland, dvs. til ledere af tredjelande og enkeltpersoner med tilknytning til disse ledere.

90. Domstolen tilføjede, at det af Retten anvendte kriterium for inkluderingen af familiemedlemmer til virksomhedsledere hviler på en formodning, som hverken er fastsat i forordning (EF) nr. 194/2008²⁸ eller i bestemmelserne i fælles holdning 2006/318/FUSP²⁹ og 2007/750/FUSP³⁰, som disse henviser til, og som ikke er i overensstemmelse med denne lovgivnings formål.

91. Domstolen konkluderede, at »indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende appellantens således kun kunne vedtages inden for rammerne af en forordning, der havde til formål at sanktionere et tredjeland med hjemmel i artikel 60 EF og 301 EF, *på grundlag af præcise og konkrete oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at nævnte appellant drager fordel af den økonomiske politik, som lederne af Unionen Myanmar fører*«³¹.

28 — Rådets forordning af 25.2.2008 om forlængelse og styrkelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar og ophævelse af forordning (EF) nr. 817/2006 (EUT L 66, s. 1).

29 — Rådets fælles holdning om forlængelse af de restriktive foranstaltninger over for Burma/Myanmar (EUT L 116, s. 77).

30 — Rådets fælles holdning af 19.11.2007 om ændring af fælles holdning 2006/318 (EUT L 308, s. 1).

31 — Min fremhævelse.

92. Domstolens argumentation i dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138) var baseret på de bestemmelser, der var gældende på det tidspunkt, nemlig artikel 60 EF og 301 EF. Hovedargumenterne i denne dom er imidlertid fortsat relevante.

93. Interessen for spørgsmålet om rækkevidden af det personelle anvendelsesområde for foranstaltninger vedtaget over for et tredjeland på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF er blevet mindre, idet artikel 215, stk. 2, TEUF giver mulighed for at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder. Interessen for argumentationen i den nævnte dom, navnlig for så vidt angår nødvendigheden af, at Rådet beviser, at der foreligger en tilstrækkelig forbindelse mellem de personer, der er opført på listen og regimet i det pågældende tredjeland, er imidlertid ikke helt forsvundet, idet indholdet af artikel 301 EF i det væsentlige er gengivet i artikel 215, stk. 1, TEUF.

94. Det er således efter min opfattelse ikke udelukket, at sidstnævnte bestemmelse, således som dette tidligere var tilfældet med artikel 60 EF og 301 EF, kan tjene som hjemmel for vedtagelsen af foranstaltninger over for ledere af tredjelands samt personer, der har tilknytning til dem. Artikel 215, stk. 2, TEUF tager således sigte på personer, der ikke kunne betragtes som tilknyttet et tredjeland, hvilket i øvrigt er i tråd med ordlyden af denne bestemmelse, som omfatter fysiske og juridiske personer samt grupper og »ikke-statslige« enheder.

95. I de foreliggende sager er de omhandlede forordninger vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF, uden at det er præciseret, om indefrysningen af midler over for personer, der anses for at være tilknyttet det syriske regime, er vedtaget på grundlag af bestemmelsens stk. 1 eller 2.

96. Det er imidlertid vigtigt at huske, at dommen i sagen Tay Za mod Rådet indeholder væsentlige bidrag, som fortsat er relevante (EU:C:2012:138), selv efter indførelsen af den nye hjemmel i artikel 215, stk. 1 og 2, TEUF.

97. Dommen illustrerer således, at »den største vanskelighed på området for restriktive, individuelle foranstaltninger, hvis formelle mål er en stat, består i at fastlægge tilknytningskriteriet mellem det individuelle reelle mål og det statslige formelle mål«³².

98. I denne henseende er dommens vigtigste bidrag, at eftersom kriterierne for opførelse på listen, som er fastsat i de generelle regler for de omhandlede restriktive foranstaltninger, hviler på tilknytningen mellem en kategori af personer og regimet i det pågældende tredjeland, såsom den omstændighed, at der drages fordel af regimets økonomiske politik, er Rådet i forbindelse med anvendelsen af dette kriterium forpligtet til at påvise, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem den person, som Rådet har besluttet at udpege, og det nævnte regime. Det er nemlig en betingelse, at opførelsen af en person på en liste over indefrysning af midler kan anses for egnet til at nå det politiske mål, som Rådet forfølger.

99. Selv om Domstolen har medgivet, at lederne af visse virksomheder kunne være genstand for restriktive foranstaltninger, har det været en forudsætning, at det godtgøres, at de har tilknytning til lederne af det pågældende tredjeland, eller at disse virksomheders aktiviteter befinder sig i et afhængighedsforhold til disse ledere³³.

32 — Jf. C. Beaucillon, op.cit., s. 131.

33 — Dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138, præmis 55).

100. Domstolen stiller sig således ikke tilfreds med en påstand, der ikke er underbygget af oplysninger og beviser. Foreligger der ikke præcise og konkrete elementer, der gør det muligt at fastslå, at en person drager fordel af den økonomiske politik, som føres af lederne af et tredjeland, er der ikke en tilstrækkelig forbindelse med regimet, og opførelsen på listen skal ophæves³⁴.

101. Som jeg vil forklare mere detaljeret senere, er det i forbindelse med de foreliggende appelsager klart, at forbindelsen mellem Issam Anbouba og det syriske regime er mærkbart tættere og derfor ikke kan underkastes samme censur, som Domstolen udøvede i dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138). I modsætning til, hvad der var tilfældet i den sag, der gav anledning til dommen, har Rådet påvist, at Issam Anbouba var omfattet af anvendelsesområdet for kriteriet for opførelse på listen, nemlig at han som vigtig forretningsmand i Syrien tilhørte kategorien af personer, som drager fordel af eller støtter det syriske regime³⁵.

2. Dommen i sagen Kommissionen m.fl. mod Kadi

102. Dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518) vedrører restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for personer og enheder med tilknytning til Oussama ben Laden, Al-Aida-netværket og Taliban.

103. Ifølge den retspraksis, der fulgte efter denne dom, forudsætter den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, bl.a., at »Unionens retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre en bestemt persons navn eller lade det forblive på listen [over personer, der er omfattet af foranstaltninger] er lovlig [...], skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person [...], er baseret på et *tilstrækkeligt solidt faktiskt grundlag*. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse [...], og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af, om *den anførte begrundelse* er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er *belæg* for disse grunde, eller i de mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse«³⁶.

104. Det er Unionens kompetente myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person, bestrides, skal godtgøre, at den er velbegrundet, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet. Hvis det på dette grundlag ikke er muligt at fastslå, at en del af begrundelsen er velbegrundet, skal Unionens retsinstanser udelukke denne fra grundlaget for afgørelsen om den pågældende opførelse eller opretholdelse af en opførelse³⁷.

105. Det fastslås således, at »[o]verholdelsen af [retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse] indebærer, at i tilfælde af en retlig tvist skal Unionens retsinstanser efterprøve, navnlig om begrundelsen[, der er anført til støtte for afgørelsen om den pågældende opførelse eller opretholdelse af en opførelse], er tilstrækkeligt præcis og konkret, og i givet fald skal de i lyset af de oplysninger, der er fremlagt, prøve, om *de godtgjorte faktiske omstændigheder* svarer til begrundelsen«³⁸.

