



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 20. september 2018¹

Sag C-313/17 P

**George Haswani
mod**

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel – artikel 86 i Rettens procesreglement – formaliteten – anmodning om tilpasning af stævningen – tilpasninger af anbringender og argumenter om fornødent – restriktive foranstaltninger over for Syrien – liste over personer og enheder, der er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – sagsøgerens navn omfattet«

I. Indledning

1. Hvilken skønsmargen har Den Europæiske Unions Ret med henblik på at afgøre, om en sagsøger skal fremføre tilpassede anbringender og argumenter, når sagsøgeren inden for rammerne af et direkte søgsmål har udvidet sine oprindelige påstande til annullation af en retsakt, der har samme genstand, og som er blevet vedtaget under sagens behandling?
2. Det er i det væsentlige det spørgsmål, der er rejst af George Haswani i denne appel af Rettens dom af 22. marts 2017, Haswani mod Rådet (T-231/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:200) (herefter »den appellerede dom«), for så vidt som sidstnævnte har afvist hans søgsmål med påstand om annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2016/850² af 27. maj 2016 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien, og af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2016/840³ af 27. maj 2016 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (herefter »retsakterne af 27. maj 2016«).
3. Der er i princippet forbud mod at fremsætte nye påstande og anbringender. Retssikkerheden og den pålidelige og korrekte retspleje foreskriver, at den af sagsøgeren ved Unionens retsinstanser fremsatte påstand skal affattes klart og præcist⁴. Særligt inden for området for Unionens restriktive foranstaltninger sker det imidlertid regelmæssigt, at den oprindeligt anfægtede retsakt erstattes under sagen. En sådan hændelse kan gøre det muligt for parterne at ændre deres stævninger og tilpasse deres påstande og, hvis det er relevant, deres anbringender og argumenter.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2016, L 141, s. 125.

3 – EUT 2016, L 141, s. 30.

4 – Artikel 21, stk. 1, i statuttten for Den Europæiske Unions Domstol bestemmer bl.a., at stævningen skal angive »påstandene og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene«.

4. Denne sag giver Domstolen mulighed for at træffe afgørelse om Rettens *modus operandi*, når den bliver forelagt en anmodning om tilpasning af påstande uden tilpasning af anbringender og argumenter. Det fremgår af artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement⁵, hvis fortolkning er kernen i denne tvist, at anmodningen om tilpasning ud over de tilpassede påstande bl.a. »om fornødent [indeholder] de tilpassede anbringender og argumenter«. Rækkevidden af udtrykket »om fornødent« skal derfor fastlægges.

5. Den foreliggende sag understreger den spænding, der kan forekomme mellem dels paralleliteten i formkravene, som er knyttet til reglerne vedrørende tilpasning af påstandene og dertilhørende anbringender og argumenter ved indgivelsen af den oprindelige stævning, dels de procesøkonomiske hensyn, som tager sigte på at undgå, at sagsøgeren skal anlægge et nyt søgsmål til prøvelse af hver eneste retsakt, der forlænger eller ændrer en tidligere afgørelse, der er vedtaget over for ham.

6. For at kunne besvare det spørgsmål, der er stillet i den foreliggende sag, vil Domstolen skulle afveje de forskellige principper, der er på spil, for at finde en passende balance mellem disse krav.

II. De omtvistede retsakter, retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

7. Sagsøgeren er en syrisk forretningsmand, som er uddannet ingeniør og har stiftet selskabet HESCO, der er specialiseret inden for olie- og gassektoren.

8. Sagsøgeren er genstand for restriktive foranstaltninger inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Ved gennemførelsesafgørelse 2015/383 af 6. marts 2015 blev hans navn føjet til listen i bilag I til Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien⁶, Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2015/383⁷ af 6. marts 2015 samt til listen i bilag II til 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. 442/2011⁸ ved gennemførelsesforordning (EU) 2015/375⁹ (herefter »retsakterne af 6. marts«). Særligt omhandler artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255 indefrysningen af alle de pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien.

9. Ved retsakterne af 6. marts 2015 blev sagsøgerens aktiver indefrosset af følgende grunde:

»Fremtrædende syrisk forretningsmand, medejer af HESCO Engineering and Construction Company, en stor ingeniør- og byggevirksomhed i Syrien. Han har nære forbindelser til det syriske regime.

George Haswani støtter og nyder godt af regimet i kraft af sin rolle som formidler i aftaler vedrørende det syriske regimes køb af olie fra ISIL.

Han nyder også godt af regimet gennem en gunstig behandling, herunder tildelingen af en kontrakt (som underleverandør) med Stroytransgaz, et stort russisk olieselskab.«

10. Den 5. maj 2015 iværksatte sagsøgeren søgsmålet ved Retten med henblik på annullation af retsakterne af 6. marts 2015.

5 – Rettens procesreglement af 4.3.2015 (EUT 2015, L 105, s. 1). Artikel 1, nr. 7), i ændringerne til dette reglement af 13.7.2016 (EUT 2016, L 217, s. 73), trådt i kraft den 1.9.2016, ændrede nummereringen af artikel 86, stk. 3-6. Disse stykker er blevet til stk. 4-7 i den nævnte artikel. Selv om den appellerede dom henviste til den nye nummerering af artikel 86, skal jeg bemærke, at parternes indlæg i appellen undertiden fejlagtigt har citeret den gamle nummerering, hvilket kan skabe forvirring.

6 – EUT 2013, L 147, s. 14.

7 – EUT 2015, L 64, s. 41.

8 – EUT 2011, L 16, s. 1.

9 – EUT 2015, L 64, s. 10.

