



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

9. juli 2020*

»Appel – fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – foranstaltninger over for fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien – liste over personer, der er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – appellants navn omfattet – annullations- og erstatningssøgsmål«

I sag C-241/19 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 18. marts 2019,

George Haswani, Yabroud (Syrien), ved avocat G. Karouni,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved S. Kyriakopoulou og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Europa-Kommissionen først ved A. Bouquet og L. Baumgart samt ved A. Tizzano, derefter ved A. Bouquet og L. Baumgart, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, L.S. Rossi, og dommerne J. Malenovský og F. Biltgen (refererende dommer),

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Med sin appel har George Haswani nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 16. januar 2019, Haswani mod Rådet (T-477/17, herefter »den appellerede dom«, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:7), hvorved Retten dels forkastede hans påstand i henhold til artikel 263 TEUF om annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2016/850 af 27. maj 2016 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2016, L 141, s. 125), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2016/840 af 27. maj 2016 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2016, L 141, s. 30), af Rådets afgørelse (FUSP) 2017/917 af 29. maj 2017 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2017, L 139, s. 62), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2017/907 af 29. maj 2017 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2017, L 139, s. 15), af Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2017/1245 af 10. juli 2017 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2017, L 178, s. 13), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2017/1241 af 10. juli 2017 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2017, L 178, s. 1), af Rådets afgørelse (FUSP) 2018/778 af 28. maj 2018 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2018, L 131, s. 16) og af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2018/774 af 28. maj 2018 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2018, L 131, s. 1), for så vidt som disse retsakter vedrører ham, dels hans påstand i henhold til artikel 268 TEUF om erstatning for den skade, han har lidt som følge af afgørelse 2017/917 og gennemførelsesforordning 2017/907.

Retsforskrifter

- 2 Artikel 27 i Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2013, L 147, s. 14) bestemte:

»1. 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, for personer, der drager fordel af eller støtter regimet, og for personer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I.

[...]«
- 3 Artikel 28 i afgørelse 2013/255 havde følgende ordlyd:

»1. 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 bilag I og II, indefrysnes.

[...]«
- 4 Afgørelse 2013/255 blev ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1836 af 12. oktober 2015 (EUT 2015, L 266, s. 75, og berigtiget i EUT 2016, L 336, s. 42 (herefter »afgørelse 2013/255, som ændret«).

5 Anden, femte og sjette betragtning til afgørelse 2015/1836 har følgende ordlyd:

»(2) [...] Rådet [har] gentagne gange på det kraftigste fordømt det syriske regimes voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien. Rådet har gentagne gange givet udtryk for alvorlig bekymring over den forværrede situation i Syrien og navnlig de omfattende og systematiske krænkelser af menneskerettighederne og overtrædelser af den humanitære folkeret.

[...]

(5) Rådet noterer sig, at det syriske regime fortsætter sin undertrykkende politik, og i betragtning af at den alvorlige situation varer ved, finder Rådet det nødvendigt at opretholde de gældende restriktive foranstaltninger og sikre deres effektivitet ved at videreudvikle dem, idet det samtidig fastholder sin målrettede og differentierede tilgang og tager hensyn til den syriske befolknings humanitære forhold. Rådet mener, at visse kategorier af personer og enheder er særligt relevante for effektiviteten af disse restriktive foranstaltninger i lyset af den specifikke kontekst, der gør sig gældende i Syrien.

(6) Rådet har vurderet, at en lukket kreds af fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, på grund af den tætte kontrol, som det syriske regime udøver over økonomien, kun er i stand til at opretholde deres status ved at indgå i et tæt samarbejde med og få støtte af regimet og ved at udøve indflydelse inden for det. Rådet mener, at det bør træffe restriktive foranstaltninger og indføre indrejserestriktioner og indefrysning af alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af disse fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, og som Rådet har udpeget og opført på listen i bilag I, for at forhindre dem i at yde materiel eller økonomisk støtte til regimet og gennem deres indflydelse øge presset på selve regimet med henblik på at få ændret den undertrykkende politik.«

6 Artikel 27 i afgørelse 2013/255, som ændret, bestemmer i stk. 1-4:

»1. 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, for personer, der drager fordel af eller støtter regimet, og for personer med tilknytning til dem, jf. listen i bilag I.

2. I overensstemmelse med Rådets vurderinger og afgørelser med henblik på situationen i Syrien som omhandlet i [5.-11.] betragtning [...] træffer medlemsstaterne også de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for:

- a) fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien
- b) medlemmer af Assad- eller Makhloufffamilierne
- c) ministre i den syriske regering efter maj 2011
- d) medlemmer af det syriske militær med rang af oberst eller en tilsvarende eller højere rang, som gjorde tjeneste efter maj 2011
- e) medlemmer af de syriske sikkerheds- og efterretningstjenester, som gjorde tjeneste efter maj 2011
- f) medlemmer af militser med tilknytning til regimet eller
- g) personer, der opererer inden for området spredning af kemiske våben

[...]