34 — Jf. D. Simon, »Mesures restrictives (Myanmar)«, *Revue Europe*, maj 2012, nr. 5, komm. 174, hvorefter »Domstolens løsning [...] [...] indebærer en begrænsning af kategorien af personer, der kan blive berørt, idet den kræver, at tilknytningen har en vis intensitet«.

35 — Generaladvokat Mengozzi har i punkt 39 i forslaget til afgørelse Tay Za mod Rådet (EU:C:2011:786) beskrevet tilknytningen mellem appellantens far, der var virksomhedsleder, og regimet i det pågældende tredjeland på følgende måde:

»I den foreliggende sag fremgår det af Rådets vurdering, som der ikke er nogen grund til at anfægte, at appellantens far har tilknytning til det burmesiske regime uden dog at være med i regeringen. At han er en »person med tilknytning« til det burmesiske regime fremgår af de konkrete fordele, som de to virksomheder, han er direktør for, drager af Burmas økonomiske politik, og hans forbindelse til regimet er i den henseende tilstrækkelig. Selv om denne forbindelse er tilstrækkelig for appellantens fars vedkommende, er der dog tale om en indirekte forbindelse, eftersom han beskrives som en person, der passivt nyder godt af en økonomisk politik, som han ikke har indflydelse på.«

36 — Præmis 119, min fremhævelse.

37 — Præmis 121-123.

38 — Præmis 136, min fremhævelse.

106. Overført på en vigtig forretningsmands situation i et autoritært regime slutter dette krav sig efter min opfattelse til det krav, som Domstolen opstillede i præmis 55 i dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138), nemlig at »det ikke [kan] udelukkes, at lederne af visse virksomheder kunne være genstand for restriktive foranstaltninger [...], *såfremt det godtgøres*, at de har tilknytning til [det pågældende tredjeland] ledere, eller at disse virksomheders aktiviteter befinder sig i et afhængighedsforhold til disse ledere«³⁹.

107. For at kunne betragtes som tilstrækkelig skal påvisningen af en forbindelse mellem den person, der er opført på listen, og regimet i tredjelandet være baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag.

108. Som det vil fremgå nedenfor, består det faktuelle grundlag i de sager, der har givet anledning til de foreliggende appelsager, af såvel almindeligt kendte fakta og ubestridte fakta således, at en forbindelse mellem Issam Anbouba og det syriske regime kunne anses for at være godtgjort.

3. Dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Dommen i sagen Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) bør nævnes, idet Domstolen i denne dom anvendte argumentationen i dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518), som vedrørte foranstaltninger med henblik på bekæmpelse af terror på området for restriktive foranstaltninger over for et tredjeland.

110. Denne vigtige dom er interessant ikke kun for en status over de restriktive foranstaltningers forebyggende karakter uden at drage konsekvensen heraf, men også med henblik på fuldt ud at inddrage den forebyggende karakter i prøvelsen af, hvorvidt indefrysningen af midler er berettiget.

111. De restriktive foranstaltningers forebyggende og ikke-undertrykkende karakter har ganske vist en indvirkning på karakteren, metoden og intensiteten af den prøvelse, som kan kræves af Rådet.

112. Sagen vedrørte opførelsen af Kala Naft på listen af personer og enheder, hvis midler var genstand for indefrysning fordi de ydede støtte til Den Islamiske Republik Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller til udvikling af fremføringsmidler til kernevåben. Kala Naft Kala Naft er et iransk selskab, ejet af National Iranian Oil Company (herefter »NIOC«), der har til formål at fungere som indkøbscentral for den virksomhed inden for olie-, gas- og petrokemiindustrien, som udøves af NIOC-gruppen.

113. I forslaget til afgørelse i denne sag lagde jeg vægt på den forebyggende karakter af de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for Den Islamiske Republik Iran, og de konsekvenser, som dette burde have for beviset. Vedrørende bedømmelsen af begrundelsens velbegrundethed gjorde jeg gældende, at når Unionens retsinstanser på grundlag af samtlige sagsakts- og kontekstelementer, som de råder over, er i stand til at konstatere, at den risiko, en person eller en enhed udgør med hensyn til bekæmpelsen af nuklear spredning, er tilstrækkeligt godtgjort, kan den pågældende person eller enhed med føje anses for at yde støtte til nuklear spredning og således være omfattet af en foranstaltning til indefrysning af midler.

114. Domstolens dom synes at følge denne fremgangsmåde.

115. I dommen prøvede Domstolen først, hvorledes Retten identificerede og fortolkede de generelle regler i de forskrifter, der finder anvendelse, før den prøvede de anfægtede retsakters begrundelse og berettigelse.

39 — Min fremhævelse.

116. Hvad angår de generelle regler tog Domstolen udgangspunkt i følgende to konstateringer. For det første var der efter de generelle regler en forbindelse mellem købet af forbudte produkter og forbudt teknologi, i det foreliggende tilfælde køb af nøgleudstyr og -teknologi til vigtige sektorer inden for olie- og naturgasindustrien i Iran, og den nukleare spredning⁴⁰.

117. For det andet omfattede kriterierne for opførelse på listen i henhold til de generelle regler deltagelse i, direkte tilknytning til eller støtte til Irans nukleare aktiviteter, der udgør en spredningsrisiko. Domstolen fastslog i denne forbindelse, at »begrebet »støtte« indebærer en mindre grad af forbindelse til Irans nukleare aktiviteter end begreberne »deltagelse« og »direkte tilknytning«, og at det ville kunne dække køb eller handel med produkter og teknologi med forbindelse til olie- og gasindustrien«⁴¹. For at underbygge denne fortolkning tog Domstolen stilling til flere retsakter, som henviste til energisektorens indtægter og den risiko, der er forbundet med udstyr til olie- og gasindustrien. På grundlag af disse elementer kunne Domstolen fastslå, at »de anfægtede retsakter har omfattet den iranske olie-, gas- og petrokemiindustri på grund af den risiko for nuklear spredning, som denne industri udgør, dels gennem de indtægter, som den genererer, dels ved at anvende udstyr og materialer, som har meget til fælles med dem, der anvendes ved visse følsomme aktiviteter i relation til det nukleare brændselskredsløb«⁴².

118. Domstolen udledte heraf, at Retten havde begået en retlig fejl ved at fastslå, at »vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for en enhed forudsætter, at denne forinden har udvist en faktisk dadelværdig adfærd, idet alene risikoen for, at den omhandlede enhed vil udvise en sådan adfærd i fremtiden, ikke er tilstrækkelig«⁴³. »De forskellige bestemmelser om indefrysning af midler i de anfægtede retsakter er affattet generelt (»være involveret i eller direkte associeret med eller at støtte [...]«) uden henvisning til adfærd, der går forud for afgørelsen om indefrysning af midler«⁴⁴. Ifølge Domstolen følger det heraf, »at selv om de er rettet mod en bestemt enhed, kan en henvisning i denne enheds vedtægter til et generelt formål være tilstrækkeligt til at begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger«⁴⁵.

119. I lyset af disse generelle bestemmelser, som fastlægger kriteriet for opførelse på listen, fastlog Domstolen dernæst, at den første begrundelse, hvorefter Kala Naft drev handel med udstyr til olie- og gassektoren, som kan anvendes i forbindelse med Irans nukleare program, var tilstrækkeligt præcis og konkret til, at Kala Naft kunne efterprøve de anfægtede retsakters berettigelse og forsvare sig for Retten, og til at sidstnævnte kunne udøve sin prøvelsesret. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt denne foranstaltning var berettiget, og nærmere bestemt, om de faktiske omstændigheder, som påberåbtes i denne første begrundelse, var godtgjort, fastslog Domstolen, stadig i lyset af disse generelle bestemmelser, som fastlagde kriteriet for opførelse på listen, at »Rådet med føje kunne antage, at der kunne vedtages foranstaltninger over for Kala Naft, for så vidt som selskabet drev handel med udstyr til olie- og gassektoren, der kan anvendes i Irans nukleare program«⁴⁶.