11. Den 28. maj 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/837 om ændring af afgørelse 2013/255¹⁰, som forlængede den nævnte afgørelse indtil den 1. juni 2016 og ændrede bilag I til denne afgørelse. Den samme dag vedtog Rådet ligeledes gennemførelsesforordning (EU) 2015/828 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012¹¹, som ændrede bilag II til den nævnte forordning (herefter »retsakterne af 28. maj 2015«).

12. Ved anmodningen indgivet til Rettens Justitskontor den 23. juni 2015 tilpassede sagsøgeren sin stævning med henblik på ligeledes at opnå annullation af retsakterne af 28. maj 2015 (herefter »den første anmodning om tilpasning«).

13. Den 12. oktober 2015 vedtog Rådet dels afgørelse (FUSP) 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255¹², dels gennemførelsesforordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012¹³ (herefter »retsakterne af 12. oktober 2015«). Særligt tilføjer afgørelse 2015/1836 et stk. 2 til artikel 28 i afgørelse 2013/255, i henhold til hvilket det præciseres, at de pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører personer bl.a. i kategorien »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, skal indefrys.

14. Ved skrivelse dateret den 29. april 2016 meddelte Rådet sagsøgeren dets hensigt om fortsat at lade ham være opført på den omhandlede liste og ændringen af den over for ham fastholdte begrundelse. Sagsøgeren svarede Rådet gennem sin advokat ved skrivelse af 12. maj 2016.

15. Ved retsakterne af 27. maj 2016 indførte Rådet sagsøgerens navn i bilagene til de nævnte retsakter af følgende grunde:

»Fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, med interesser og/eller aktiviteter i ingeniør- og byggesektoren samt olie- og gassektoren. Han har interesser og/eller væsentlig indflydelse i en række selskaber og enheder i Syrien, navnlig HESCO Engineering and Construction Company, en stor ingeniør- og byggevirksomhed.

George Haswani har nære forbindelser til det syriske regime. Han støtter og nyder godt af regimet i kraft af sin rolle som formidler i aftaler vedrørende det syriske regimes køb af olie fra ISIL. Han nyder også godt af regimet gennem en gunstig behandling, herunder tildelingen af en kontrakt (som underleverandør) med Stroytransgaz, et stort russisk olieselskab.«

16. Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 7. juli 2016 tilpassede sagsøgeren sin stævning i første instans med henblik på ligeledes at opnå annullation af retsakterne af 27. maj 2016 (herefter »den anden anmodning om tilpasning«).

17. Ved skrivelse af 22. juli 2016 fremsatte Rådet sine bemærkninger til denne anmodning.

18. I den appellerede dom afviste Retten i første omgang den anden anmodning om tilpasning af stævningen i henhold til artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement, fordi den anden anmodning om tilpasning burde have angivet de anbringender og argumenter, der støttede de nævnte påstande.

19. Nærmere bestemt fastslog Retten nærmere bestemt i præmis 41-47 i den appellerede dom, at da den retlige ramme vedrørende de restriktive foranstaltninger og/eller kriterierne for opførelse på listerne havde ændret sig, tilkom det sagsøgeren at tilpasse sine anbringender og argumenter med henblik på at tage hensyn til dem. Ifølge Retten havde han dog ikke opfyldt dette krav, da den

10 – EUT 2015, L 132, s. 82.

11 – EUT 2015, L 132, s. 3.

12 – EUT 2015, L 266, s. 75.

13 – EUT 2015, L 266, s. 1.

omhandlede anmodning om tilpasning begrænsede sig til en anmodning om en udvidelse af de nedlagte påstande, uden at der var fremlagt en anden udlægning af hverken de nye faktiske eller retlige omstændigheder under hensyn til udviklingen af de gældende retlige rammer, bl.a. indførelsen af nye kriterier for opførelse på listen.

20. Retten forkastede ligeledes den af sagsøgeren fremsatte påstand om erstatning i det omfang, kravet om en skade ikke er blevet godtgjort.

21. Dernæst tog Retten sagsøgerens tredje anbringende om, at Rådet havde anlagt et urigtigt skøn, til følge, og annullerede retsakterne af 6. marts 2015 samt retsakterne af 28. maj 2015. Ifølge Retten udgjorde de oplysninger, som Rådet havde fremlagt i sagen, ikke en tilstrækkelig konkret, præcis og overensstemmende række indicier, der gjorde det muligt at fastslå, om den begrundelse, der foreholdtes sagsøgeren, var tilstrækkeligt godtgjort, samtidig med, at Rådet ikke havde fremlagt beviser, der kunne godtgøre, at der bestod en tilknytning mellem sagsøgeren og det syriske regime.

III. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

22. Med sin appel har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves for så vidt angår afvisningen af påstanden om annulation af retsakterne af 27. maj 2016, for så vidt som den frifinder Rådet vedrørende påstanden om erstatning, og for så vidt som den tilpligter sagsøgeren, ud at bære sine egne omkostninger, at betale to tredjedele af de af Rådet afholdte omkostninger.
- Der træffes endelig afgørelse i sagen, sagsøgerens navn fjernes fra bilagene til de ovennævnte retsakter, og retsakterne af 12. oktober 2015 ophæves og annulleres.
- Rådet tilpligtes at betale 700 000 EUR i erstatning for den lidte skade.
- Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne for Domstolen og samtlige sagsomkostninger for Retten.