3. Personer i en af de kategorier, der er omhandlet i stk. 2, medtages eller opretholdes ikke på listen over personer og enheder i bilag I, hvis der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse.
4. Alle afgørelser om opførelse på listen træffes efter en konkret og individuel vurdering under hensyntagen til foranstaltningens proportionalitet.«
- 7 Denne afgørelses artikel 28, stk. 1-4, bestemmer:
- »1. 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, personer, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilag I og II, indefrysnes.
2. I overensstemmelse med Rådets vurderinger og afgørelser med henblik på situationen i Syrien som omhandlet i [5.-11.] betragtning [...] indefrysnes alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af:
- a) fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien
 - b) medlemmer af Assad- eller Makhloufffamilierne
 - c) ministre i den syriske regering efter maj 2011
 - d) medlemmer af det syriske militær med rang af oberst eller en tilsvarende eller højere rang, som gjorde tjeneste efter maj 2011
 - e) medlemmer af de syriske sikkerheds- og efterretningstjenester, som gjorde tjeneste efter maj 2011
 - f) medlemmer af militser med tilknytning til regimet eller
 - g) personer, der opererer inden for området spredning af kemiske våben
- [...]

3. Personer, enheder eller organer i en af de kategorier, der er omhandlet i stk. 2, medtages eller opretholdes ikke på listen over personer og enheder i bilag I, hvis der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse.

4. Alle afgørelser om opførelse på listen træffes efter en konkret og individuel vurdering under hensyntagen til foranstaltningens proportionalitet.«

Twistens baggrund

- 8 Twistens baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 1-30. For så vidt angår den foreliggende appelsag kan de sammenfattes som følger.
- 9 Appellanten er en syrisk forretningsmand.

- 10 Den 9. maj 2011 vedtog Rådet for Den Europæiske Union afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2011, L 121, s. 11), idet det på det kraftigste fordømte den voldelige undertrykkelse af fredelige protester forskellige steder over hele Syrien og opfordrede de syriske myndigheder til at afholde sig fra at anvende magt.
- 11 Navnene på de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af den syriske civilbefolkning, samt navnene på de fysiske eller juridiske personer og enheder, som har tilknytning til disse, er nævnt i bilaget til afgørelse 2011/273. I henhold til denne afgørelses artikel 5, stk. 1, kan Rådet vedtage ændringer til det nævnte bilag på forslag af en medlemsstat eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik.
- 12 Eftersom visse af de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for Den Syriske Arabiske Republik, er omfattet af EUF-traktatens anvendelsesområde, vedtog Rådet forordning (EU) nr. 442/2011 af 9. maj 2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2011, L 121, s. 1). Denne forordning er i det væsentlige identisk med afgørelse 2011/273, men fastsætter nogle muligheder for frigivelse af indefrosne midler. Den i bilag II til nævnte forordning indeholdte liste over de personer, enheder og organer, hvorom det er konstateret, at de enten er ansvarlige for den pågældende undertrykkelse eller har tilknytning til de ansvarlige for undertrykkelsen, er identisk med listen i bilaget til afgørelse 2011/273.
- 13 Ved afgørelse 2011/782/FUSP af 1. december 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/273 (EUT 2011, L 319, s. 56) fandt Rådet det nødvendigt at indføre supplerende restriktive foranstaltninger i lyset af den alvorlige situation i Syrien. Afgørelse 2011/782 fastsætter i artikel 18 restriktioner vedrørende indrejse i Den Europæiske Unions område for personer, hvis navne er opført i bilag I til denne afgørelse, og i artikel 19 indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende de personer og enheder, hvis navne er opført i bilag I og II til den nævnte afgørelse.
- 14 Forordning nr. 442/2011 blev erstattet af Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2012, L 16, s. 1).
- 15 Ved Rådets afgørelse 2012/739/FUSP af 29. november 2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/782 (EUT 2012, L 330, s. 21) blev de omhandlede restriktive foranstaltninger integreret i en enkelt retsakt.
- 16 Afgørelse 2012/739 blev erstattet af afgørelse 2013/255. Den sidstnævnte afgørelse blev forlænget indtil den 1. juni 2015 ved Rådets afgørelse 2014/309/FUSP af 28. maj 2014 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2014, L 160, s. 37).
- 17 Ved Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2015/383 af 6. marts 2015 om gennemførelse af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 64, s. 41) blev appellants navn indsat på linje 203 i afdeling A i bilag I til afgørelse 2013/255 vedrørende listen over personer omhandlet af denne afgørelse, ligesom datoen for opførelsen af hans navn på denne liste, den 7. marts 2015, og følgende begrundelse blev anført:

»Fremtrædende syrisk forretningsmand, medejer af HESCO Engineering and Construction Company, en stor ingeniør- og byggevirksomhed i Syrien. Han har nære forbindelse 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 [Den Islamiske Stat i Irak og Levanten (ISIL)].