40 — Præmis 76 og 77.

41 — Præmis 80.

42 — Præmis 112.

43 — Præmis 84.

44 — Præmis 85.

45 — Ibidem.

46 — Præmis 88.

120. I denne forbindelse tog Domstolen hensyn til det følgende faktuelle grundlag, nemlig at Kala Naft er indkøbscentral for det nationale iranske olieselskab, NIOC. Domstolen anførte, at dette fremgik af selskabets vedtægter og ikke var bestridt af dette. Kala Naft anførte selv, at det tydeligt fremgik af selskabets arbejdsmetoder, at det udelukkende drev virksomhed inden for olie, gas og petrokemi⁴⁷. Kala Naft anførte desuden, at selskabet sædvanligvis medvirkede til køb af porte af legeret materiale til NIOC eller dets datterselskaber⁴⁸.

121. På denne baggrund fastslog Domstolen, at de faktiske omstændigheder, som påberåbes i den første begrundelse, i tilstrækkelig grad er godtgjort, og at denne første begrundelse i sig selv begrundede opførelsen på listerne i de anfægtede retsakter.

122. I dommens præmis 105 bemærkede Domstolen tillige, at det for så vidt angik beviserne for de forhold, som foreholdtes Kala Naft, var tilstrækkeligt at fastslå, at den funktion som indkøbscentral for NIOC-gruppen, som selskabet havde, både fremgik af selskabets vedtægter og af brochurer, som det udgav. Rådet behøvede således ikke på anden måde at føre bevis for Kala Nafts virksomhed.

123. Denne dom er vigtig, fordi den viser, at det krav til graden af bevis, som Domstolen opstillede i dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518), ikke systematisk fører til en ophævelse af indefrysning af midler. Begrebet »tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag« er så bredt og formbart, at Unionens retsinstanser kan tilpasse typen og graden af bevis, som kræves, til den sammenhæng, hvori foranstaltninger indgår.

124. Endvidere må Domstolens argumentationsmåde tiltrædes, idet den først foretog en præcis analyse af rækkevidden af kriteriet for opførelsen på listen i de generelle bestemmelser, som vedrørte de omhandlede restriktive foranstaltninger, inden den drog konsekvenserne heraf i forbindelse med prøvelsen af, hvorvidt den individuelle foranstaltning vedrørende Kala Naft var berettiget. Som denne sag viser, hænger prøvelsen af begrundelsen for restriktive foranstaltninger tæt sammen med den måde, hvorpå kriteriet om opførelse på listen er affattet i de generelle bestemmelser.

125. I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen lagde vægt på, at Rådet råder over er vidt skøn ved fastlæggelsen af kriteriet for opførelse på listen i de generelle bestemmelser. Domstolen præciserede nemlig i præmis 120 i dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), for så vidt som Kala Naft havde bestridt, at de generelle regler, der dannede grundlag for selskabets opførelse på listerne, var forholdsmæssige, at »hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet har Domstolen fastslået, at der må indrømmes EU-lovgiver *et vidt skøn* inden for områder, der for lovgiver indebærer *valg af politisk*, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Den har udledt deraf, at kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig«⁴⁹.

126. Denne dom illustrerer nærmere bestemt, at faktuelle, objektive og kendte omstændigheder, der følger af aktiviteter i en virksomhed, som associeres med ubestridte fakta, kan være tilstrækkelig til, at Rådet anses for at have løftet den bevisbyrde, som påhviler det.

47 — Præmis 89.

48 — Præmis 90.

49 — Min fremhævelse.

4. Opsummering af kravene til bevisbyrden på området for restriktive foranstaltninger

127. For så vidt angår foranstaltninger, der har til formål at lægge pres på et tredjeland, bygger kriterierne for opførelse på listen generelt på en tilknytning mellem personer og det pågældende land. I denne forbindelse kan ledere af visse virksomheder være genstand for restriktive foranstaltninger, forudsat at det er godtgjort, at de er tilknyttet landets ledere, eller at virksomhedernes aktiviteter er afhængige af disse ledere.

128. Godtgørelsen af en sådan tilknytning skal være baseret på et tilstrækkeligt solidt, faktisk grundlag. Med andre ord skal begrundelsen for at opføre en person på en liste vedrørende indefrysning af midler være tilstrækkeligt underbygget.

129. Når en restriktiv foranstaltning er vedtaget på grundlag af et kriterium for opførelse, der bygger på tilknytningen mellem en kategori af personer og regimet i det pågældende tredjeland, såsom den omstændighed, at der drages fordel af eller ydes støtte til regimets økonomiske politik, kan denne foranstaltning kun træffes på grundlag af præcise og konkrete oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at den pågældende person drager fordel af eller yder støtte til den økonomiske politik, som lederne af det pågældende land fører.

130. Sådanne præcise og konkrete oplysninger kan bestå i almindeligt kendte og ubestridte faktiske omstændigheder. Disse oplysninger, der følger af den økonomiske virksomhed, som udøves af en person, eller af dennes funktion, kan alt efter konteksten udgøre tilstrækkelige indicier for, at optagelsen af en person på listen er egnet til at nå Unionens mål. I sådanne tilfælde behøver Rådet ikke på anden måde at føre bevis.

131. Det skal nu undersøges, om Rettens argumentation i de appellerede domme er forenelig med bevisbyrdereglerne, således som de følger af Domstolens retspraksis.

B – Spørgsmålet om, hvorvidt Rettens argumentation er forenelig med bevisbyrdereglerne på området for restriktive foranstaltninger

132. For at forkaste argumentet om, at Rådet har vendt bevisbyrden om, anvendte Retten i de appellerede domme en argumentation, der bygger på formodningsbegrebet.

133. Rettens argumentation kan opsummeres som følger.

134. Retten gik for det første ud fra, at det kunne konstateres, at afgørelse 2011/522, hvorefter de restriktive foranstaltninger, vedtaget ved afgørelse 2011/273, ikke havde gjort det muligt at bringe det syriske regimes undertrykkelse af den syriske civilbefolkning til ophør, hvorfor Rådet fandt, at de nævnte foranstaltninger tillige skulle finde anvendelse på andre personer og enheder, der drog fordel af eller støttede regimet, navnlig dem, der finansierede regimet eller stillede logistisk støtte til rådhed for regimet, herunder navnlig sikkerhedsapparatet, eller som underminerede bestræbelserne på at opnå en fredelig overgang til demokrati. Retten udledte heraf, at afgørelse 2011/522 udvidede de restriktive foranstaltninger til at omfatte de største syriske virksomheder, idet Rådet fandt, at lederne af de største syriske virksomheder kunne anses for at være tilknyttet det syriske regime, idet de handelsmæssige aktiviteter i de nævnte virksomheder ikke kunne nyde fremdrift uden at drage fordel af regimet og yde det en vis støtte til gengæld. Retten anførte, at Rådet herved havde anvendt en formodning om støtte fra lederne af Syriens største virksomheder til det syriske regime.