23. Rådet har nedlagt følgende påstande:

- Appellen afvises, da den åbenbart ikke kan påkendes, og/eller forkastes som åbenbart ugrundet.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

24. I henhold til artikel 172 i Domstolens procesreglement har Europa-Kommissionen, der var intervenient i første instans, indgivet et svarskrift, i hvilket den tilslutter sig Rådets påstande og anmoder Domstolen om at forkaste appellen i sin helhed og om, at sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

IV. Bedømmelse

25. Til støtte for sin appel, som vedrører den appellerede doms præmis 39-47, har sagsøgeren fremsat fem anbringender. Tre af disse anbringender omhandler det første punkt i den appellerede doms konklusion, og heri foreholdes Retten at have tilsidesat artikel 86, stk. 4 og 5, i sit procesreglement, for så vidt som den afviste den anden anmodning om tilpasning. Med det fjerde anbringende er der

nedlagt påstand om annullation af retsakterne af 12. oktober 2015 såvel som om tilkendelse af den i første instans krævede erstatning, mens det femte anbringende tager sigte på det fjerde og femte punkt i den appellerede doms konklusion, for så vidt som Retten heri pålagde sagsøgeren at bære en del af sine egne omkostninger samt at betale en del af de af Rådet afholdte omkostninger.

26. Jeg vil herefter koncentrere mig om bedømmelsen af de tre første anbringender i appellen, som efter min opfattelse bør tiltrædes. Til gengæld er det efter min opfattelse åbenbart, at det fjerde anbringende, med hvilket sagsøgeren anmoder om annullation af retsakterne af 12. oktober 2015, må afvises, eftersom disse to retsakter ikke blev anfægtet i første instans. Det femte anbringendes skæbne må for sin del i bund og grund afhænge af spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen hjemviser sagen til Retten eller ej. Jeg skal allerede nu bemærke, at sagen ikke forekommer mig at være moden til påkendelse. Som følge heraf er jeg af den opfattelse, at den skal hjemvises til Retten, og at afgørelsen om sagsomkostningerne skal udsættes¹⁴.

A. Om de tre første anbringender i appelsagen vedrørende tilsidesættelse af artikel 86, stk. 4 og 5, i Rettens procesreglement

1. Sammenfatning af parternes argumenter

27. Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement ikke kunne danne grundlag for Rettens afvisning af den anden anmodning om tilpasning. I modsætning til dette reglements artikel 86, stk. 5, bestemmer den nævnte artikels stk. 4 på ingen måde, at de elementer, der forventes indeholdt i en anmodning om tilpasning, er obligatoriske, idet sagen i modsat fald vil blive afvist. Sagsøgeren har gjort gældende, at Retten ikke kunne afvise påstandene i en anmodning om tilpasning uden overhovedet at undersøge, om sagsøgeren var blevet kontaktet af justitssekretæren med en anmodning om berigtigelse. For at nå frem til denne konklusion har sagsøgeren udvidet den udtrykkelige forpligtelse i artikel 86, stk. 5, hvorefter justitssekretæren skal anmode om en berigtigelse af den manglende vedlæggelse af den retsakt, som begrundes tilpasningen, inden Retten efter omstændighederne kan fastslå, at anmodningen om tilpasning skal afvises, til samme artikels stk. 4. I øvrigt har sagsøgeren gjort gældende, at sætningsleddet »om fornødent« i artikel 86, stk. 4, litra b), i Rettens procesreglement betyder, at anmodningen om tilpasning kun skal indeholde de tilpassede anbringender og argumenter, når de er nødvendige, dvs. udelukkende når de anfægtede afgørelser er indholdsmæssigt forskellige og går ud over blotte forskelle i formuleringen. Dette er imidlertid ikke tilfældet i denne sag. Efter sagsøgerens opfattelse krævede ændringen af begrundelserne for opførelsen af hans navn på listen, der fandt sted ved retsakterne af 27. maj 2016, nemlig ikke en tilpasning af de anbringender og argumenter, der var gjort gældende inden for rammerne af stævningen i første instans, i modsætning til hvad Retten fastslog.

28. Indledningsvis har Rådet, støttet af Kommissionen, gjort gældende, at sagsøgeren ikke i tilstrækkeligt omfang har præciseret de EU-retlige bestemmelser, som det hævdes, at Retten har tilsidesat, hvilket medfører, at de tre første anbringender til støtte for appellen bør afvises. Kommissionen har, idet den har gjort gældende, at begrundelsen for opførelsen på listen ikke har ændret sig, tilføjet, at sagsøgeren ønsker at stille spørgsmålstejn ved den vurdering af de faktiske omstændigheder, som Retten har lagt til grund for bedømmelsen, hvilket ikke kan antages til realitetsbehandling under appelsagen.

¹⁴ – Jeg skal præcisere, at dette forslag gælder for de omkostninger, der vedrører proceduren om den anmodning om tilpasning af stævningen, som var genstand for punkt 5 i domskonklusionen i den appellerede dom. Det skal bemærkes, at sagsøgeren med sin fjerde påstand også har anmodet om annullation af punkt 4 i domskonklusionen i den appellerede dom, for så vidt som den lader sagsøgeren bære to tredjedele af sine egne omkostninger i relation til proceduren vedrørende retsakterne af 6. marts 2015 og af 28. maj 2015. Da disse retsakter blev annulleret af Retten, kan sagsøgeren imidlertid, idet søgsmålet i modsat fald afvises, ikke udelukkende kritisere Rettens afgørelse om sagsomkostningerne og disses størrelse knyttet til den del af proceduren, der vedrører lovligheden af disse retsakter, under appelsagen, i overensstemmelse med artikel 58, andet afsnit, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Jeg vil ikke vende tilbage til dette punkt i den resterende del af dette forslag til afgørelse.