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

- 18 Den 6. marts 2015 vedtog Rådet gennemførelsesforordning (EU) 2015/375 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 64, s. 10). Appellantens navn blev indsat på listen i afdeling A i bilag II til forordning nr. 36/2012 med samme angivelser og begrundelse som i gennemførelsesafgørelse 2015/383.
- 19 Den 28. maj 2015 forlængede Rådet, ved sin afgørelse (FUSP) 2015/837 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 132, s. 82), afgørelse 2013/255 indtil den 1. juni 2016. Samme dag vedtog det gennemførelsesforordning (EU) 2015/828 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 132, s. 3).
- 20 Den 12. oktober 2015 vedtog Rådet afgørelse 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255. Samme dag vedtog det forordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 266, s. 1).
- 21 Den 27. maj 2016 vedtog Rådet afgørelse 2016/850. Appellantens navn blev opretholdt på linje 203 i afdeling A i bilag I til afgørelse 2013/255 vedrørende listen over personer omhandlet af denne afgørelse, ligesom datoen for opførelsen af hans navn på denne liste, den 7. marts 2015, og følgende begrundelse blev anført:
- »Fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, med interesser og/eller aktiviteter i ingeniør- og byggevirksomhed og i 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.«
- 22 Den 27. maj 2016 vedtog Rådet gennemførelsesforordning 2016/840. Appellantens navn blev opretholdt på listen i afdeling A i bilag II til forordning nr. 36/2012, med samme angivelser og begrundelse som i afgørelse 2016/850.
- 23 Ved skrivelse dateret den 30. maj 2016 til appellantens advokat fremsendte Rådet en kopi af afgørelse 2016/850 og gennemførelsesforordning 2016/840 til appellant.
- 24 Efter et søgsmål anlagt af appellantens annullerede Retten ved dom af 22. marts 2017, Haswani mod Rådet (T-231/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:200), gennemførelsesafgørelse 2015/383, gennemførelsesforordning 2015/375, afgørelse 2015/837 og gennemførelsesforordning 2015/828, for så vidt som disse retsakter vedrørte appellant. Hvad angår den del af søgsmålet, der var rettet mod afgørelse 2016/850 og gennemførelsesforordning 2016/840, afviste Retten denne med den begrundelse, at det processkrift, der indeholdt anmodningen om tilpasning, ikke opfyldte betingelserne i artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement. I en appelsag kritiserede Domstolen Rettens argumentation vedrørende de betingelser, som en anmodning om tilpasning af anbringender og argumenter, der fremføres til støtte for en stævning, skal opfylde, og ophævede ved dom af 24. januar 2019, Haswani mod Rådet (C-313/17 P, EU:C:2019:57), Rettens dom på dette punkt. Efter hjemvisningen af sagen til Retten afviste Retten ved kendelse af 11. september 2019, Haswani mod Rådet (T-231/15 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:589), den del af søgsmålet, der var rettet mod afgørelse 2016/850 og gennemførelsesforordning 2016/840, idet det var åbenbart, at den delvis ikke kunne antages til realitetsbehandling, delvis var ugrundet.
- 25 Den 29. maj 2017 forlængede Rådet ved afgørelse 2017/917 afgørelse 2013/255 indtil den 1. juni 2018. Den 29. maj 2017 vedtog Rådet gennemførelsesforordning 2017/907.

- 26 Ved skrivelse af 19. juni 2017 til appellanterns advokat meddelte Rådet appellanten, at det havde til hensigt at ændre begrundelsen for opførelsen af hans navn på listerne i afdeling A i bilag I til afgørelse 2013/255 og i afdeling A i bilag II til forordning nr. 36/2012 efter at have foretaget en fornyet vurdering af den nævnte opførelse. Rådet gav appellanten en frist til at fremsætte eventuelle bemærkninger.
- 27 Ved skrivelse af 29. juni 2017 modsatte appellanterns advokat sig den fornyede opførelse af appellanterns navn på de nævnte lister.
- 28 Den 10. juli 2017 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse 2017/1245. Appellanterns navn blev opretholdt på linje 203 i afdeling A i bilag I til afgørelse 2013/255 vedrørende listen over personer omhandlet af denne afgørelse, ligesom datoen for opførelsen af hans navn på denne liste, den 7. marts 2015, og følgende begrundelse blev anført:
- »Fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, med interesser og/eller aktiviteter inden for 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 byggevirkksomhed.«
- 29 Den 10. juli 2017 vedtog Rådet gennemførelsesforordning 2017/1241. Appellanterns navn blev opretholdt på listen i afdeling A i bilag II til forordning nr. 36/2012 med samme angivelser og begrundelse som i gennemførelsesafgørelse 2017/1245.
- 30 Ved skrivelse af 11. juli 2017 til appellanterns advokat besvarede Rådet dennes skrivelse af 29. juni 2017 og tilsendte appellanten en kopi af gennemførelsesafgørelse 2017/1245 og gennemførelsesforordning 2017/1241.
- 31 Den 28. maj 2018 forlængede Rådet ved afgørelse 2018/778 afgørelse 2013/255 indtil den 1. juni 2019. Desuden blev forskellige angivelser i bilag I til afgørelse 2013/255 vedrørende andre personer end appellanten ændret. I henhold til artikel 3 i afgørelse 2018/778 trådte denne i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.
- 32 Den 28. maj 2018 vedtog Rådet gennemførelsesforordning 2018/774. I medfør af denne gennemførelsesforordnings artikel 1 blev bilag II til forordning nr. 36/2012 ændret med henblik på at tage hensyn til de ændringer af bilag I til afgørelse 2013/255, som var blevet indført ved afgørelse 2018/778. I henhold til denne gennemførelsesforordnings artikel 2 trådte den i kraft dagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 33 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 31. juli 2017 anlagde appellanten sag med påstand dels om annullation af afgørelse 2016/850, gennemførelsesforordning 2016/840, afgørelse 2017/917, gennemførelsesforordning 2017/907, gennemførelsesafgørelse 2017/1245 og gennemførelsesforordning 2017/1241, dels om erstatning for det tab, han angiveligt havde lidt som følge af afgørelse 2017/917 og gennemførelsesforordning 2017/907.
- 34 Den 15. november 2017 indleverede Rådet svarskrift til Rettens Justitskontor.
- 35 Ved afgørelse af 11. januar 2018 fik Europa-Kommissionen tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande, og den 23. februar 2018 afgav den interventionsindlæg.