135. Det er således på dette trin i prøvelsen, hvor kriteriet for opførelse på listen, således som dette er fastsat i afgørelse 2011/522, undersøges, at Retten har udledt, at udvidelsen af dette kriterium byggede på, at de største ledere i Syrien ydede støtte til det syriske regime. Retten anførte dernæst de faktuelle grunde til, at Rådet havde anvendt en formodning om støtte til dette regime for så vidt angik Issam Anbouba.

136. Retten forfulgte denne argumentation, da den prøvede, om Rådet, uden at begå en retlig fejl, kunne anvende en sådan formodning om støtte over for Issam Anbouba. Det var på dette trin, at Retten fastslog, at den af Rådet anvendte formodning havde hjemmel, at den var forholdsmæssig og afkræftelig. Retten fastslog på den baggrund, at Rådet ikke havde begået en retlig fejl ved at lægge til grund, at allerede det forhold, at Issam Anbouba var en vigtig forretningsmand i Syrien kunne give anledning til en formodning om, at han ydede økonomisk støtte til det syriske regime.

137. Det skal efterprøves, om Retten ved sin argumentation tilsidesatte bevisbyrdereglerne, således som disse er fastlagt af Domstolen.

138. Selv om anvendelsen af formodningsbegrebet, som Retten byggede sin argumentation op omkring, ikke fremgår af Domstolens retspraksis, bortset fra dom Tay Za mod Rådet (EU:C:2012:138), hvor begrebet ikke blev anset for at være tilstrækkeligt til at kunne begrunde den omhandlede foranstaltning, er det min opfattelse, at Retten i det væsentlige har foretaget en korrekt bedømmelse af den bevisbyrde, der påhviler Rådet med hensyn til den syriske kontekst samt de beviser og oplysninger, som den rådede over.

139. Jeg vil med henblik på en redegørelse for grundene til, at jeg deler Rettens konklusion, først fastlægge kriteriet for opførelse på listen, som det fremgår af de generelle regler vedrørende de omhandlede restriktive foranstaltninger, og dernæst vil jeg undersøge, hvorledes dette kriterium er blevet anvendt.

1. Det generelle kriterium for opførelse på listen

140. Med henblik på en prøvelse af lovligheden af opførelsen af personer på listen over indefrysning af midler skal Unionens retsinstanser først undersøge det generelle kriterium, som Rådet har fastsat for opførelse på listen. Det er nemlig i lyset af dette kriterium, at Unionens retsinstanser i hvert enkelt tilfælde skal vurdere, hvorvidt begrundelsen i de omtvistede retsakter, er tilstrækkelig præcis og konkret, om det er fastslået, at de faktiske omstændigheder materielt svarer til den pågældende begrundelse i lyset af de meddelte oplysninger, samt endelig, om de påståede fakta er tilstrækkelige til at kunne begrunde en opførelse på listen.

141. Indledningsvis bemærkes, at Retten i sin prøvelse af, hvorvidt bevisbyrdereglerne var overholdt, tog udgangspunkt i en analyse af kriteriet for opførelse i afgørelse 2011/522.

142. Det fremgår af denne undersøgelse, at opførelsen af personer på listen, som var vedtaget i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, som tog sigte på at lægge pres på det syriske regime, var blevet gradvist udvidet til at omfatte såvel kredsen af ledere i den Syriske Arabiske Republik, som til personer eller enheder, der drager fordel af eller yder støtte til regimet i dette tredjeland.

143. Ved afgørelse 2011/273 fordømte Unionen på det kraftigste den voldelige undertrykkelse, herunder brugen af skarp ammunition, af fredelige protester forskellige steder over hele Syrien, som resulterede i flere demonstranternes død, sårede personer og vilkårlige tilbageholdelser. Unionen opfordrede således de syriske sikkerhedsstyrker til at udvise tilbageholdenhed i stedet for at praktisere undertrykkelse (anden betragtning til denne afgørelse). I tredje betragtning til nævnte afgørelse anføres det, at der i lyset af situationens alvor bør indføres restriktive foranstaltninger over for Syrien og de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien. Artikel 4,

stk. 1, i afgørelse 2011/273 bestemmer således, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og fysiske eller juridiske personer og enheder med tilknytning til dem, indefrys.

144. I anden betragtning til afgørelse 2011/522 henviste Rådet dernæst til, at Unionen den 18. august 2011 i stærke vendinger fordømte den brutale kampagne, som Bashar Al-Assad og hans regime førte mod sit eget folk, og som havde ført til, at mange syriske borgere var blevet dræbt eller såret. Unionen har gentagne gange understreget, at den brutale undertrykkelse måtte standses, at tilbageholdte demonstranter skulle løslades, at internationale humanitære organisationer og menneskerettighedsorganisationer og medier skulle have fri adgang, og at der skulle indledes en ægte og inklusiv national dialog. Rådet bemærkede i samme betragtning, at den syriske ledelse dog fortsat trodsede opfordringerne fra Unionen og det brede internationale samfund. Som det fremgår af tredje betragtning til afgørelsen, var det i denne forbindelse, at Unionen besluttede at vedtage yderligere restriktive foranstaltninger over for det syriske regime.

145. I fjerde betragtning til afgørelse 2011/522 anføres det således, at »[i]ndrejserestriktionerne og indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer bør anvendes på *yderligere personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet*, især personer og enheder, *der finansierer regimet* eller stiller logistisk støtte til rådighed for regimet, navnlig sikkerhedsapparatet, eller som underminerer bestræbelserne på at opnå en fredelig overgang til demokrati i Syrien«⁵⁰.

146. Denne vilje har ført til en ændring af artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273, der herefter fik følgende ordlyd: »Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, *personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet*, og personer og enheder med tilknytning til dem, [...], indefrys«⁵¹.

147. Denne udvidelse af kriteriet for opførelse på listen udmøntede sig i forordning nr. 878/2011 gennem en ændring af forordning nr. 442/2011. Artikel 5, stk. 1, i sidstnævnte forordning, som ændret, omfatter således ud over personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, også »personer og enheder, *der drager fordel af eller støtter regimet*, samt personer og enheder med tilknytning til dem«⁵².

148. Afgørelse 2011/782 ophævede dernæst afgørelse 2011/273 og samlede de foranstaltninger, der var pålagt ved sidstnævnte retsakt, samt de supplerende foranstaltninger i en enkelt retsakt. Artikel 18, stk. 1, i afgørelse 2011/782 om hindringer vedrørende indrejse, og artikel 19, stk. 1, vedrørende indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer omfatter personer, »der drager fordel af eller støtter regimet«. Afgørelse 2011/782 blev sat i kraft ved forordning nr. 36/2012, der ophævede forordning nr. 442/2011.

149. Denne udvidelse af kriteriet for opførelse på listen over personer, hvis midler indefrys, blev ledsaget af supplerende restriktive foranstaltninger, såsom forbud mod investeringer i råoliesektoren, forbud mod at deltage i visse infrastrukturprojekter og foretage investeringer i disse projekter, eller forbuddet mod at levere syriske pengesedler til Syriens centralbank.

50 — Min fremhævelse.

51 — Jf. artikel 1, stk. 3, i afgørelse 2011/522, min fremhævelse.

52 — Jf. artikel 1, stk. 3, i forordning nr. 878/2011, min fremhævelse.