29. Hvad angår realiteten opstår problematikken vedrørende berigtigelsen fastsat i artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement ifølge Rådet ikke, da den anden anmodning om tilpasning var ledsaget af retsakter, der begrundede tilpasningen af stævningen, og en eventuel berigtigelse derfor ikke var nødvendig. I øvrigt fremgår det af artikel 86, stk. 4, i det nævnte reglement, at den pågældende part er forpligtet til »om fornødent« at indgive de tilpassede anbringender og argumenter. Denne forpligtelse skal anvendes fra sag til sag, hvilket forudsætter Rettens materielle bedømmelse af nødvendigheden af at indgive tilpassede anbringender og argumenter. I denne henseende er Rådet af den opfattelse, at da Retten fastslog, at de kriterier og begrundelser for opførelsen, der var gældende for sagsøgeren, var blevet ændret ved vedtagelsen af de retsakter, som sagsøgerens anden anmodning om tilpasning omhandlede, påhvilede det sidstnævnte at fremsætte de anbringender og argumenter, der var tilpasset ændringen, i de gældende retlige rammer. Som følge heraf var det op til sagsøgeren i den anden anmodning om tilpasning at gøre de argumenter gældende, som kunne ligge til grund for en materiel diskussion om lovligheden af retsakterne af 27. maj 2016 og gøre det muligt for Rådet at forberede sit forsvar.

30. Kommissionen har tilsluttet sig Rådets opfattelse og har tilføjet, at sagsøgeren i sin anden anmodning om tilpasning tilsidesatte sin forpligtelse til at udvise omhu ved at indgive en særligt mangelfuld anmodning, som ikke opfyldte nogen af de pålagte krav.

2. Bedømmelse

31. Indledningsvis bør de af Rådet og Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelser i appellen straks forkastes. Hvad angår den af Rådet fremsatte indsigelse er der ingen tvivl om, at sagsøgeren med de tre første anbringender til støtte for appellen har gjort gældende, at Retten har tilsidesat artikel 86, stk. 4 og 5, i Rettens procesreglement, for så vidt som den i præmis 39-47 i den appellerede dom fastslog, at den anden anmodning om tilpasning skulle afvises, fordi den ikke indeholdt de tilpassede anbringender og argumenter.

32. Indvendingen fra Kommissionen, hvorefter sagsøgeren blot skulle have rejst tvivl om Rettens faktiske konstatering, hvorefter de retlige rammer og de konkrete grunde til, at sagsøgeren var blevet opført på listen, var blevet »ændret«, er heller ikke overbevisende. I den forbindelse skal det bemærkes, at sagsøgeren i det væsentlige har kritiseret de retlige konsekvenser, som Retten udledte af indførelsen af nye kriterier for opførelse på listen og ændringen af begrundelsen for opførelsen af hans navn på listerne med henblik på fortolkningen af artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement. Med andre ord gør sagsøgeren gældende, at konstateringen af en relevant ændring af de retlige rammer og de konkrete grunde til opførelsen på listen ikke er tilstrækkelig til at afvise en anmodning om tilpasning af en stævning, som ikke indeholder de tilpassede anbringender og argumenter i henhold til artikel 86, stk. 4, i det nævnte reglement. Dette spørgsmål er uden tvivl et retligt spørgsmål, som Domstolen har kompetence til at efterprøve inden for rammerne af en appel.

33. Efter disse indledende betragtninger kommer jeg til kernen af den tvist, der er forelagt Domstolen.

34. Det skal bemærkes, at parternes påstande ifølge retspraksis er karakteriseret ved, at de i princippet ikke kan ændres¹⁵.

35. Domstolen har dog i det mindste anerkendt én undtagelse til dette princip, nemlig parternes mulighed for at tilpasse deres påstande og deres anbringender, når den anfægtede retsakt, mens sagen verserer, bliver erstattet eller ændret af en ny retsakt, der har det samme formål¹⁶.

15 – Jf. dom af 9.11.2017, HX mod Rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

16 – Jf. i denne retning dom af 10.4.2003, Hendrickx mod Cedefop (C-217/01 P, EU:C:2003:226, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

36. Denne undtagelse er begrundet i hensynet til en ordnet retspleje og procesøkonomiske hensyn, der sparer sagsøgeren fra at indgive en ny appel. Endvidere hviler den også på den omstændighed, at det ville være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for Unionens retsinstanser rettes mod en retsakt, kunne ændre den anfægtede retsakt eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye retsakt for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere retsakt eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne¹⁷.

37. Som Domstolen allerede har fastslået, udgør artikel 86 i Rettens procesreglement en kodificering af den ovennævnte retspraksis vedrørende denne undtagelse til uforanderlighedsprincippet¹⁸.

38. Det fremgår nemlig af artikel 86 i Rettens procesreglement, at når en retsakt, der påstås annulleret, bliver erstattet af eller ændret ved en anden retsakt med samme genstand, kan sagsøgeren, inden retsforhandlingernes mundtlige del afsluttes, eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, tilpasse stævningen for at tage hensyn til dette nye forhold.

39. Denne artikel præciserer i stk. 4, at anmodningen om tilpasning ikke kun indeholder de tilpassede påstande, men også »om fornødent« de tilpassede anbringender og argumenter¹⁹.

40. I henhold til artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement skal anmodningen om tilpasning i øvrigt være ledsaget af den retsakt, som begrunder tilpasningen af stævningen. Såfremt denne retsakt ikke er blevet fremlagt, giver justitssekretæren sagsøgeren en rimelig frist til at tilvejebringe den. Sker dette ikke inden for den fastsatte frist, beslutter Retten, om undladelsen af at overholde dette krav skal medføre, at anmodningen om tilpasning skal afvises.

41. Endelig giver retsformanden i henhold til den samme artikels stk. 6 sagsøgte en frist til at fremsætte bemærkninger til anmodningen, *uden at det berører Rettens afgørelse af spørgsmålet om, hvorvidt anmodningen om tilpasning kan antages til realitetsbehandling*.

