



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. april 2015 *

»Appel — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Den Syriske Arabiske Republik — foranstaltninger over for personer og enheder, der drager fordel af regimet — bevis for, at opførelsen på listerne er velbegrundet — en række indicier«

I sag C-630/13 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 25. november 2013,

Issam Anbouba, Homs (Syrien), ved advokats M.-A. Bastin, J.-M. Salva og S. Orlandi,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved A. Vitro, R. Liudvinavičiute og M.-M. Joséphidès, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved S. Pardo Quintillán og F. Castillo de la Torre, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagen,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, C. Vajda og S. Rodin samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby og F. Biltgen,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. november 2014,

* Processprog: fransk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. januar 2015,
afsagt følgende

Dom

- 1 Med appellen har Issam Anbouba nedlagt påstand for Domstolen om ophævelse af den af Den Europæiske Unions Ret den 13. september 2013 afsagte dom Anbouba mod Rådet (T-592/11, EU:T:2013:427, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Rådet for de af Issam Anbouba nedlagte påstande om annullation af:
 - Rådets afgørelse 2011/684/FUSP af 13. oktober 2011 om ændring af afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 269, s. 33)
 - Rådets afgørelse 2011/782/FUSP af 1. december 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/273/FUSP (EUT L 319, s. 56)
 - Rådets forordning (EU) nr. 1011/2011 af 13. oktober 2011 om ændring af forordning (EU) nr. 442/2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 269, s. 18)
 - 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), og
 - Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 410/2012 af 14. maj 2012 om gennemførelse af artikel 32, stk. 1, i forordning nr. 36/2012 (EUT L 126, s. 3),

for så vidt som Issam Anboubas navn er opført på listerne over de personer, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er vedtaget ved disse retsakter (herefter »de anfægtede retsakter«).

Sagens baggrund

- 2 Den 9. maj 2011 vedtog Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 121, s. 11). Som det fremgår af anden betragtning til denne afgørelse, »[fordømte] Unionen [...] på det kraftigste den voldelige undertrykkelse, herunder brugen af skarp ammunition, af fredelige protester forskellige steder over hele Syrien, som har resulteret i flere demonstranternes død, sårede personer og vilkårlige tilbageholdelser«. Tredje betragtning til den nævnte afgørelse er affattet således:

»I lyset af situationens alvor bør der indføres restriktive foranstaltninger over for [Den Syriske Arabiske Republik] og de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien.«
- 3 Det fremgår af artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2011/273, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og for personer med tilknytning til dem, jf. listen i bilaget til denne afgørelse. Nævnte afgørelses artikel 4, stk. 1, bestemmer, at »[a]lle 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, indefrysnes«. De nærmere bestemmelser om denne indefrysning er fastsat i artikel 4, stk. 2-6, i afgørelse 2011/273. I henhold til denne afgørelses artikel 5, stk. 1, udarbejder Rådet den nævnte liste.

- 4 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 TEUF og afgørelse 2011/273. Denne forordnings artikel 4, stk. 1, bestemmer, at »[a]lle 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, indefrysnes«.
- 5 I anden betragtning til afgørelse 2011/522/FUSP af 2. september 2011 om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT L 228, s. 16) henviste Rådet til, at Den Europæiske Union i stærke vendinger fordømte den brutale kampagne, som præsident Bashar Al-Assad og hans regime fører mod sit eget folk, og som havde ført til, at mange syriske borgere er blevet dræbt eller såret. Eftersom den syriske ledelse fortsat har trodset opfordringerne fra Unionen og det brede internationale samfund, har Unionen besluttet at vedtage yderligere restriktive foranstaltninger over for det syriske regime. Fjerde betragtning til nævnte afgørelse har følgende ordlyd:

»Indrejsere restriktionerne 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.«
- 6 Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, omfatter ligeledes »personer, der drager fordel af eller støtter regimet«. Artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, foreskriver også indefrysning af midler, som tilhører bl.a. »de personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget«.
- 7 Ved afgørelse 2011/522 blev Issam Anboubas navn tilføjet på listen i bilaget til afgørelse 2011/273. Begrundelsen for opførelsen på denne liste var følgende:

»Formand for Issam Anboubas Est. for agro-industry [(herefter »SAPCO«)]. Støtter det syriske regime økonomisk.«
- 8 Rådets forordning (EU) nr. 878/2011 af 2. september 2011 om ændring af forordning nr. 442/2011 (EUT L 228, s. 1) ændrede ligeledes de generelle kriterier for opførelse på listen i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 442/2011, med henblik på, som anført i anden betragtning til forordning nr. 878/2011, at omfatte personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet. Issam Anboubas navn blev ved forordning nr. 878/2011 tilføjet i bilag II til forordning nr. 442/2011. Den anførte begrundelse for at opføre hans navn på listen i dette bilag er den samme som den, der er angivet i bilaget til afgørelse 2011/522.
- 9 Rådets afgørelse 2011/628/FUSP af 23. september 2011 om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT L 247, s. 17) og forordning nr. 1011/2011 opretholdt Issam Anboubas navn på de omhandlede lister og indsatte oplysninger om hans fødselsdato og fødested.
- 10 Afgørelse 2011/684 om ændring af afgørelse 2011/273 tilføjede navnet på en ny enhed på listen over personer, enheder og organer, der er omfattet af de omhandlede foranstaltninger, og ændrede indholdet af enkelte bestemmelser i afgørelse 2011/273.
- 11 Efter vedtagelsen af nye yderligere restriktive foranstaltninger blev afgørelse 2011/273 ophævet og erstattet af afgørelse 2011/782, som opretholdt Issam Anboubas navn på listen over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger.

- 12 Forordning nr. 36/2012 ophævede forordning nr. 442/2011 og gentog Issam Anboubas navn på listen over personer, enheder og organer, der er genstand for restriktive foranstaltninger. Denne forordning blev på sin side ændret ved Rådets forordning (EU) nr. 168/2012 af 27. februar 2012 (EUT L 54, s. 1), som opførte andre navne på listen og fastsatte nye foranstaltninger mod de personer, hvis navne er opført på den nævnte liste.
- 13 Gennemførelsesforordning nr. 410/2012 ændrede oplysningerne vedrørende appellanternes fødselsdato og fødested samt begrundelsen for opførelsen af hans navn på listen i bilag II til forordning nr. 36/2012 således:

»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«.

Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

- 14 Issam Anboubas krav, som blev udvidet ved senere nedlagte påstande, tog sigte på at opnå annullation af de anfægtede retsakter.
- 15 Issam Anbouba havde ligeledes rejst et erstatnings- og rentekrav, som han frafaldt under den mundtlige forhandling for Retten.
- 16 Issam Anbouba havde først fremsat seks anbringender til støtte for søgsmålet, men opretholdt kun fire af disse, nemlig det første anbringende om tilsidesættelse af uskyldsformodningsprincippet og om omvendt bevisbyrde, det andet anbringende om åbenbart urigtigt skøn vedrørende begrundelsen for at opføre ham på listerne over personer, der er genstand for EU-sanktioner, det tredje anbringende om tilsidesættelse af retten til forsvar og det fjerde anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten.
- 17 Ved behandlingen af det første anbringende udtalte Retten sig først, i den appellerede doms præmis 42-54, om bevisbyrdespørgsmålet.
- 18 Den appellerede doms præmis 42 og 43 er sålydende:

»42 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 underminerede bestræbelserne på at opnå en fredelig overgang til demokrati. Det fremgår, at afgørelse 2011/522 udvidede de restriktive foranstaltninger til at omfatte førende syriske erhvervsdrivende, idet Rådet fandt, at lederne af de førende syriske virksomheder kunne anses for at have tilknytning til det syriske regime, idet de nævnte virksomheders handelsmæssige aktiviteter ikke kunne nyde fremgang uden at have opbakning fra regimet og yde det en vis støtte til gengæld. Herved havde Rådet til hensigt at anvende en formodning over for lederne af Syriens førende virksomheder for, at de støttede det syriske regime.