150. Unionens strategi har således siden 2011 bestået i dels at indføre generelle restriktive foranstaltninger, såsom forbud mod investeringer i økonomiske sektorer, dels i individuelle restriktive foranstaltninger, såsom indefrysning af midler og økonomiske ressourcer. Nye foranstaltninger indføres løbende, så længe undertrykkelsen af den syriske befolkning pågår for således at øge presset på det syriske regime og forpligte det til at ændre adfærd. Den alvorlige situation i Syrien og konstateringen af, at der ikke sker fremskridt, kræver således, at der indføres yderligere restriktive foranstaltninger.

151. Hvad angår indefrysning af midler er kriteriet for optagelse på listen blevet udvidet til at omfatte personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet.

152. Således som det fremgår af fjerde betragtning til afgørelse 2011/522, tager denne udvidelse af kriteriet for opførelse på listen sigte på at hindre finansiel og logistisk støtte til regimet, der ydes af visse personer og enheder. Ved at indefryse en sådan støtte er det nemlig efter Rådets vurdering muligt at nå det mål, der består i at standse den vold, som udøves af Bachar Al-Assads regime.

153. Ved at indføre et sådant kriterium for opførelse på listen var det Rådets opfattelse, at indefrysningen af midler, der tilhørte personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, kunne bidrage til at svække regimet ved at reducere den støtte, som disse personer og enheder ydede regimet.

154. Det bemærkes i den forbindelse, at der må indrømmes Rådet et vidt skøn med hensyn til fastlæggelsen af de generelle regler vedrørende kriteriet for opførelse på listen. Der henvises til, at Domstolen har udtalt sig i denne retning i præmis 120 i dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. Det fremgår af anden til fjerde betragtning til afgørelse 2011/522, at Rådets mål er at standse den brutale kampagne, som Bashar Al-Assad og hans regime fører mod sit eget folk, at tilbageholdte demonstranter løslades, at internationale humanitære organisationer og menneskerettighedsorganisationer og medier får fri adgang til syrisk territorium, og at der indledes en ægte og inklusiv national dialog.

156. Henset til vigtigheden af og karakteren af de mål, der forfølges, kunne Rådet anse det for nødvendigt at udvide det personelle anvendelsesområde for de restriktive foranstaltninger til at omfatte andre end kredsen af ledere af det omhandlede tredjeland. Det tilkommer Rådet at vurdere, om der, henset til de resultater, der er opnået på grundlag af de tidligere restriktive foranstaltninger, er behov for at udvide rækkevidden for at øge presset på det pågældende tredjeland.

157. Rådet kan endvidere lægge til grund, at de pågældende restriktive foranstaltninger, hvis de kun var rettet mod lederne af det syriske regime og ikke også mod de personer, der drager fordel af eller støtter regimet, ikke ville nå de mål, som Rådet forfølger, idet lederne nemt kunne opnå den støtte, bl.a. finansielt, som de har behov for ved gennemførelsen af undertrykkelsen mod civilbefolkningen, ved hjælp af andre personer, der beklæder lederstillinger i den syriske stats institutioner⁵³, eller vigtige økonomiske embeder i denne stat. Rådet kunne derfor lovligt antage, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for personer eller enheder, der drager fordel af regimet i det pågældende tredjeland, og som af denne grund er knyttet til dette regime, kunne bidrage til at lægge et pres på dette regime til at indstille eller mindske undertrykkelsen af civilbefolkningen⁵⁴. Det valg, som Rådet har truffet, i form af udvidelsen af det personelle anvendelsesområde for de restriktive foranstaltninger

53 — Jf. i denne forbindelse dom Mayaleh mod Rådet (T-307/12 og T-408/13, EU:T:2014:926, præmis 147).

54 — Ibidem (præmis 148).

til personer, der drager fordel af regimets politik, er derfor i overensstemmelse med den primære funktion for foranstaltninger, der skal sætte en stopper for den vold, der udøves af et autoritært regime, såsom det syriske regime, nemlig at fungere som pressionsmiddel med henblik på at opnå en ændring i en situation eller en adfærd⁵⁵.

158. Rådets fastlæggelse af de generelle regler vedrørende kriteriet for opførelse på listen hviler nødvendigvis på formodninger, for så vidt som disse regler er fastsat ud fra en vurdering af den forbindelse, som en kategori af personer har til regimet, herunder den indflydelse, som de restriktive foranstaltninger kunne have på forfølgelsen af det mål, som Rådet har fastsat, hvilket i den foreliggende sag består i at sætte en stopper for den blodige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien. Rådet må med andre ord på tidspunktet for fastsættelsen af et kriterium for opførelse på listen nødvendigvis lægge en vurdering til grund af den potentielle virkning, som udvælgelsen af personer omfattet af en bestemt kategori, vil have i forhold til det mål, der forfølges.

159. I den foreliggende sag har Rådet i forbindelse med fastsættelsen af det generelle kriterium for opførelse på listen anset den omstændighed, at der drages fordel af det syriske regimes politik, for at indebære, at der er et tæt forhold til dette regime. Ved at opføre denne kategori af personer på listen kunne indefrysningen af midler bidrage til at svække det nævnte regime. Med denne vurdering har Rådet holdt sig inden for rammerne af det vide skøn, som Rådet råder over.

2. Anvendelsen af det generelle kriterium for opførelse på listen

160. Vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for Issam Anboubas viser, at Rådets vilje er, at visse virksomhedsledere skal omfattes af kategorien af personer, som drager fordel af eller støtter det syriske regime.

161. I denne forbindelse fandt Rådet, således som det fremgår af præmis 32 i dom T-563/11 og præmis 42 i dom T-592/11, at lederne af de største syriske virksomheder kunne anses for at være tilknyttet det syriske regime, idet de handelsmæssige aktiviteter i de nævnte virksomheder ikke kunne nyde fremdrift uden at drage fordele af regimet og yde det en vis støtte til gengæld.

162. Rådet fastslog således, at der var en forbindelse mellem de to led i kriteriet, som omfatter personer, der drager fordel af eller som yder støtte til regimet. Efter Rådets opfattelse kunne en person således ikke drage fordel af regimet uden også at støtte regimet.

163. Dette forhold mellem de to led i kriteriet for opførelse på listen fremgår af den oprindelige begrundelse for opførelsen af Issam Anboubas på listen, nemlig »Formand [for SAPCO]. Støtter det syriske regime økonomisk«. Begrundelsen i bilag II til forordning nr. 36/2012 bygger tillige delvist på Issam Anboubas støtte til det syriske regime.

164. Som det fremgår af begrundelsen, lagde Rådet vægt på Issam Anboubas økonomiske position og udledte heraf, at han ydede økonomisk støtte til Bachar Al-Assads regime.

165. Drøftelserne for Retten gav Rådet mulighed for at underbygge begrundelsen ved hjælp af en række faktuelle oplysninger, som godtgjorde, dels at Issam Anboubas havde en vigtig økonomiske position, dels at der var forretningsforbindelser mellem Issam Anboubas og en person tæt på Bachar Al-Assad, og endelig, at Issam Anboubas udøvede administrative funktioner i den økonomiske sektor. Disse faktuelle oplysninger fremgår af præmis 33 i dom T-563/11 og præmis 43 i dom T-592/11.

⁵⁵ — Jf. C. Beaucillon, *op.cit.*, s. 485.