42. Med sit *første og andet appelanbringende* gør sagsøgeren med henvisning til artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement gældende, at Retten ikke kunne afvise den anden anmodning om tilpasning af stævningen, fordi den manglende indgivelse af tilpassede anbringender og argumenter ikke udtrykkeligt er sanktioneret med afvisning. Subsidiært har sagsøgeren gjort gældende, at Retten, under forudsætning af, at den kunne afvise den anden anmodning om tilpasning på grund af manglen på tilpassede anbringender og argumenter, under alle omstændigheder først skulle have anmodet sagsøgeren om at foretage en berigtigelse af den nævnte anmodning i henhold til artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement.

43. Denne opfattelse kan jeg ikke tilslutte mig.

44. Hvad for det første angår den principale argumentation er jeg af den opfattelse, at sagsøgeren har foretaget en ufuldstændig fortolkning af artikel 86 i Rettens procesreglement. Denne artikels stk. 6 giver nemlig retten mulighed for at afvise anmodningen om tilpasning af stævningen, selv om denne anmodning er blevet meddelt sagsøgte, af enhver anden grund end den, der er fastsat i artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement, som er undladelsen af at tilvejebringe en retsakt, der begrunder

17 – Jf. i denne retning dom af 3.3.1982, Alpha Steel mod Kommissionen (14/81, EU:C:1982:76, præmis 8), og af 14.7.1988, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen (103/85, EU:C:1988:398, præmis 11 og 12). Jf. også dom af 25.1.2017, Almaz-Antey Air and Space Defence mod Rådet (T-255/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:25, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

18 – Jf. i denne retning dom af 9.11.2017, HX mod Rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 18).

19 – Min fremhævelse.

tilpasningen af stævningen. Med andre ord omfatter artikel 86, stk. 6, i Rettens procesreglement ved at fastsætte, at Retten anmoder sagsøgte om at besvare anmodningen om tilpasning, »uden at det berører Rettens afgørelse af spørgsmålet, om anmodningen om tilpasning kan antages til realitetsbehandling«, nødvendigvis alle andre tilfælde end det, der er særligt reguleret i den nævnte artikels stk. 5.

45. At begrænse Rettens kompetence til kun at kunne afvise anmodningen om tilpasning af stævningen i det i procesreglementets artikel 86, stk. 5, omhandlede tilfælde, som sagsøgeren har påberåbt sig, ville f.eks. betyde, at det ville være forbudt for Retten at afvise en sådan anmodning, der ikke er blevet indgivet inden for den i artikel 263, stk. 6, TEUF fastsatte frist, hvortil der er henvist i artikel 86, stk. 2, i det nævnte procesreglement.

46. Jeg kan ikke tro, at det har været Rådets ønske ved vedtagelsen af Rettens procesreglement²⁰.

47. Artikel 86, stk. 6, i Rettens procesreglement skal efter min opfattelse derfor læses således, at den bemyndiger Retten til at træffe afgørelse om, hvorvidt anmodningen om tilpasning af stævningen for så vidt angår enhver manglende opfyldelse af de krav, der er fastsat i den nævnte artikel, kan antages til realitetsbehandling.

48. Dernæst mener jeg ikke, hvad angår sagsøgerens subsidiære argumentation, og i modsætning til det, sagsøgeren har gjort gældende, at kunne udlede et argument på grundlag af artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement, hvorefter Retten skulle være forpligtet til at anmode sagsøgeren om at berigtige eller ændre sin anmodning inden afvisning af en anmodning om tilpasning af en stævning.

49. En sådan anmodning, som Retten har ansvaret for, er ganske vist ikke begrænset til det tilfælde, hvor retsakten, der begrunder tilpasningen af stævningen, ikke er blevet fremlagt, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement.

50. I dom af 9. november 2017, HX mod Rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 22-27), ophævede Domstolen nemlig en af Retten afsagt dom, i hvilken Retten havde afvist en anmodning om tilpasning af stævningen med den begrundelse, at anmodningen ikke var blevet indgivet i et særskilt dokument i overensstemmelse med artikel 86, stk. 2, i Rettens procesreglement. Domstolen fastslog således, at hvis Retten var af den opfattelse, at anmodningen om tilpasning af stævningen, som blev fremsat mundtligt under retsmødet for sidstnævnte, således ikke opfyldte formkravene i procesreglementet, »ville det i det mindste tilkomme Retten at gøre sagsøgeren opmærksom herpå og give ham lejlighed til at berigtige det«.

51. Uden at Domstolen fjernede Rettens mulighed for at sanktionere den manglende overholdelse af et sådant formkrav, der er fastsat i dens procesreglement, ved at afvise anmodningen om tilpasning af stævningen, undergav den imidlertid denne mulighed en betingelse om, at Retten først skal anmode sagsøgeren om at foretage en berigtigelse af sin anmodning.

52. Det, som gælder for en udvidelse af andre formkrav end det i artikel 86, stk. 5, i Rettens procesreglement fastsatte, kan dog efter min opfattelse ikke overføres til indholdet af anmodningen om tilpasning.

20 – I øvrigt ville Rettens procesreglement i så fald, selv hvis det havde været Rådets vilje, i det omfang bestemmelserne om søgsmålsfristerne er ufravigelige og ikke er omfattet af parternes dispositionsret, kunne anses for uforeneligt med artikel 263, stk. 6, TEUF.

53. Lige som Retten ikke kan anmode en sagsøger om at udvide rækkevidden af sine påstande til en ny retsakt, som sagsøgeren har undladt at tilpasse sine påstande til²¹ og derfor anfægte, kan den heller ikke anmode en sådan sagsøger om at foretage en tilpasning af sine anbringender og argumenter, selv om sidstnævnte, tilsigtet eller utilsigtet, har undladt at tilpasse dem.