43 Det fremgår, at Rådet har anvendt en formodning over for [appellanten] for støtte til det syriske regime på grund af dennes egenskab af formand for [SAPCO], et betydeligt selskab inden for landbrugsfødevarerindustrien, som bl.a. besidder en markedsandel på 60% i sojaoliesektoren, og leder af flere selskaber med aktiviteter på området for fast ejendom og uddannelsesområdet samt

stiftende medlem af bestyrelsen i det største private selskab i Syrien, som blev oprettet i 2007, og endelig dennes egenskab af generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs (Syrien).«

- 19 Med henblik på en prøvelse af, hvorvidt Rådet havde begået en retlig fejl ved at lægge en formodning til grund, henviste Retten i den appellerede doms præmis 45 til retspraksis på konkurrenceområdet, hvorefter institutionerne kan anvende formodninger, som afspejler muligheden for, at den myndighed, som har bevisbyrden, kan drage visse konklusioner på grundlag af almene erfaringer ud fra typiske hændelsesforløb. Retten henviste i den appellerede doms præmis 46 til, at en formodning, selv om den er vanskelig at afkræfte, holder sig inden for acceptable grænser, når den står i rimeligt forhold til det legitime mål, som forfølges, når der er mulighed for at føre modbevis, og retten til forsvar er sikret.
- 20 I den samme præmis 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 faktiske og retlige formodninger, men 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 forsvar.
- 21 I den appellerede doms præmis 47 henviste Retten tillige til præmis 69 i dom Tay Za mod Rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) vedrørende en afgørelse om indefrysning af midler, i hvilken Domstolen fastslog, at anvendelsen af formodninger ikke er udelukket, når disse er fastsat i de anfægtede retsakter og er i overensstemmelse med formålet med den pågældende lovgivning.
- 22 I den appellerede doms præmis 48 fastslog Retten, at »[Rådet], [h]enset til det syriske regimes autoritære karakter og statens stramme styring af den syriske økonomi, [med rette] kunne [...] antage, at der forelå et alment erfaringsmæssigt grundlag, hvorefter aktiviteter udført af en af de førende forretningsmænd i Syrien, som har aktiviteter på flere områder, ikke havde kunnet nyde fremgang, medmindre denne havde haft opbakning fra regimet og ydet en vis støtte til gengæld«.
- 23 I den appellerede doms præmis 50 henviste Retten til målene med afgørelse 2011/522, til de vedtagne foranstaltningers karakter af sikkerhedsforanstaltninger og til de tvingende hensyn til Unionens og medlemsstaternes sikkerhed og varetagelse af internationale relationer, som kan være til hinder for, at de berørte underrettes om visse beviser. Retten konkluderede, at Rådets anvendelse af formodningen stod i rimeligt forhold til de forfulgte mål.
- 24 I den appellerede doms præmis 51 bemærkede Retten, at den formodning, som var lagt til grund, var afkræftelig, eftersom Rådet skulle oplyse de personer, der var berørt af foranstaltningerne, om begrundelsen for, at de var blevet opført på listen, og de pågældende personer kunne gøre faktiske omstændigheder og oplysninger, som kun de kunne være i besiddelse af, gældende med henblik på at bevise, at de ikke ydede støtte til regimet.
- 25 I den appellerede doms præmis 53 fastslog Retten, med henvisning til den samme doms præmis 42, at formodningen var fastsat i de anfægtede retsakter, og, med henvisning til præmis 50, at formodningen gjorde det muligt at opfylde målene med disse retsakter.
- 26 I den appellerede doms præmis 54 konkluderede Retten, at Rådet ikke havde begået en retlig fejl ved at lægge til grund, at det forhold i sig selv, at appellant var en fremtrædende forretningsmand i Syrien, kunne give grundlag for en formodning for, at denne ydede økonomisk støtte til det syriske regime.
- 27 I den appellerede doms præmis 63-76 behandlede Retten det led i det andet anbringende, der vedrørte spørgsmålet om åbenbart urigtigt skøn. Retten anførte først, i præmis 64, de faktiske omstændigheder, som ikke var bestridt af parterne, og gennemgik derefter de forskellige beviser, som appellant havde

fremlagt. I den appellerede doms præmis 76 konkluderede Retten, at appellanten ikke havde ført et eneste bevis, der kunne afkræfte formodningen for, at han i sin egenskab af fremtrædende forretningsmand i Syrien ydede økonomisk støtte til regimet.