166. Retten lagde i præmis 38 i dom T-563/11 og præmis 48 i dom T-592/11 vægt på det syriske regimes autoritative karakter og på statens stramme styring af den syriske økonomi, og fastslog, at Rådet med rette kunne anse det for en fælles erfaringsregel, at aktiviteter udført af en af de største syriske forretningsmænd, som havde aktiviteter inden for flere områder, ikke havde kunnet nyde fremdrift, hvis han ikke havde kunnet drage fordel af regimet og havde ydet en vis støtte til gengæld.

167. På dette faktuelle grundlag fandt Retten, at Rådet over for Issam Anbouba havde anvendt en formodning om støtte til det syriske regime.

168. Selv om jeg i det væsentlige kan tiltræde Rettens konklusion, hvorefter Rådet har løftet den bevisbyrde, som påhviler det, er jeg derimod ikke overbevist om, at prøvelsen af kriteriet for opførelse på listen, når først dette kriterium er fastlagt, skal ske på grundlag af formodningsbegrebet og ved i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om denne formodning har et retsgrundlag, er forholdsmæssig og afkræftelig.

169. De foreliggende sager viser efter min opfattelse, at en argumentation, der udelukkende er bygget op omkring formodningsbegrebet, komplicerer analysen frem for at forenkle den. Endvidere fører anvendelsen af dette begreb til den paradoksale situation, at i jo højere grad formodningen hviler på et solidt, faktisk grundlag, i jo højere grad kan det indvendes, at formodningen er uafkræftelig og dermed principielt tvivlsom.

170. Efter min opfattelse er det derfor både klarere og mere i tråd med Domstolens retspraksis, såfremt det helt enkelt efterprøves, om Rådet har løftet sin bevisbyrde for så vidt angår det kriterium for opførelse på listen, der er fastsat i de generelle regler vedrørende de omhandlede restriktive foranstaltninger. Med henblik herpå skal Unionens retsinstanser bedømme, om de på baggrund af de oplysninger og beviser, som Rådet har fremlagt, kan anse begrundelsen for at opføre en person på listen for at være tilstrækkeligt underbygget. Unionens retsinstanser skal i en situation som den foreliggende nærmere bestemt efterprøve, om den omhandlede foranstaltning er vedtaget på grundlag af præcise og konkrete oplysninger, der gør det muligt at fastslå, at den opførte person drager fordel af eller støtter den økonomiske politik, der føres af lederne af tredjelandet.

171. Såfremt Unionens retsinstanser vil foretage en realistisk prøve, skal de naturligvis fuldt ud tage hensyn til den kontekst, i hvilken de omhandlede restriktive foranstaltninger indgår. Som jeg vil forklare mere detaljeret i det følgende, er det klart, at når disse foranstaltninger vedrører et tredjeland i borgerkrig og er rettet mod et autoritært regime, kan Unionens retsinstanser som følge af situationens hastende karakter samt de vanskeligheder, der er forbundet med efterforskningen, ikke stille høje krav til beviset. Unionens retsinstanser bør derfor lægge til grund, at Rådet, fra det øjeblik, hvor det fremlægger en række præcise, konkrete og sammenhængende oplysninger til støtte for opførelsen på listen, har løftet den bevisbyrde, der påhviler det.

172. Min tilbageholdenhed med hensyn til brugen af formodningsbegrebet på tidspunktet for anvendelsen af kriteriet for opførelse på listen fører til, at Retten har begået en retlig fejl ved at bygge hele sin argumentation op omkring dette begreb. Det bør imidlertid bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at hvis præmisserne i en dom afsagt af Retten viser, at der er sket en tilsidesættelse af EU-retten, men konklusionen synes berettiget af andre retlige grunde, må appellen dog forkastes⁵⁶. I det omfang Rettens konklusion i det væsentlige kan tiltrædes, nemlig at Rådet har løftet den bevisbyrde, der påhviler det, kan de foreliggende appsager ikke imødekommes.

173. I overensstemmelse med Rettens konklusion kan den begrundelse, som er anført til støtte for opførelsen af Issam Anbouba på listen, anses for at være tilstrækkeligt underbygget.

⁵⁶ — Jf. bl.a. dom *Artegoda* mod Kommissionen (C-221/10 P, EU:C:2012:216, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

174. For så vidt som de faktiske omstændigheder, der var forelagt Retten både var almindeligt kendte og ubestridte, kunne Retten med føje fastslå, at Rådet havde løftet den bevisbyrde, der påhviler det.

175. Henset til kendetegnene ved det syriske regime og til, at konteksten er borgerkrigen i Syrien, kan Retten ikke kritiseres for ikke at have pålagt Rådet at fremlægge yderligere bevis.

a) De almindeligt kendte faktiske omstændigheder

176. Det er med føje, at Retten i præmis 38 i dom T-563/11 og i præmis 48 i dom T-592/11 lagde vægt på afhængighedsforholdet mellem forretningsmiljøet i Syrien og Bachar Al-Assads regime.

177. Eksistensen af en sådan forbindelse udgør ifølge Retten en »fælles erfaringsregel«. Der er med andre ord tale om en almindelig kendt faktisk omstændighed.

178. Det skal i den forbindelse præciseres, at det efter retspraksis i princippet er udelukket, at det under appelsagen efterprøves, hvorvidt en faktisk omstændighed er almindeligt kendt, medmindre der er tale om en forkert gengivelse af de faktiske forhold⁵⁷.

179. Under alle omstændigheder bemærkes, at eksistensen af et afhængighedsforhold mellem forretningsmiljøet i Syrien og Bachar Al-Assads regime fremgår af flere studier vedrørende regimet.

180. Det er således almindeligt kendt, at adgangen til politiske og økonomiske ressourcer under dette autoritative regime, der er domineret af et Baath lederskab, sker gennem institutioner, såsom Baath-partiet, efterretningstjenesterne og hæren.

181. Siden 1990'erne har regimet forstået at tiltrække støtte fra erhvervslivets overklasse, herunder i forbindelse med valget, hvilket gav det adgang til Forsamlingen⁵⁸. Denne sociale gruppe befandt sig således i en position, hvor den kunne varetage erhvervslivets interesser inden for rammerne af regimet⁵⁹. Dette aftalte interessespil har dannet og danner fortsat grundlag for Baath-regimet⁶⁰.

57 — Ifølge Domstolen »[...] bemærkes først, at det normalt påhviler den, der fremfører omstændigheder til støtte for en påstand, at bevise, at de er rigtige (jf. i denne retning, dom [...] Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], præmis 52), og såfremt denne regel fraviges, når almindeligt kendte forhold lægges til grund, tilkommer det førsteinstansen at fastlægge, om det pågældende forhold er kendt, hvilket er en faktuel vurdering, der – medmindre der er tale om en forkert gengivelse – ikke er undergivet Domstolens prøvelsesret (jf. i denne retning, dom [...] KHIM mod Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], præmis 39 og 45 og den deri nævnte retspraksis)« [jf. kendelse Provincia di Ascoli Piceno og Comune di Monte Urano mod Apache Footwear m.fl., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, præmis 9].

58 — Jf. S. Belhadj, *La Syrie de Bashar al-Assad-Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Paris, 2013, s. 267 og 268.

59 — Ibidem (s. 270 og 271).

60 — Ibidem (s. 272).