54. Denne fremgangsmåde følger af den prøvelse, som Unionens retsinstanser foretager inden for rammerne af ordningen for legalitetsprøvelser af EU-retsakter. Jeg minder om, at denne ordning er karakteriseret ved forhandlingsmaksimen, hvorefter det er parterne, der anlægger sagen og bestemmer sagens genstand, og retsinstansen skal derfor udtale sig om alt det, som den er blevet anmodet om, og kun om det, som den er blevet anmodet om²².

55. Forhandlingsmaksimen kommer til udtryk i forskellige regler om retsforhandlingerne for Unionens retsinstanser og navnlig i artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement og artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement, hvorefter Unionens retsinstanser forelægges en stævning, der bl.a. skal indeholde søgsmålets genstand, de anbringender, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af anbringenderne²³.

56. Det er efter min opfattelse tydeligt, at dette princip også kommer til udtryk i artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement, som opregner de oplysninger, som anmodningen om tilpasning skal indeholde, i lighed med artikel 76 i det nævnte procesreglement hvad angår indgivelsen af stævningen. Det betyder, at Retten ikke – idet parternes aftalefrihed samt princippet om institutionel ligevægt ellers ville blive tilsidesat – kan anmode en sagsøger om at berigtige sin anmodning om tilpasning af stævningen med henblik på at få denne til at tilpasse sine anbringender og argumenter, selv om sagsøgeren først var af den opfattelse, at det ikke var nødvendigt. I sidste ende afhænger spørgsmålet om, hvorvidt og i hvilket omfang en sagsøger har gjort sine rettigheder gældende, i vid udstrækning af den pågældendes egen vilje, og det tilkommer ikke Unionens retsinstanser at træde i sagsøgers sted.

57. Som følge heraf er Rettens kompetence til at afvise en anmodning om tilpasning af stævningen, som ikke indeholder tilpassede anbringender og argumenter, ikke betinget af en forudgående anmodning til sagsøgeren om at berigtige den nævnte anmodning.

58. Til gengæld betyder denne kompetence ikke, at Retten øjeblikkeligt kan afvise enhver anmodning om tilpasning af stævningen, som ikke indeholder tilpassede anbringender og argumenter.

59. I overensstemmelse med artikel 86, stk. 4, litra b), i Rettens procesreglement er denne kompetence nemlig undergivet sidstnævntes efterprøvelse af, om det var nødvendigt at fremsætte sådanne tilpassede anbringender og argumenter.

21 – I denne henseende er jeg ikke enig i det *obiter dictum*, som fremgår af præmis 42 i dom af 31.5.2017, DEI mod Kommissionen (C-228/16 P, EU:C:2017:409), i hvilken Domstolen med henvisning til artikel 86 i Rettens procesreglement fastslog, at det var »muligt« for sidstnævnte at forespørge sagsøgeren i denne sag, om denne efter vedtagelsen af en bekræftende afgørelse »agtede at tilpasse sine påstande« om annullation af en tidligere afgørelse og ligeledes rette dem mod denne bekræftende afgørelse. For det første var der, som det klart fremgår af Domstolens dom i denne sags særlige sammenhæng, blevet iværksat to forskellige søgsmål for Retten: det ene mod den første afgørelse (sag T-639/14, som var genstand for appellen i sagen C-228/16 P) og den anden mod den bekræftende afgørelse (sag T-352/15). Når to forskellige søgsmål anlagt til prøvelse af retsakter, der har den samme genstand, er blevet anlagt ved Retten, er der dog ikke længere tale om et spørgsmål om anvendelsen af artikel 86 i dens procesreglement, men om en eventuel forening af de to sager. For det andet kan Retten ikke af egen drift konkludere, at der skal ske annullation. Med andre ord opdager Retten kun, at der eksisterer en retsakt, der ændrer eller erstatter en tidligere retsakt med det samme formål, hvis der først er blevet iværksat søgsmål med påstand om annullation inden for rammerne af en selvstændig stævning i henhold til artikel 76 i dens procesreglement eller påstand om annullation i henhold til artikel 86 i det nævnte procesreglement. Som følge heraf falder tvisten i den førstnævnte situation, som det er anført ovenfor, uden for anvendelsesområdet for artikel 86 i Rettens procesreglement, og det er ikke nødvendigt at anmode sagsøgeren om at tilpasse sine påstande. På samme måde er det i den anden situation på ingen måde nødvendigt at anmode sagsøgeren om at tilpasse sine påstande, eftersom anmodningen om tilpasning allerede er blevet indgivet.

22 – Jf. punkt 84 i mit forslag til afgørelse British Airways mod Kommissionen (C-122/16 P, EU:C:2017:406), som Domstolen henviser til i præmis 87 i dom af 14.11.2017, British Airways mod Kommissionen (C-122/16 P, EU:C:2017:861).

23 – Jf. mit forslag til afgørelse British Airways mod Kommissionen (C-122/16 P, EU:C:2017:406, fodnote 39) samt i denne retning dom af 14.11.2017, British Airways mod Kommissionen (C-122/16 P, EU:C:2017:861, præmis 86).

60. Som det er blevet gjort gældende af såvel sagsøgeren i *dennes tredje appelanbringende* som Rådet, indebærer spørgsmålet om, hvorvidt der er tale om »om fornødent« som omhandlet i artikel 86, stk. 4, litra b), i Rettens procesreglement i hvert enkelt tilfælde en vurdering af nødvendigheden af, at sagsøgeren foretager denne tilpasning²⁴.