- 28 Efter at have forkastet hvert enkelt af de af Issam Anbouba til støtte for søgsmålet fremsatte anbringender frifandt Retten Rådet og pålagde Issam Anbouba at betale sagens omkostninger.

Parternes påstande

- 29 Issam Anbouba har nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- De anfægtede retsakter annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge instanser.

- 30 Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Subsidiært frifindelse for påstanden om annullation af de anfægtede retsakter.
- Issam Anbouba tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 31 Europa-Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Issam Anbouba tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Appellen

- 32 Appellen støttes på to anbringender. Med det første anbringende har Issam Anbouba gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at Rådet med rette anvendte en formodning for støtte til det syriske regime over for lederne af de førende virksomheder i Syrien, skønt denne formodning savner hjemmel, ikke står i rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges, og ikke kan afkræftes. Med det andet anbringende om, at Retten har tilsidesat bevisreglerne, har Issam Anbouba gjort gældende, at eftersom det ikke kunne anvende en sådan formodning, påhvilede det Rådet at fremlægge de beviser for Retten, der dannede grundlag for afgørelsen om at opføre hans navn på listen over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger i Syrien (dom Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518). Disse to anbringender skal behandles samlet.

Parternes argumenter

- 33 Hvad angår det første anbringende har Issam Anbouba for det første anført, at der savnes hjemmel for anvendelsen af en formodning, hvilket er i strid med den betingelse, der er opstillet i Domstolens dom Tay Za mod Rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138). Andet punktum i den appellerede doms præmis 42 er udtryk for Rettens fortolkning af afgørelse 2011/522 og gengiver ikke ordlyden af en formodningsregel fastsat af EU-lovgiver.

- 34 For det andet har Issam Anbouba gjort gældende, at den formodning, som er anvendt over for ham, ikke står i rimeligt forhold til det mål, som forfølges med de anfægtede retsakter.
- 35 For det tredje har Issam Anbouba anført, at den nævnte formodning i modsætning til, hvad Retten fastslog, ikke kan afkræftes, for så vidt som han ikke kan nægte, at han er leder af en virksomhed i Syrien, og det i praksis er umuligt for ham at føre negativt bevis for, at der ikke er blevet ydet støtte til det syriske regime.
- 36 Rådet har henvist til de restriktive foranstaltningers karakter af sikkerhedsforanstaltninger og den vide skønsmargen, som EU-lovgiver råder over på det udenrigspolitiske område.
- 37 Rådet har påpeget, at familiekredse gennem årtier har haft stor betydning for udøvelsen af såvel den politiske som den økonomiske magt i Syrien. Det har henvist til, at Issam Anbouba indgår i en afgrænset gruppe, der består af de mest fremtrædende virksomhedsledere i Syrien, og at hans virksomheder, som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 64, har haft fremgang under det syriske regime.
- 38 Hvad angår spørgsmålet, om den formodning, som er anvendt over for Issam Anbouba, står i rimeligt forhold til det mål, som forfølges med de anfægtede retsakter, har Rådet henvist til den appellerede doms præmis 50.
- 39 Kommissionen har i interventionsindlægget foreslået, at appellen forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 40 Med de to fremsatte anbringender har Issam Anbouba i det væsentlige gjort gældende, at Retten i den appellerede dom ikke iagttog bevisbyrder reglerne på området for restriktive foranstaltninger, idet den anerkendte, at der foreligger en formodning for støtte til det syriske regime for hans vedkommende, og ikke krævede af Rådet, at det fremlagde yderligere beviser til støtte for opførelsen af hans navn på listerne over personer, der er genstand for sådanne foranstaltninger.
- 41 I første række skal de generelle kriterier for opførelse på listerne over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, behandles, i anden række begrundelsen for at opføre Issam Anbouba på en sådan liste og i tredje række beviset for, at denne opførelse var velbegrundet.
- 42 Hvad angår de generelle kriterier, som i det foreliggende tilfælde er lagt til grund for anvendelsen af restriktive foranstaltninger, og som Rådet har et vidt skøn med hensyn til at fastlægge (jf. i denne retning dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis), skal det fastslås, at artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, bl.a. omfatter personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, mens artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 442/2011, som ændret ved forordning nr. 878/2011, bl.a. omfatter personer og enheder, der drager fordel af eller støtter dette regime, og personer og enheder med tilknytning til dem.
- 43 Hverken afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, eller forordning nr. 442/2011, som ændret ved forordning nr. 878/2011, indeholder nogen definition af begreberne »drager fordel af« det syriske regime, »støtter« det nævnte regime eller begrebet »tilknytning« til personer og enheder, der drager fordel af eller støtter det syriske regime. De indeholder heller ingen præciseringer om bevismidler vedrørende disse forhold.