182. Den økonomiske liberaliseringsproces, som blev indledt af Bachar Al-Assad, bør ikke overskygge den omstændighed, at staten fortsat styrer den syriske økonomi stramt⁶¹. Da økonomien fortsat er stærkt reguleret og understøttet, er liberaliseringsprocessen kendetegnet ved at være selektiv⁶². Dette fænomen har bidraget til, at der er opstået en »klientiseret overklasse i erhvervslivet«⁶³, idet regimet var mærket af korruption i administrationen⁶⁴.

183. Tætte forbindelser, ofte med familiære forgreninger, er således blevet etableret mellem forretningsmænd, der er ivrige efter at drage fordel af åbningen af den syriske økonomi, og det magthavende regime. Mens regimet således sikrede sig politisk og finansiel støtte fra virksomhedslederne, kunne sidstnævnte bruge deres forbindelser til regimet for sikre fremdrift i deres handelsmæssige aktiviteter⁶⁵. Det er på den måde, at der er opstået et indbyrdes afhængighedsforhold mellem forretningsmiljøet og det siddende regime⁶⁶. Den forretningsmæssige elite er således blevet en væsentlig støtte for dette regime⁶⁷.

184. På baggrund af disse oplysninger kunne Retten med føje lægge til grund, at der bestod et indbyrdes afhængighedsforhold mellem forretningsmiljøet og det siddende regime, og fastslå, at dette forhold udgjorde et tungtvejende bevis for, at en virksomhedsleder som Issam Anbouba ydede støtte til det syriske regime.

61 — Ibidem. Forfatteren oplyser, at på trods af en bekræftet vilje til at overgå fra en økonomi, der er styret og beskyttet, til en åben markedsøkonomi, »lægger størstedelen af de højtplacerede ansvarlige [Baath-tilhængere], og frem for alt chef Bashar [Al-Assad] ikke skjul på, at de ønsker at bevare en fuldstændig kontrol med transformationsprocessen af strukturen i den nationale økonomi« (s. 297 og 298).

62 — Jf. R. Friberg Lyme, »Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011«, Danish Institute for International Studies Report 2012:13. Forfatteren henviser til henholdsvis s. 15 og 18:

»The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.«

»The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.«

63 — Jf. S. Belhadj, op.cit., s. 344.

64 — Jf. »Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges«, International Crisis Group, Middle East Report nr. 24, 11.2.2004, henholdsvis s. 3 og 11:

»Syria developed a quasi-corporatistsystem, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.«

»[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. [...] [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.«

65 — Jf. R. Friberg Lyme, op.cit. Forfatteren oplyser henholdsvis s. 20 og 21:

»[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies [...]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.«

»The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities [...]. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. [...] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks [...], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.«

66 — Ibidem. Forfatteren henviser til s. 24:

»[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two.«

67 — Ibidem. Forfatteren henviser til s. 21:

»The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabihas* in favour of the regime during the uprising of 2011.«

185. Retten byggede endvidere sin argumentation på en række ubestridte faktiske omstændigheder.

b) De ubestridte faktiske omstændigheder

186. Issam Anbouba er formand for SAPCO, det største selskab inden for landbrugsfødevarerindustrien (SAPCO besidder en markedsandel på 60% i sojaolie-sektoren).

187. Issam Anbouba er derudover leder af flere selskaber, der har aktiviteter på bolig- og uddannelsesområdet.

188. Det er ubestridt, at disse faktuelle oplysninger viser, at Issam Anbouba har set sine forretninger vokse i takt med åbningen af den syriske økonomi, der blev indledt af Bachar Al-Assads regime. Allerede af denne grund er det godtgjort, at det første led i kriteriet for opførelse på listen, som henviser til personer, der drager fordel af det syriske regime, er opfyldt ved udvælgelsen af Issam Anbouba.

189. Issam Anbouba har gjort gældende, at anvendelsen af restriktive foranstaltninger over for fysiske personer som følge af deres økonomiske og sociale situation og uafhængigt af deres personlige adfærd er i strid med Domstolens praksis vedrørende indefrysning af midler. Jeg deler ikke denne opfattelse. Kravet om et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag, som Domstolen har stillet siden dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518), er nært forbundet med det kriterium for opførelse på listen, som fremgår af de generelle regler vedrørende de omhandlede restriktive foranstaltninger, og som allerede nævnt indrømmes Rådet et vidt skøn i forbindelse med fastsættelsen af dette kriterium. I det foreliggende tilfælde kan Rådet fuldt ud påvise den fordel, der drages af regimets politik, ved en henvisning til objektive oplysninger, såsom de forretningsmæssige aktiviteter, som Issam Anbouba har udviklet, den økonomiske position, som sidstnævnte har opnået under det siddende regime, uden at der er behov for at påvise en særlig personlig adfærd.

190. Endvidere fremgår det af andre ubestridte faktiske omstændigheder, at Issam Anbouba falder inden for anvendelsesområdet for det andet led af kriteriet for opførelse på listen, nemlig det, der vedrører personer, der støtter det syriske regime.

191. Issam Anbouba har medgivet, at han fra 2007 til april 2011 var et af de nye bestyrelsesmedlemmer i Cham Holding, som var det største private selskab i Syrien og blev ledet sammen med den syriske præsident Bachar Al-Assads fætter, Rami Makhlouf.

192. Sidstnævnte er en stor forretningsmand i Syrien ligesom broderen, Ehab. De leder begge flere store virksomheder. Kommissionen har i sit interventionsindlæg anført, uden at dette er blevet bestridt, at visse af disse virksomheder opererer på grundlag af tilladelser, som er tildelt efter en proces, hvor økonomien åbnedes for private virksomheder, der ofte er ledet af familiemedlemmer til den syriske præsident.

193. Som Kommissionen har understreget, uden at dette er blevet bestridt af Issam Anbouba, er Cham Holding, som har aktiviteter i flere økonomiske sektorer gennem sine datterselskaber, tilknyttet Bachar Al-Assads regime, bl.a. på grund af det familieband, der er mellem sidstnævnte og Rami Makhlouf. Issam Anbouba har selv oplyst, at denne sidstnævnte enhed er »kendt for at være tæt på det syriske statsapparat«⁶⁸.

194. Issam Anboubas deltagelse i Cham Holdings bestyrelse indtil for nylig viser i sig selv, at der er en tæt forbindelse mellem ham og Bachar Al-Assads regime.

68 — Jf. s. 7 i svarskriftet til Kommissionens interventionsindlæg.

195. Henset til denne faktuelle og ubestridte oplysning har Retten på grundlag af den forretningsmæssige forbindelse mellem Issam Anbouba og en nærtstående til Bachar Al-Assad, sammenholdt med den autoritative karakter af regimet samt regimets stramme styring af den syriske økonomi, lovligt kunnet udlede, at Issam Anbouba ikke havde kunnet udvikle sine forretningsmæssige aktiviteter uden at drage fordel af støtte fra regimet og uden til gengæld at have ydet støtte til regimet.

196. Retten tog endvidere i sin bedømmelse hensyn til, at Issam Anboubas position ikke kunne sammenlignes med enhver anden virksomhedsleders position. Issam Anboubas position adskilte sig med andre ord ved, at han havde haft fremgang i mange forskellige økonomiske sektorer og ved de forretningsforbindelser, som han havde opretholdt med en forretningsmand, der var tæt på den siddende magt.