61. Kriteriet om »nødvendighed« skal fortolkes i lyset af formålene med artikel 86 i Rettens procesreglement. Det ville nemlig være i strid med hensynet til den ordnede retspleje og de procesøkonomiske hensyn at kræve, at en sagsøger, *der har tilpasset sine påstande*, i sin anmodning om tilpasning af stævningen skal gentage anbringender og argumenter, der er identiske med dem, der er fremsat i forbindelse med den oprindeligt anfægtede retsakt.

62. Derfor skal der fremlægges tilpassede anbringender og argumenter, når den retsakt, der begrundes tilpasningen af stævningen – forudsat, at genstanden er den samme²⁵ – frembyder væsentlige og ikke kun formelle forskelle med den oprindeligt anfægtede retsakt²⁶. Hvis den efterfølgende retsakt kun indeholder formelle forskelle i forhold til den oprindeligt anfægtede retsakt, er den underforståede udvidelse af de anbringender og argumenter, der fremføres mod denne retsakt, som følger af den udtrykkelige tilpasning af påstandene nemlig tilstrækkelig.

63. I det foreliggende tilfælde og for det første fremgår det – uden at det er bestridt, at alle de omhandlede retsakter har den samme genstand – af den appellerede dom, at Retten imidlertid blot bemærkede eller konstaterede, at *begrundelserne* for opførelsen af sagsøgeren på listen var blevet ændret, uden at forklare hvordan dels retsakterne af 6. marts 2015 (de oprindeligt anfægtede retsakter) og af 28. maj 2015 (som var genstand for den første anmodning om tilpasning), dels retsakterne af 27. maj 2016 (som var genstand for den anden anmodning om tilpasning) var væsentligt forskellige, således at fremsættelsen af nye anbringelser og argumenter var påkrævet.

64. I samme doms præmis 42 bemærkede Retten nemlig, at »begrundelserne for opførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på den omhandlede liste havde ændret sig«, og begrænsede sig til i den nævnte præmis og i præmis 43 fuldt ud at citere de to udgaver af de konkrete begrundelser, der blev fastholdt over for sagsøgeren, som retfærdiggjorde, at han blev opført på listerne.

65. Retten identificerede imidlertid ikke nogen væsentlig forskel mellem de over for sagsøgeren fastholdte konkrete begrundelser, som dels fremgår af retsakterne af 6. marts og den 28. maj 2015, dels af retsakterne af 27. maj 2016. I øvrigt kan der ud fra den blotte læsning af de citater, som er gengivet i dette forslags punkt 9 og 15, ikke konstateres nogen væsentlig forskel mellem disse begrundelser.

66. En påvisning af en sådan væsentlig forskel mellem de konkrete begrundelser for opførelsen af sagsøgerens navn på listen var efter min opfattelse så meget desto mere vigtig, som Retten fastslog, at Rådet hverken havde underbygget sagsøgerens rolle som formidler i aftaler vedrørende køb af olie eller tilknytningen mellem sagsøgeren og det syriske regime eller havde fremlagt tilstrækkeligt klare oplysninger hvad angår den med Stroytransgaz indgåede kontrakt, hvilke begrundelser det er ubestridt fremgår af såvel retsakterne af 6. marts og den 28. maj 2015, som Retten annullerede, og i retsakterne af 27. maj 2016, og som begrundede den anden anmodning om tilpasning.

67. Dernæst, hvis jeg forstår Rettens begrundelse korrekt, synes en enkelt ændring af de *retlige rammer* efter indgivelsen af stævningen at være tilstrækkelig til at kræve, at sagsøgeren skal ændre sine anbringender og argumenter.

24 – Jf. også i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat Kokott HX mod Rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:493, præmis 34).

25 – Hvis den efterfølgende retsakt ikke har den samme genstand som den oprindeligt anfægtede retsakt, skal der selvfølgelig indgives en ny stævning i overensstemmelse med de i artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement fastsatte betingelser.

26 – Jf. i denne retning Rettens begrundelse i præmis 61-73 i dom af 28.1.2016, Klyuyev mod Rådet (T-341/14, EU:T:2016:47).

68. I præmis 41 i den appellerede afgørelse fastslog Retten først, »at de retlige rammer vedrørende de restriktive foranstaltninger var blevet ændret« ved retsakterne af 12. oktober 2015. Derefter påpegede Retten i præmis 44 i den appellerede dom på ny og mindede om, at »de oprindeligt fastholdte begrundelser [...] var blevet ændret og erstattet af de begrundelser, der er anført i bilagene« til retsakterne af 27. maj 2016, og fastslog, at disse retsakter bl.a. tager hensyn til de ved retsakterne af 12. oktober 2015 tilføjede kriterier for opførelse på listen, »navnlig det [...], hvorefter alle de pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien [...]«, skal indefrys. Retten konkluderede i præmis 45 i den appellerede dom, at da »[r]etsakterne af 12. oktober 2015 var blevet vedtaget [...] efter indgivelsen af stævningen, kunne sagsøgeren ikke i stævningen anses for at have taget hensyn til kriterierne for opførelse på listen, der blev indført ved disse retsakter, for at anfægte de begrundelser, der blev fastholdt over for ham (retsakterne af 27. maj 2016). Som følge heraf tilkom det sagsøgeren, for at opfylde kravene i artikel 86, stk. 4, i procesreglementet, at tilpasse sine anbringender og argumenter med henblik på at tage hensyn til disse kriterier for opførelse på listen.

69. Imidlertid hverken forklarer eller a fortiori godtgør Retten på noget tidspunkt i den appellerede dom, at ændringen af kriterierne for opførelse på listen medfører en væsentlig forskel mellem begrundelserne for opførelse og opretholdelse af sagsøgerens navn på listerne.

70. Navnlig forklarede Retten på ingen måde sammenhængen mellem artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, hvorefter alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de »personer [...], der drager fordel af eller støtter regimet«, og artikel 28, stk. 2, i den nævnte afgørelse, der blev tilføjet ved afgørelse 2015/1836 af 12. oktober 2015, som præciserer, at bl.a. alle de pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, skal indefrys.