- 36 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 6. juli 2018 anmodede appellanten om en tilpasning af sine påstande med henblik på annullation af afgørelse 2018/778 og gennemførelsesforordning 2018/774.
- 37 Til støtte for søgsmålet gjorde appellanten tre anbringender gældende vedrørende for det første en tilsidesættelse af begrundelsespligten, for det andet en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og for det tredje, i det væsentlige, et urigtigt skøn.
- 38 I den appellerede doms præmis 47 afviste Retten søgsmålet for så vidt angik påstanden om annullation af afgørelse 2016/850 og gennemførelsesforordning 2016/840.
- 39 Hvad angår realiteten fastslog Retten i den appellerede doms præmis 64 vedrørende anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten – efter i den nævnte doms præmis 51 og 53 at have analyseret den ændring af kriterierne for anvendelsen af de restriktive foranstaltninger, der var indført ved afgørelse 2015/1836 – at kriterierne indført i artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, udgør objektive, selvstændige og tilstrækkelige kriterier, der gør det muligt at anvende restriktive foranstaltninger over for de pågældende personer, uden at det er nødvendigt at godtgøre, at disse personer støtter eller drager fordel af det siddende regime.
- 40 Hvad angår anbringendet om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet henviste Retten til gældende retspraksis og fastslog navnlig for så vidt angår nødvendigheden af de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for appellanten, i den appellerede doms præmis 76, at alternative og mindre indgribende foranstaltninger ikke tillader lige så effektivt at nå det forfulgte mål.
- 41 Efter ligeledes at have forkastet det tredje anbringende om et urigtigt skøn og dermed påstanden om annullation i sin helhed udledte Retten heraf, at erstatningspåstanden skulle forkastes, idet ingen af de argumenter, der var fremført med henblik på at godtgøre ulovligheden af de retsakter, med hensyn til hvilke der var nedlagt påstand om annullation, var taget til følge.

Parternes påstande for Domstolen

- 42 Appellanten har ved sit appelskrift nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Det fastslås, at appellants navn skal slettes fra listerne indeholdt i afdeling A i bilag I til afgørelse 2013/255 og i afdeling A i bilag II til forordning nr. 36/2012.
 - Afgørelse 2015/1836 og forordning 2015/1828 annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale et beløb på 100 000 EUR for den ikke-økonomiske skade, der angiveligt er lidt.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 43 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

44 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Appellen

45 Appellanten har til støtte for appellen gjort tre anbringender gældende vedrørende henholdsvis omvendt bevisbyrde og tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning, tilsidesættelse af begrundelsespligten samt tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Formaliteten

46 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at anbringenderne ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som de er baseret på de samme argumenter som dem, der er blevet fremført i sagen for Retten, og for så vidt som de ikke klart angiver, på hvilken måde den appellerede dom skulle være fejlagtig.

47 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at en appel er begrænset til retsspørgsmål og skal være begrundet i anbringender om, at Retten savner kompetence, at der er begået rettergangsfejl for Retten, som krænker appellants interesser, eller at Retten har overtrådt EU-retten (jf. i denne retning dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 23, og af 29.10.2015, Kommissionen mod ANKO, C-78/14 P, EU:C:2015:732, præmis 21).

48 I øvrigt følger det af artikel 256 TEUF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol samt af artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 25, og af 19.6.2014, Commune de Millau og SEMEA mod Kommissionen, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, præmis 47).

49 De krav til begrundelse, der følger af disse bestemmelser, er således ikke opfyldt, når appelskriftet blot gentager, eller ordret gengiver, de anbringender og argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund. En sådan appel har i realiteten kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket ligger uden for Domstolens kompetence (jf. i denne retning dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 26, og af 19.6.2014, Commune de Millau og SEMEA mod Kommissionen, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, præmis 48).

50 Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af EU-retten. Hvis en appellant nemlig ikke således kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren blive berøvet en del af sin mening (jf. i denne retning dom af 26.6.2012, Polen mod Kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, præmis 27).

51 I den foreliggende sag har appellen imidlertid i det væsentlige til formål at rejse tvivl om Rettens stillingtagen til en række retlige spørgsmål, som den blev forelagt i første instans, bl.a. for så vidt angår den begrundelsespligt, der påhviler institutionerne i henhold til artikel 296 TEUF, eller

anvendelsen af proportionalitetsprincippet. Desuden kan appellen, for så vidt som den indeholder præcise angivelser vedrørende de punkter i den appellerede dom, som kritiseres, samt de anbringender og argumenter, som appellen støttes på, ikke afvises i det hele.

- 52 Det er følgelig i lyset af de kriterier, der er nævnt i nærværende doms præmis 47-50, at det i forbindelse med vurderingen af hvert anbringende skal undersøges, om de særlige argumenter, der er rejst til støtte for de forskellige anbringender i appellen, kan antages til realitetsbehandling.