197. Issam Anboubas position er endvidere kendetegnet ved, at han har medgivet, at han var generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs fra 2004-2008. Denne faktuelle oplysning udgør et tungtvejende indicium for den indflydelse, som Issam Anbouba har haft i forbindelse med processen for den selektive åbning af den syriske økonomi. Henset til karakteren af det syriske regime og måden, hvorpå liberaliseringsprocessen af økonomien blev ført, er det rimeligt at antage, at Issam Anbouba har kunnet drage fordel af den stilling, han beklædte, til at udvikle sine forretninger, og at denne stilling under alle omstændigheder vidner om en vis forbindelse til Bachar Al-Assads regime⁶⁹.

198. Endelig skal det præciseres, at Issam Anbouba hverken har bestridt det syriske regimes autoritative karakter eller statens stramme styring af den syriske økonomi. Issam Anbouba har desuden selv i sine skriftlige indlæg medgivet, at regimet havde en »totalitær« karakter⁷⁰.

c) Eksistensen af et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag

199. På baggrund af de samlede almindeligt kendte og ubestridte faktiske omstændigheder kunne Retten med føje fastslå, at Rådet havde løftet den bevisbyrde, der påhvilede det.

200. Disse faktuelle oplysninger var nemlig i sig selv egnede til at godtgøre, at Issam Anbouba var omfattet af det personelle anvendelsesområde for kriteriet for opførelse på listen, nemlig personer, der drager fordel af eller støtter regimet.

201. De nævnte faktuelle oplysninger udgjorde endvidere en række præcise, konkrete og sammenhængende indicier for, at Issam Anbouba ydede støtte til Bachar Al-Assads regime. Begrundelsen for opførelsen af Issam Anbouba på listen over indefrysning af midler kunne derfor anses for at være tilstrækkeligt underbygget.

202. Da der forelå et sådant tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag, var Retten ikke på nogen måde forpligtet til at pålægge Rådet at fremlægge yderligere beviser eller oplysninger.

203. Henset til situationen i Syrien ville det være uhensigtsmæssigt at gøre den bevisbyrde, der påhviler Rådet, tungere ved at kræve af Rådet, at det gik ud over de objektive oplysninger, som det havde fremlagt for Retten.

69 — Jf. i denne henseende, R. Friberg Lyme, op.cit., som i fodnote 20 anfører:

»Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses [...]. [...] [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.«

70 — Jf. stævningens punkt 33.

204. Med henblik på at tilpasse graden af det bevis, der kan kræves af Rådet, til den reelle situation i Syrien, skal Unionens retsinstanser tage hensyn til, at den Syriske Arabiske Republik er i borgerkrig, hvilket vanskeliggør adgangen til beviser og objektive oplysninger. Denne krigssituation er blevet forværret af den aktuelle vold, som udøves af terrorgruppen »Islamisk stat«. Issam Anbouba har selv medgivet, at den aktuelle situation i Syrien har kompliceret den bevisoptagelse, som påhviler Rådet⁷¹.

205. Desuden er det regime, som er mål for de restriktive foranstaltninger, fortsat ved magten, hvilket udelukker ethvert samarbejde mellem Unionen og de nationale myndigheder med henblik på at opnå de nødvendige oplysninger eller beviser.

206. Endelig gør undertrykkelsen af civilbefolkningen det praktisk vanskeligt eller umuligt at indsamle vidneudsagn fra modstandere, der befinder sig i Syrien, eller fra familie dér, og som accepterer at stå frem. De vanskeligheder, der er forbundet med efterforskningen, og den fare, som de, der afgiver oplysninger, udsætter sig for, er til hinder for, at nøjagtige beviser for personlig adfærd i forbindelse med støtte til regimet kan frembringes.

207. Krigssituationen i Syrien bør derfor føre til en tilpasning af den bevisbyrde, der påhviler Rådet. Da Issam Anbouba blev stillet spørgsmål om dette emne i retsmødet, medgav han, at krigssituationen i Syrien vanskeliggjorde bevisoptagelsen, og at det var nødvendigt at tilpasse de principper, der regulerede denne.

208. Henset til denne situation har Rådet løftet den bevisbyrde, der påhviler det, såfremt det for Unions retsinstanser har fremlagt en række præcise, konkrete og sammenhængende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig forbindelse mellem den person, der er undergivet en foranstaltning til indefrysning af midler, og det regime, der bekæmpes.

209. Den situation, der er beskrevet, kræver, at der foretages en afvejning af bevisbyrden. Selv om det ikke er foreneligt med Domstolens praksis i dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518) at pålægge den person, der er opført på listen over indefrysning af midler, at føre bevis for, at begrundelse for at opføre ham på listen ikke er berettiget, bør denne retspraksis heller ikke føre til, at graden af det bevis, som Rådet afkræves, er så højt, at det dermed pålægges at føre et umuligt bevis.

210. På baggrund af disse overvejelser er det min opfattelse, således som Retten i det væsentlige har fastslået, at Rådet i de appellerede domme har løftet den bevisbyrde, der påhviler det i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som fortolket af Domstolen i dom Kommissionen m.fl. mod Kadi (EU:C:2013:518), idet den har underbygget opførelsen af Issam Anbouba ved hjælp af en helhed af almindeligt kendte og ubestridte faktiske omstændigheder, der i tilstrækkeligt omfang godtgør, at der er en forbindelse mellem sidstnævnte og det syriske regime.

211. Retten har endvidere givet Issam Anbouba den mulighed, der skal indrømmes enhver, der er opført på listen, og som bestrider indefrysningen af midler, for at føre bevis for, at den pågældende, trods de alvorlige indicier for, at denne tilhører kategorien af personer og enheder, der er omfattet af kriteriet for opførelse på listen, imidlertid ikke er tilknyttet regimet i det omhandlede tredjeland.

212. Argumentationen i de appellerede domme vidner om, at Retten flere gange har taget hensyn til Issam Anboubas mulighed for at bevise, at han ikke drog fordel af eller støttede regimet. Jeg henviser i denne forbindelse til præmis 41 og 42 i dommen i sag T-563/11 og præmis 51 og 52 i dommen i sag T-592/11 samt præmis 45-60 i dommen i sag T-563/11 og præmis 63-76 i dommen i

71 — Jf. s. 3 i svarskriftet til Kommissionens interventionsindlæg.

sag T-592/11, hvori Retten lagde vægt på Issam Anboubas mulighed for at føre modbevis, og dernæst tog konkret stilling til de oplysninger, som denne fremlagde, og som skulle godtgøre, at Rådet have anlagt et fejlagtigt skøn ved at antage, at han i sin egenskab af vigtig forretningsmand i Syrien ydede økonomisk støtte til det syriske regime.

213. Retten har således, i modsætning til det af Issam Anbouba anførte, iagttaget Issam Anboubas adgang til kontradiktion og ret til forsvar.

214. Med disse appelsager har Issam Anbouba ikke reelt villet rejse tvivl om Rettens vurdering af de fremlagte beviser i forbindelse med prøvelsen af de oplysninger, som han har fremlagt for at bestride, at han støttede det syriske regime. Under alle omstændigheder har Rådet, som allerede anført, løftet den bevisbyrde, der påhviler det på området for restriktive foranstaltninger, og det tilkommer ikke Domstolen i forbindelse med en appelsag at efterprøve den måde, hvorpå Retten har bedømt de beviser, som Issam Anbouba har fremlagt for den⁷².

VIII – Forslag til afgørelse

215. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »– Appellerne forkastes.
- Issam Anbouba tilpligtes at betale sagsomkostningerne.«

72 — Dom Hüls mod Kommissionen (EU:C:1999:358, præmis 65).