- 44 Det skal derfor fastslås, at hverken afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, eller forordning nr. 442/2011, som ændret ved forordning nr. 878/2011, opstiller nogen formodning for støtte til det syriske regime over for ledere af de førende virksomheder i Syrien. På trods af fraværet af en sådan udtrykkelig formodningsregel bemærkede Retten imidlertid i den appellerede doms præmis 42, at afgørelse 2011/522 havde udvidet de restriktive foranstaltninger til at omfatte førende syriske erhvervsdrivende, idet Rådet fandt, at lederne af de førende syriske virksomheder kunne anses for at have tilknytning til det syriske regime, idet deres virksomheders handelsmæssige aktiviteter ikke kunne nyde fremgang uden at have opbakning fra regimet og yde det en vis støtte til gengæld. Retten udledte heraf, at Rådet herved havde haft til hensigt at anvende en formodning over for lederne af Syriens førende virksomheder for, at de støttede det syriske regime.
- 45 Selv om Retten således henviste til Rådets anvendelse af en formodning, skal det ikke desto mindre undersøges, om Retten, henset til den prøvelse, som den foretog af lovligheden af det skøn, som Rådet lagde til grund for sin afgørelse om at opføre Issam Anbouba på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, faktisk begik en retlig fejl, som bør medføre, at den appellerede dom ophæves.
- 46 I denne henseende skal der henvises til, at den effektive domstolsprøvelse, som er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, indebærer, at Unionens retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre en bestemt persons navn på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, er lovlig, skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer i den foreliggende sag en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for de anfægtede retsakter, med henblik på en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde de nævnte retsakter (jf. i denne retning domme Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119, og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 73).
- 47 I den foreliggende sag kan der i forbindelse med den vurdering af, hvad der er på spil, som er et led i proportionalitetsprøvelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, tages hensyn til den sammenhæng, hvori disse foranstaltninger indgår, til, at der var et påtrængende behov for at vedtage sådanne foranstaltninger, som har til formål at lægge pres på det syriske regime med henblik på, at det ophører med den voldelige undertrykkelse af befolkningen, og vanskeligheden af at fremskaffe nærmere beviser i en stat i borgerkrig og med et autoritært styre.
- 48 Begrundelsen for at opføre Issam Anbouba på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, beror på den omstændighed, at han er formand for SAPCO, og at han støtter det syriske regime økonomisk.
- 49 I denne henseende henviste Retten i den appellerede doms præmis 43 til, at den berørte part var formand for SAPCO, et betydeligt selskab inden for landbrugsfødevarerindustrien, leder af flere selskaber med aktiviteter på området for fast ejendom og uddannelsesområdet og stiftende medlem af bestyrelsen i selskabet Cham Holding, som blev oprettet i 2007, samt generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs.
- 50 Issam Anbouba har ikke bestridt at have udøvet disse hverv. I denne henseende fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 64, at »parterne er enige om, at [appellanten] er en af de førende forretningsmænd i Syrien, som driver virksomhed på landbrugsfødevarerområdet (idet SAPCO besidder en markedsandel på 60% i sojaoliesektoren), området for fast ejendom og uddannelsesområdet, og at han har haft betydelig økonomisk succes i Syrien under det nuværende regime«. Retten tilføjede i øvrigt, at Issam Anbouba har »medgivet at være generalsekretær i handels- og industrikammeret i byen Homs og, fra 2007 til april 2011, at have været et af de ni bestyrelsesmedlemmer i det største

private selskab i Syrien, som ligeledes var genstand for restriktive foranstaltninger fra Unionens side, og hvis medformand var en fætter til den syriske præsident Bashar Al-Assad, som ligeledes var genstand for sådanne foranstaltninger«.