Det første anbringende

Parternes argumenter

- 53 Det første anbringende vedrører en retlig fejl begået af Retten ved fortolkningen af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255, som ændret, omvendt bevisbyrde og tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning.
- 54 Appellanten har gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 64 at fastslå, at den i artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255, som ændret, udtrykkeligt fastsatte betingelse vedrørende beviset for, at der foreligger en tilknytning mellem den person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, og det pågældende regime, med ændringen som følge af afgørelse 2015/1836 var blevet til en formodning for, at der foreligger en sådan tilknytning.
- 55 Ifølge appellanten skal artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, læses i tæt sammenhæng med disse artiklers stk. 3. I overensstemmelse med dette stk. 3 kan Rådet således ikke opføre en person på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, som ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det. Artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255, som ændret, kræver således, at det altid fastslås, at både betingelsen om fremtrædende erhvervsfolk og betingelsen om tilstrækkelig tilknytning til regimet er opfyldt.
- 56 Ifølge appellanten tilsidesatte Retten, ved at tilsidesætte bestemmelserne i afgørelse 2013/255, som ændret, princippet om uskyldsformodning og vendte bevisbyrden om.
- 57 Rådet har gjort gældende, at appellants fortolkning af artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 27, stk. 3, samt artikel 28, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret, er åbenbart fejlagtig.
- 58 Heraf har Rådet konkluderet, at Retten anvendte kriterierne for opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, korrekt og ikke vendte bevisbyrden om.
- 59 Kommissionen har for det første fremhævet, at opførelsen på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, er baseret på nye kriterier, som blev indført ved afgørelse 2015/1836, der blev vedtaget som reaktion på det syriske regimes forsøg på at omgå Unionens eksisterende restriktive foranstaltninger.
- 60 I denne henseende er appellants argumenter ikke holdbare over for den blotte læsning af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255, som ændret, for så vidt som disse artikler i stk. 2 nu indfører et selvstændigt kriterium for opførelse på den nævnte liste for syv kategorier af personer, herunder kategorien bestående af fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, og i stk. 3 fastsætter tre tilfælde, hvor en person ikke skal opføres på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger – eller hvor dennes opførelse ikke skal opretholdes – selv om

vedkommende tilhører en af disse syv kategorier. Ifølge Kommissionen viser samspillet mellem begge disse artiklers stk. 2 og 3, at der findes en form for afkræftelig formodning, som på ingen måde tilsidesætter uskyldsformodningen, og som heller ikke indebærer en uacceptabel omvendt bevisbyrde.

Domstolens bemærkninger

- 61 Hvad angår argumentet om, at Retten angiveligt tilsidesatte artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255, som ændret, bemærkes, at de oprindelige kriterier for opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, var baseret på de opførte personers individuelle adfærd, idet denne afgørelses artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, udelukkende vedrørte »personer, der drager fordel af eller støtter regimet, og [...] personer med tilknytning til dem«. Dette stykke blev ikke ændret ved afgørelse 2015/1836.
- 62 For så vidt som det kriterium, der er fastsat i artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, som ændret, er et generelt kriterium, og disse bestemmelser ikke indeholder nogen definition af begrebet »drager fordel« af det syriske regime eller af begrebet »støtte« til dette regime, og heller ikke indeholder præciseringer om bevismidler vedrørende disse forhold, kræver vurderingen af, om opførelsen af en person på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, er velbegrundet, altid bevis for, at den pågældende person har ydet økonomisk støtte til det syriske regime eller draget fordel heraf (jf. analogt dom af 7.4.2016, Akhras mod Rådet, C-193/15 P, EU:C:2016:219, præmis 51, 52 og 60 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Der er således ikke i den måde, hvorpå dette kriterium er formuleret, nogen formodning for støtte til det syriske regime hverken i forhold til lederne af de førende virksomheder i Syrien (jf. analogt dom af 7.4.2016, Akhras mod Rådet, C-193/15 P, EU:C:2016:219, præmis 53), eller i forhold til fremtrædende erhvervsfolk.
- 64 Indholdet af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255 blev imidlertid ændret ved afgørelse 2015/1836, som i hver af disse artiklers stk. 2 i overensstemmelse med Rådets vurderinger og afgørelser med henblik på situationen i Syrien indførte syv kategorier af personer, der tilhører bestemte persongrupper, herunder bl.a., i dette stykkes litra a), »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«.
- 65 Selv om artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, som ændret, gør det muligt altid at opføre en person i henhold til det generelle kriterium om, at vedkommende drager fordel af eller støtter det syriske regime, fremgår det imidlertid af ordlyden af hver af disse artiklers stk. 2, at de nye kriterier føjer sig til det oprindelige kriterium. I denne henseende fremgår det klart af artikel 27, stk. 2, litra a), i afgørelse 2013/255, som ændret, at »medlemsstaterne også [træffer] de nødvendige foranstaltninger« for så vidt angår de syv nye kategorier af personer, der er nævnt.
- 66 Da kriterierne for anvendelsen af de restriktive foranstaltninger over for disse syv kategorier af personer er selvstændige i forhold til det oprindelige kriterium i artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, er den omstændighed alene, at en person tilhører en af disse syv kategorier af personer, således tilstrækkelig til at give mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger, uden at det er nødvendigt at godtgøre, at der er en tilknytning mellem personens status som fremtrædende forretningsmand eller -kvinde og det syriske regime eller mellem vedkommendes status som fremtrædende forretningsmand eller -kvinde og støtte ydet til dette regime eller fordel draget heraf.
- 67 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af det formål, der forfølges med ændringen af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255.
- 68 De restriktive foranstaltninger, der oprindeligt blev vedtaget ved afgørelse 2011/273, gjorde det således ikke muligt at bringe den undertrykkelse, der udøves af det syriske regime, til ophør, eftersom det syriske regime systematisk omgik disse foranstaltninger for fortsat at finansiere og støtte sin politik

med voldelig undertrykkelse af civilbefolkningen. Som det fremgår af femte betragtning til afgørelse 2015/1836, fandt Rådet det i betragtning af, at den alvorlige situation varede ved, nødvendigt at opretholde de gældende restriktive foranstaltninger ved at videreudvikle dem, idet det samtidig fastholdt en målrettet og differentieret tilgang for bedre at kunne afgrænse visse kategorier af personer og enheder af særlig relevans.

- 69 Ifølge sjette betragtning til denne afgørelse skulle kriterierne for opførelse af personer på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, ændres. På grund af den omstændighed, at den syriske økonomi var nøje kontrolleret af det syriske regime, og at forretningsmiljøet og regimet havde udviklet et gensidigt afhængighedsforhold siden den økonomiske liberaliseringsproces, som blev indledt af præsident Bashar Al-Assad, blev det dels vurderet, at det siddende regime ikke var i stand til at bestå uden støtte fra virksomhedslederne, dels at en lukket kreds af fremtrædende erhvervsfolk, der drev virksomhed i Syrien, kun var i stand til at opretholde sin status ved at indgå i et tæt samarbejde med det syriske regime.
- 70 I denne sammenhæng viste det sig nødvendigt at vælge kriterier for opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, baseret på visse personers status, bl.a. »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, for at forhindre dem i fortsat at yde materiel eller økonomisk støtte til det siddende regime og for gennem deres indflydelse at øge presset på selve regimet.
- 71 Retten begik følgelig ikke en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 64 analyserede artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, således, at de nyligt indførte kriterier, nærmere bestemt kriteriet om status som fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, er selvstændige og i sig selv tilstrækkelige til at begrunde anvendelsen af restriktive foranstaltninger, uden at det er nødvendigt også at føre bevis for den støtte, som de nævnte personer yder det siddende regime, eller den fordel, de drager heraf.
- 72 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af appellansens argument om, at Retten foretog en isoleret analyse af artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, selv om den burde have fortolket dette stykke i tæt sammenhæng med hver af disse artiklers stk. 3.
- 73 I denne henseende skal det ganske vist fastslås, at artikel 27, stk. 2 og 3, og artikel 28, stk. 2 og 3, i afgørelse 2013/255, som ændret, skal læses samlet, bl.a. for så vidt som de personer, der er omfattet af en af de i dette stk. 2 omhandlede kategorier, i henhold til stk. 3 ikke opføres eller opretholdes på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, hvis der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet det syriske regime eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse.
- 74 Det følger imidlertid på ingen måde af en sådan samlet læsning af artikel 27, stk. 2 og 3, og artikel 28, stk. 2 og 3, i afgørelse 2013/255, som ændret, at Rådet har pligt til at føre bevis for, at både betingelsen med hensyn til fremtrædende erhvervsfolks situation og betingelsen om tilstrækkelig tilknytning til det syriske regime er opfyldt.
- 75 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at Retten ikke anvendte artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, isoleret, men at den ligeledes tog hensyn til disse artiklers stk. 3.
- 76 Retten bemærkede således i den appellerede doms præmis 84, som imidlertid ikke er genstand for den foreliggende appel, at de kriterier for opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, som er anført i artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 27, stk. 3, samt artikel 28, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret, fastsætter, at den

kategori, der omfatter fremtrædende erhvervsfolk i Syrien, er omfattet af restriktive foranstaltninger, medmindre der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det, eller at de ikke udgør en reel risiko for omgåelse.

- 77 I den appellerede doms præmis 98, som heller ikke er anfægtet i forbindelse med appellen, præciserede Retten endvidere dels, at det ikke fremgik af de dokumenter, som Rådet havde fremlagt, at appellanten var i en af de ovennævnte situationer, der kunne begrunde, at hans navn blev fjernet fra listerne over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, dels at appellanten ikke selv havde fremlagt nogen oplysninger af denne art.
- 78 Appellantens argument om, at Retten begik en retlig fejl ved at foretage en isoleret analyse af artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, skal derfor forkastes som ugrundet.
- 79 Hvad angår argumenterne om, at Retten tilsidesatte princippet om uskyldsformodning og vendte bevisbyrden om, skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 64 ikke henviste til nogen formodning, men alene støttede sig på et objektivt, selvstændigt og tilstrækkeligt kriterium, der kan begrunde opførelsen af personer på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 11.9.2019, HX mod Rådet, C-540/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:707, præmis 38).
- 80 I den foreliggende sag undersøgte Retten konkret i den appellerede doms præmis 92-96, om begrundelsen vedrørende appellants status som fremtrædende forretningsmand, der drev virksomhed i Syrien, som begrundede hans genopførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, var tilstrækkeligt underbygget af de af Rådet fremlagte dokumenter fra årene 2011-2015. Idet den i denne doms præmis 97 bemærkede, at appellanten ikke havde fremlagt nogen oplysninger, der kunne rejse tvivl om Rådets påstande og de dokumenter, der underbyggede disse, undlod den på ingen måde at undersøge de dokumenter, som vedkommende havde fremlagt, og vendte heller ikke bevisbyrden om, men fandt, at de ikke kunne rejse tvivl om konklusionen på grundlag af de af Rådet fremlagte dokumenter (jf. i denne retning dom af 11.9.2019, HX mod Rådet, C-540/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:707, præmis 50).
- 81 I øvrigt præciserede Retten i den appellerede doms præmis 98 efter at have bemærket, at de restriktive foranstaltninger over for den opførte person ikke kan opretholdes, hvis der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at den pågældende ikke er eller ikke længere er tilknyttet det syriske regime, at de af Rådet fremlagte dokumenter ikke indeholdt noget forhold, der tydede på, at appellanten befandt sig i en sådan situation, idet sidstnævnte heller ikke havde fremlagt nogen oplysninger i denne retning.
- 82 Med en sådan konstatering fandt Retten imidlertid på ingen måde – således som appellanten synes at antyde – at det påhvilede ham at bevise, at Rådets konstateringer i de afgørelser, med hensyn til hvilke der var nedlagt påstand om annullation, var fejlagtige, eller at der i forhold til ham forelå tilstrækkelige oplysninger som omhandlet i artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret, om, at han ikke var eller ikke længere var tilknyttet det syriske regime (jf. i denne retning dom af 14.6.2018, Makhlof mod Rådet, C-458/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:441, præmis 86).
- 83 Følgelig skal argumenterne om tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning og om omvendt bevisbyrde ligeledes forkastes som ugrundede.
- 84 Henset til ovenstående betragtninger må det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

- 85 Med det andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten ved at undlade at efterprøve, om han reelt havde en tilknytning til det syriske regime, fratog den appellerede dom enhver begrundelse og godkendte afgørelser, der i sig selv er ulovlige på grund af manglende begrundelse, eftersom de afgørelser, der var truffet over for ham, og med hensyn til hvilke der var nedlagt påstand om annulation, ikke var begrundede i en tilknytning mellem ham og det pågældende regime.
- 86 Rådet er, i modsætning til det af appellanten anførte, af den opfattelse, at de fremlagte beviser for, at han er en fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, blev undersøgt af Retten og af denne erklæret tilstrækkelige.
- 87 Kommissionen er af den opfattelse, at det andet anbringende skal forkastes som ugrundet, for så vidt som det er støttet på en forudsætning, som i forbindelse med det første anbringende har vist sig at være fejlagtig. Under alle omstændigheder fremgår det af analysen af det første anbringende, at Retten foretog en detaljeret analyse af situationen, og at den gav en tilstrækkelig begrundelse for den appellerede dom.

Domstolens bemærkninger

- 88 Det skal indledningsvis fastslås, at det andet anbringende hviler på den forudsætning, at Rådets afgørelser, med hensyn til hvilke der er nedlagt påstand om annulation, ikke var begrundede, og at Retten undlod at efterprøve, om appellanten havde tilknytning til det syriske regime.
- 89 Som det allerede er anført i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, foretog Retten imidlertid en detaljeret analyse af den pågældende situation og gav en tilstrækkelig begrundelse for sin afgørelse, ifølge hvilken Rådet med henblik på anvendelsen af de restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, kunne lægge til grund, at appellanten var en fremtrædende forretningsmand, der drev virksomhed i Syrien, uden at det skulle føre bevis for, at vedkommende havde tilknytning til det syriske regime.
- 90 Som følge heraf hviler det andet anbringende på en fejlagtig forudsætning og skal derfor forkastes som ugrundet.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

- 91 I forbindelse med det tredje anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og om manglende begrundelse har appellanten anført, at alle afgørelser om opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, i henhold til artikel 27, stk. 4, og artikel 28, stk. 4, i afgørelse 2013/255, som ændret, træffes fra sag til sag under hensyntagen til foranstaltningens forholdsmæssighed, som bedømmes individuelt, henset til dens varighed og nødvendighed.
- 92 I denne henseende har appellanten gjort gældende, at den utilstrækkelige karakter af det kriterium, der udelukkende vedrører hans syriske statsborgerskab, og varigheden af de restriktive foranstaltninger, der blev truffet over for ham i 2015, i sig selv godtgør, at disse foranstaltninger er uforholdsmæssige.

- 93 Hvad angår disse foranstaltningers nødvendighed er den appellerede dom ligeledes behæftet med en retlig fejl, eftersom Retten i den appellerede doms præmis 76 traf en generel afgørelse og ikke, som krævet, efter en individuel vurdering.
- 94 Appellanten har endvidere nedlagt påstand om, at Domstolen inden for rammerne af sin kompetence til at overtage behandlingen af sagen fastslår, at afgørelse 2015/1836 og forordning 2015/1828 er ulovlige, for så vidt som de indfører økonomiske sanktioner af strafferetlig karakter i strid med artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950.
- 95 Appellanten har under henvisning til de skriftlige indlæg, der er fremlagt for Retten, ligeledes nedlagt påstand om, at Domstolen tager hans erstatningspåstande til følge.
- 96 Rådet har gjort gældende, at det tredje anbringende bør forkastes som ugrundet, idet Retten foretog en undersøgelse af de omhandlede individuelle restriktive foranstaltningers proportionalitet ved i den appellerede doms præmis 73 og 74 at henvise til retspraksis på området og i dommens præmis 75-77 anvende den på den foreliggende sag.
- 97 Kommissionen er ligeledes af den opfattelse, at det tredje anbringende bør forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

- 98 Det bemærkes, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal være fastlagt i lovgivningen og respektere disses væsentligste indhold, samt at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger af disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 99 I overensstemmelse med Domstolens praksis indebærer proportionalitetsprincippet, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå de lovlige mål, der forfølges med den pågældende lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (dom af 31.1.2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, C-225/17 P, EU:C:2019:82, præmis 102 og den deri nævnte retspraksis).
- 100 Hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet har Domstolen indrømmet 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. Domstolen har deraf udledt, at kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som den kompetente institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. bl.a. dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 101 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at appellanten, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 72, hverken har bestridt lovligheden af de restriktive foranstaltninger generelt eller lovligheden af de foranstaltninger, der er truffet for at bekæmpe vold mod civilbefolkningen.
- 102 Retten fremhævede imidlertid i den appellerede doms præmis 75, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger i det foreliggende tilfælde er passende, for så vidt som den er et led i et formål af en almen interesse, der har lige så grundlæggende betydning for det internationale samfund som beskyttelsen af civilbefolkningen.

- 103 Retten tilføjede i den nævnte doms præmis 76 vedrørende nødvendigheden af de omhandlede restriktive foranstaltninger, at alternative og mindre indgribende foranstaltninger, såsom en ordning med forudgående tilladelse eller en efterfølgende dokumentationspligt i forhold til anvendelsen af de overførte midler, ikke lige så effektivt tillod at nå det forfulgte mål, navnlig henset til muligheden for at omgå de pålagte restriktioner.
- 104 I modsætning til, hvad appellanten har gjort gældende, traf Retten derfor ikke en generel afgørelse, men tog stilling til den individuelle situation i den foreliggende sag.
- 105 Hvad angår argumentet vedrørende nationalitetskriteriet bemærkes, at opførelsen på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, ikke er knyttet til betingelsen om syrisk statsborgerskab, men til betingelsen om status som fremtrædende forretningsmand eller -kvinde, der driver virksomhed i Syrien.
- 106 Hvad angår kritikken vedrørende de omhandlede restriktive foranstaltningers varighed skal det fastslås, at Rådet inden for rammerne af sådanne restriktive foranstaltninger skal foretage en periodisk reevaluering, som hver gang giver den berørte person mulighed for at fremføre sine argumenter og fremlægge faktiske omstændigheder, der underbygger vedkommendes påstande.
- 107 I denne forbindelse tog Retten hensyn til, at der foretages en periodisk reevaluering med henblik på at sikre, at de personer og enheder, der ikke længere opfylder kriterierne for at være opført på listerne over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, slettes af listen, og fastslog i den appellerede doms præmis 77, at genopførelsen af appellants navn på disse lister ikke kunne kvalificeres som uforholdsmæssig på grund af en sådan opførelses potentielt ubegrænsede karakter.
- 108 Det kan derfor ikke foreholdes Retten, at den foretog en urigtig anvendelse af proportionalitetsprincippet.
- 109 Hvad angår appellants påstand om, at Domstolen inden for rammerne af sin kompetence til at overtage behandlingen af sagen fastslår ulovligheden af de pågældende foranstaltninger, idet de indfører økonomiske sanktioner af strafferetlig karakter i strid med artikel 6, stk. 1, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 65 fastslog, at appellanten ikke anfægtede lovligheden af kriteriet for opførelse på listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger.
- 110 Henset til artikel 170, stk. 1, i Domstolens procesreglement, hvorefter der i appelskriftet ikke må foretages nogen ændring af sagens genstand, som den forelå for Retten, skal appellants argumentation, der tilsigter at få fastslået, at bestemmelserne i artikel 27, stk. 2, og artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, som ændret, er i strid med EU-retten, afvises.
- 111 Hvad angår appellants påstand om, at Domstolen pålægger fjernelse af hans navn fra listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, således som den fremgår af påstandene i appelskriftet uden i øvrigt at blive uddybet, skal det bemærkes, at Domstolen ikke har kompetence til at meddele påbud inden for rammerne af en appelsag (jf. i denne retning kendelse af 12.7.2012, Mugraby mod Rådet og Kommissionen, C-581/11 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2012:466, præmis 75, og dom af 25.7.2018, Orange Polska mod Kommissionen, C-123/16 P, EU:C:2018:590, præmis 118).
- 112 For så vidt angår appellants påstand om, at Domstolen tager hans erstatningspåstande til følge, skal det fastslås, at begrundelsen for denne påstand blot består i en henvisning til samtlige de påstande, der var nedlagt for Retten, navnlig erstatningspåstanden.

- 113 Imidlertid opfylder en sådan påstand åbenbart ikke de begrundelseskrav, der er fastsat i Domstolens retspraksis, jf. nærværende doms præmis 49, så meget desto mere som den på ingen måde tager stilling til Rettens bemærkninger med henblik på at forkaste erstatningspåstanden i første instans i den appellerede doms præmis 108-101, hvori den henviser til fast retspraksis vedrørende Unionens ansvar uden for kontraktforhold som omhandlet i artikel 340, stk. 2, TEUF på grund af ulovlig adfærd udvist af dens organer, og heraf konkluderer, at de nødvendige betingelser ikke er opfyldt i den foreliggende sag.
- 114 Appellantens erstatningspåstand skal derfor afvises.
- 115 Følgelig skal det tredje anbringende forkastes, idet det delvist ikke kan antages til realitetsbehandling og delvist er ugrundet.
- 116 Det følger af det ovenstående, at appellen må forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

- 117 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, 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. Da Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da appellanten har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

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

- 1) Appellen forkastes.**
- 2) George Haswani betaler sagsomkostningerne.**

Underskrifter