71. En sådan forklaring havde efter min opfattelse været særligt nødvendig i betragtning af, at Retten dels annullerede retsakterne af 6. marts 2015 og af 28. maj 2015, fordi Rådet ikke havde tilvejebragt nogen beviser, som kunne understøtte eller bekræfte en tilknytning mellem sagsøgeren og det syriske regime, dvs. i sidste ende på grund af overtrædelsen af artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, dels at den »fremtrædende« karakter af de i artikel 28, stk. 2, i den nævnte afgørelse omhandlede erhvervsfolk kun kunne udgøre en simpel præcisering af den krævede tilknytning mellem den pågældende person og det syriske regime, som fremgår af nævnte artikels stk. 1.

72. Det var derfor ikke tilstrækkeligt, at kriterierne for opførelse på listen var blevet ændret efter indgivelsen af stævningen for at kræve, at sagsøgeren skulle tilpasse sine anbringender og argumenter. Den modsatte konklusion, som Retten lagde til grund, ville indebære, at hver anmodning om tilpasning, som pr. definition indgives efter vedtagelsen af en retsakt, der er vedtaget efter indgivelsen af stævningen, vil skulle indeholde tilpassede anbringender og argumenter, hvilket ville være klart i strid med ordlyden (»om fornødent«) og formålene med artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement.

73. Som følge heraf var det efter min opfattelse ikke tilstrækkeligt begrundet, at Retten i præmis 46 i den appellerede dom krævede, at sagsøgeren med hensyn til anbringenderne til støtte for annulationssøgsmålet skulle fremlægge forklaringer og redegøre for nye faktiske og retlige omstændigheder »under hensyn til udviklingen af de gældende retlige rammer, navnlig indførelsen af nye kriterier for opførelse på listen og ændringen af de grunde, der blev fastholdt over for den pågældende«.

74. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at punkt 1 i domskonklusionen ophæves, for så vidt som den afviser den anden anmodning om tilpasning af den stævning, sagsøgeren indgav i første instans.

B. Det fjerde appelanbringende

75. I forbindelse med sagsøgerens fjerde appelanbringende har han for det første nedlagt påstand om, at det fastslås, at retsakterne af 12. oktober 2015, i henhold til hvilke de pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, skal indefrys, er ulovlige, fordi en så bred og ubestemt betegnelse, der omfatter så stort et antal personer, åbenbart er i strid med kapitel VI i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Dernæst har han nedlagt påstand om tilkendelse af 700 000 EUR i erstatning for de lidte tab.

76. Disse påstande kan efter min opfattelse åbenlyst ikke antages til realitetsbehandling.

77. Hvad angår den første påstand skal det bemærkes, at i henhold til artikel 170, stk. 1, i Domstolens procesreglement må der ikke i appelskriftet foretages nogen ændring af sagens genstand, som den forelå for Retten.

78. Ifølge fast praksis er Domstolens kompetence under en appelsag begrænset til en vurdering af den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender, der blev behandlet i første instans. En part kan således ikke for første gang for Domstolen fremføre et anbringende, der ikke er blevet fremført for Retten, da dette er ensbetydende med en adgang til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten²⁷.

79. Det skal, således som Rådet med rette har gjort gældende, bemærkes, at den påståede annullation af retsakterne af 12. oktober 2015 ikke blev fremsat i første instans. Som følge heraf skal denne del af det fjerde appelanbringende afvises.

80. Påstanden om erstatning bør tilsvarende afvises. Sagsøgeren har nemlig på ingen måde anfægtet de begrundelser, Retten i præmis 89 i den appellerede dom angav til støtte for ikke at tage sagsøgerens påstand om erstatning for de angiveligt lidte tab, der blev fremsat i første instans, til følge. Desuden har sagsøgeren ikke fremført nogen argumentation til støtte for sin hovedpåstand om, at Domstolen skal tildele ham den anmodede erstatning.

C. Om søgsmålet for Retten

81. Som jeg har anført i punkt 73 og 74 i dette forslag til afgørelse, foreslår jeg Domstolen at ophæve punkt 1 i den appellerede doms konklusion, for så vidt som Retten ikke begrundede sin afvisning af den anden anmodning om tilpasning af stævningen tilstrækkeligt.

82. Ifølge artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.

83. Dette er efter min mening ikke tilfældet i den foreliggende sag. Retten har nemlig afvist den anden anmodning om tilpasning af stævningen uden at have hørt parterne om de væsentlige forskelle mellem dels retsakterne af 6. marts 2015 (som oprindeligt blev anfægtet) og af 28. maj 2015 (som var genstand for den første anmodning om tilpasning), dels retsakterne af 27. maj 2016 (som var genstand for den anden anmodning om tilpasning) i lyset af retsakterne af 12. oktober 2015 (som ændrede kriterierne for opførelse på listen). Det er derfor op til Retten at høre parterne om dette spørgsmål og drage samtlige retlige konsekvenser. Sagen bør derfor hjemvises til Retten.

27 – Dom af 13.7.2017, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen (C-60/15 P, EU:C:2017:540, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

V. Forslag til afgørelse

84. Henset til de foregående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe afgørelse som følger:

- »1) Domskonklusionens punkt 1 i Den Europæiske Unions Rets dom af 22. marts 2017, Haswani mod Rådet (T-231/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:200), ophæves.
- 2) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med hensyn til spørgsmålet om antagelse til realitetsbehandling og, efter omstændighederne, om den anden anmodning om tilpasning af den af sagsøgeren i første instans indgivne stævning skal tages til følge.
- 3) Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.«