- 51 Prøvelsen af, om det var velbegrunderet at opføre Issam Anbouba på listerne, skal foretages ved en bedømmelse af, om hans situation udgør et tilstrækkeligt bevis for, at han har ydet økonomisk støtte til det syriske regime. En sådan vurdering skal foretages ved at undersøge bevismaterialet, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori det indgår (jf. i denne retning domme Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 102, og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 70).
- 52 I lyset af denne sammenhæng kunne Retten med rette anse Issam Anboubas position i det syriske erhvervsliv, hans position som formand for SAPCO, hans indflydelsesrige hverv i såvel Cham Holding som handels- og industrikammeret i byen Homs samt hans relationer til et medlem af præsident Bashar Al-Assads familie for at udgøre en række indicier, som var tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende til at godtgøre, at Issam Anbouba ydede økonomisk støtte til det syriske regime.
- 53 I denne henseende bemærkes, at Rådet, som anført af generaladvokaten i punkt 208 i forslaget til afgørelse, henset til situationen i Syrien, løfter sin bevisbyrde, såfremt det for Unionens retsinstanser fremlægger en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig tilknytning mellem den person, der er undergivet en foranstaltning i form af indefrysning af midler, og det regime, der bekæmpes.
- 54 Hvad angår overholdelsen af retten til forsvar skal det konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 65-76 gennemgik de beviser, som appellanten havde fremlagt. Retten begik ikke nogen retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 71-73 at antage, at visse beviser ikke kunne tages i betragtning. Hvad angår de øvrige beviser fastslog Retten, at de ikke var egnede til at påvise, at Issam Anbouba ikke ydede nogen økonomisk støtte til det syriske regime. Da Issam Anbouba ikke har gjort gældende, at Rettens analyse var baseret på en urigtig gengivelse af disse beviser, tilkommer det ikke Domstolen inden for rammerne af en appelsag at foretage en prøve af, hvorvidt de betragtninger vedrørende de faktiske omstændigheder, som Retten har fremsat for så vidt angår disse beviser, er velbegrunderede.
- 55 Det følger af det ovenstående, at Retten foretog en prøve af, om opførelsen af Issam Anbouba på listerne over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, var velbegrunderet, på grundlag af en række indicier vedrørende hans situation, hverv og relationer i sammenhæng med det syriske regime, som ikke er blevet tilbagevist af den berørte person. Henvisningen i den appellerede dom til en formodning for støtte til det nævnte regime kan derfor ikke påvirke lovligheden af den appellerede dom, for så vidt som det fremgår af Rettens konstateringer, at den har foretaget en tilstrækkelig prøve af, om der er et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag for opførelsen af Issam Anbouba på de pågældende lister.
- 56 Retten overholdt herved de principper, der følger af den retspraksis, hvortil der er henvist i denne doms præmis 46, vedrørende prøvelsen af lovligheden af begrundelsen for retsakter som de anfægtede retsakter.
- 57 Da det første anbringende om en retlig fejl begået af Retten ikke kan medføre en ophævelse af den appellerede dom, og det andet anbringende ikke er begrundet, må disse anbringender, som Issam Anbouba har fremsat, forkastes.
- 58 På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger bør appellen forkastes.

Sagens omkostninger

- 59 Artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement indeholder bestemmelse om, at såfremt appellen ikke tages til følge, træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne.
- 60 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af dette reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 61 Da Rådet har nedlagt påstand om, at Issam Anbouba tilpligtes at betale sagens omkostninger, og denne har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger.
- 62 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, som i henhold til samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Issam Anbouba bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet for Den Europæiske Union afholdte omkostninger.**
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter