



Samling af Afgørelser

Sag T-203/20

(offentliggørelse i uddrag)

Maher Al-Imam
mod
Rådet for Den Europæiske Union

Rettens dom (Fjerde Afdeling) af 22. september 2021 (uddrag)

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler – ret til forsvar – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – urigtigt skøn – proportionalitet – ejendomsret – skadelige følger på omdømmet«

1. *Annulationsøgsmål – fysiske eller juridiske personer – retsakter, som berører dem umiddelbart og individuelt – afgørelse om indefrysning af midler vedrørende restriktive foranstaltninger over for Syrien – afgørelse om fornyet gennemgang af listen over personer, grupper eller enheder optaget herpå og om supplerung af denne liste uden ophævelse af den tidligere afgørelse – søgsmål til prøvelse af denne første afgørelse anlagt af en person, der ikke er nævnt deri – person, der er nævnt i den efterfølgende afgørelse – afvisning (Art. 263 TEUF; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP)*

(jf. præmis 47-52)

2. *EU-ret – principper – ret til forsvar – ret til en effektiv domstolsbeskyttelse – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer med tilknytning til det syriske regime – pligt til at meddele de individuelle og specifikke grunde til de trufne afgørelser – rækkevidde – meddelelse til den berørte gennem en offentliggørelse i EU-Tidende – umuligt for Rådet at foretage en underretning – lovlighed – tilsidesættelse – foreligger ikke (Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41, stk. 2, art. 47 og art. 52, stk. 1; Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2020/212; Rådets gennemførelsesforordning 2020/211)*

(jf. præmis 54-56, 67-71, 102-104, 108, 109 og 128-132)

3. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – specifikke restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer med tilknytning til det syriske regime – ret til forsvar – efterfølgende afgørelse, hvorved sagsøgerens navn opretholdes på listen over personer, der er omfattet af disse foranstaltninger – ingen ny begrundelse – Rådets forpligtelse til at meddele den pågældende de nye forhold, som er blevet*

taget i betragtning i forbindelse med den regelmæssige fornyelse af de restriktive foranstaltninger – tilsidesættelse af retten til at blive hørt – foreligger ikke (Rådets afgørelse (FUSP) 2020/719; Rådets gennemførelsesforordning 2020/716)

(jf. præmis 72-78)

4. *EU-ret – principper – overholdelse af en rimelig frist – administrativ procedure – bedømmelse, der skal foretages konkret – bedømmelseskriterier – restriktive foranstaltninger over for Syrien – opførelse af sagsøgeren på listen i bilaget til den anfægtede afgørelse som følge af hans egenskab af førende forretningsmand, som driver virksomhed i Syrien – fristen til at indgive en anmodning om fornyet gennemgang er ikke fastsat i en EU-retlig bestemmelse – den frist, der er angivet i den i EU-Tidende offentliggjort meddelelse, er kort – tilsidesættelse af retten til at blive hørt – foreligger ikke (Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 41, stk. 1, og art. 47; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, art. 34 og bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012, art. 32, stk. 3 og 4; Rådets forordning 2015/1828 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)*

(jf. præmis 89, 92 og 94-98)

5. *Institutionernes retsakter – begrundelse – forpligtelse – rækkevidde – restriktive foranstaltninger over for Syrien – forbud mod indrejse eller transit over for fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, samt indefrysning af disses midler – afgørelse truffet under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og som gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne – kortfattet begrundelse tilladt (Art. 296 TEUF; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)*

(jf. præmis 112-117 og 122-124)

6. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – specifikke restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Syrien – afgørelse 2013/255/FUSP og forordning nr. 36/2012 – kriterier for vedtagelse af restriktive foranstaltninger – fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien – begreb [Art. 29 TEU; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, art. 27, stk. 2, litra a), art. 27, stk. 3, art. 28, stk. 2, litra a), og art. 28, stk. 3; Rådets forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828 samt gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, art. 15, stk. 1a, litra a), og art. 15, stk. 1b]*

(jf. præmis 120, 121, 146 og 225)

7. *Den Europæiske Union – domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter – restriktive foranstaltninger over for Syrien – omfanget af prøvelsen – bevis for grundlaget for*

foranstaltningen – den kompetente EU-myndigheds forpligtelse til i tilfælde af anfægtelse at godtgøre grundlaget for den begrundelse, der foreholdes de berørte personer eller enheder (Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 47; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)

(jf. præmis 134-140)

8. *Den Europæiske Union – domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter – restriktive foranstaltninger over for Syrien – omfanget af prøvelsen – opførelse af sagsøgeren på listen i bilaget til den anfægtede afgørelse som følge af hans egenskab af førende forretningsmand, som driver virksomhed i Syrien – offentligt tilgængelige dokumenter – bevisværdi (Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)*

(jf. præmis 147, 158-161, 166, 174 og 179)

9. *Den Europæiske Union – domstolsprøvelse af lovligheden af institutionernes retsakter – restriktive foranstaltninger over for Syrien – omfanget af prøvelsen – vurdering af lovligheden ud fra de oplysninger, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen (Art. 263 TEUF; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)*

(jf. præmis 175)

10. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler og økonomiske ressourcer – annulations søgsmål anlagt af en fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, og som er omfattet af en afgørelse om indefrysning af midler – fordeling af bevisbyrden – afgørelse baseret på en række indicier – bevisværdi – rækkevidde (Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)*

(jf. præmis 180, 181, 188-191, 196-200, 211, 216, 223-225, 233 og 234)

11. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – specifikke restriktive foranstaltninger over for visse personer og enheder på baggrund af situationen i Syrien – afgørelse 2013/255/FUSP og forordning nr. 36/2012 – formodning for støtte til det syriske regime for så vidt angår fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien – lovlighed – betingelser – afkræftelig formodning – modbevis – foreligger ikke*

(Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II)

(jf. præmis 236-239, 244, 245 og 247)

12. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler og indrejserestriktioner over for personer, enheder eller organer med tilknytning til det syriske regime – begrænsninger af ejendomsretten – tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet – foreligger ikke*

[Art. 5, stk. 4, TEU; Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, art. 17; Rådets afgørelse 2013/255/FUSP, som ændret ved afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og (FUSP) 2020/719, art. 28, stk. 3 og 6, og art. 34 samt bilag I; Rådets forordning nr. 36/2012, art. 16, litra a), og art. 32, stk. 3 og 4, og forordning 2015/1828 samt Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716, bilag II]

(jf. præmis 254-256 og 258-266)

13. *Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – Unionens retsinstitansers kompetence – erstatningsøgsmål – søgsmål anlagt med henblik på at opnå erstatning for den skade, som den fejlagtige opførelse på en liste over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, og gennemførelsen af disse foranstaltninger har medført – omfattet (Art. 340 TEUF; Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1836, (FUSP) 2020/212 og 2020/719; Rådets gennemførelsesforordning 2020/211 og 2020/716)*

(jf. præmis 279)

Resumé

Sagsøgeren, Maher Al-Imam, er en forretningsmand med syrisk statsborgerskab, som har forretningsinteresser inden for turisme, telekommunikation og fast ejendom.

Hans navn var i 2020 blevet opført på listerne over personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som Rådet har truffet over for Den Syriske Arabiske Republik¹, og var derefter blevet opretholdt herpå² med den begrundelse, at han var en førende forretningsmand, der drev virksomhed i Syrien, og at han som generaldirektør for den regimestøttede Telsa Group LLC samt Castro LLC og gennem sine andre forretningsinteresser drog fordel af det syriske regime og støttede dette regimes finansierings- og byggepolitik. Denne begrundelse var støttet dels på kriteriet om fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, som defineret i artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 2, litra a), i afgørelse 2013/255³,

¹ – Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2020/212 af 17.2.2020 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2020, L 43I, s. 6) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/211 af 17.2.2020 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2020, L 43I, s. 1).

² – Rådets afgørelse (FUSP) 2020/719 af 28.5.2020 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2020, L 168, s. 66) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2020/716 af 28.5.2020 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2020, L 168, s. 1).

³ – Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31.5.2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2013, L 147, s. 14), som ændret ved Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1836 af 12.10.2015 (EUT 2015, L 266, s. 75).

som ændret ved afgørelse 2015/1836, og i artikel 15, stk. 1a, litra a), i forordning nr. 36/2012⁴, som ændret ved forordning 2015/1828, dels på det kriterium om tilknytning til det syriske regime, der er defineret i nævnte afgørelses artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, samt i nævnte forordnings artikel 15, stk. 1, litra a).

Retten frifandt Rådet for Den Europæiske Union i det søgsmål, som sagsøgeren havde anlagt med påstand om dels annullation af de anfægtede retsakter, dels erstatning for det tab, som han angiveligt havde lidt som følge af disse retsakter, idet Retten bl.a. undersøgte, om det i lyset af retten til at blive hørt forholdt sig således, at fristen for indgivelse til Rådet af de anmodninger om fornyet gennemgang af restriktive foranstaltninger, som kan indgives af personer opført på listerne, var rimelig.

Retten bemærkninger

Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgerens ret til at blive hørt var blevet tilsidesat som følge af, at fristen for at indgive en anmodning om fornyet gennemgang var kort, fastslog Retten indledningsvis, at denne frist var på otte arbejdsdage fra datoen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende* af meddelelsen til de personer, der var omfattet af de pågældende foranstaltninger, indtil den i denne meddelelse fastsatte frist for indgivelse af den nævnte anmodning. Retten bemærkede dernæst, at forordning nr. 36/2012 ikke fastsætter nogen tidsgrænse for indgivelse af en anmodning om fornyet gennemgang eller fremsættelse af bemærkninger.

I denne sammenhæng bemærkede Retten, at forpligtelsen til at iagttage en rimelig frist ved gennemførelsen af administrative procedurer udgør et almindeligt EU-retligt princip, hvis overholdelse Unionens retsinstanser sikrer, og som er en del af den ret til god forvaltning, der er fastsat i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder. Det følger ligeledes af retspraksis, at når varigheden af proceduren ikke er fastsat ved en EU-retlig bestemmelse, skal spørgsmålet om, hvorvidt fristen er »rimelig«, vurderes på grundlag af samtlige omstændigheder i den konkrete sag, herunder navnlig tvistens betydning for den pågældende, sagens kompleksitet og parternes adfærd.

I den foreliggende sag fandt Retten, at fastsættelsen af en frist for indgivelse af anmodninger om fornyet gennemgang er et legitimt middel for Rådet til at sikre sig, at det modtager bemærkninger og beviser fra de berørte personer og enheder inden afslutningen af den fornyede gennemgang og opnår tilstrækkelig tid til at undersøge dem med den fornødne omhu. Retten fastslog, at den frist på 12 dage, der var blevet fastsat, ganske vist var en kort frist, eftersom den indebar, at sagsøgeren skulle gennemgå meddelelsen og indholdet af opførelsesbegrundelsen og udarbejde bemærkninger, der kunne underbygges af beviser. Retten bemærkede imidlertid dels, at der ikke er fastsat nogen formelle krav for indgivelsen af en anmodning om fornyet gennemgang, dels at indgivelsen af en anmodning om fornyet gennemgang indleder en dialog mellem Rådet og den berørte person eller enhed, som hverken er begrænset i tid eller i antallet af udvekslede skrivelser. Der er derfor ikke noget til hinder for, at en anmodning om fornyet behandling, der indeholder summariske bemærkninger, indgives inden for den fastsatte frist og derefter i givet fald suppleres med andre bemærkninger eller andre beviser i løbet af en efterfølgende kontradiktorisk udveksling med Rådet. Retten konkluderede således, at den frist på

⁴ – Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18.1.2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT 2012, L 16, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EU) 2015/1828 af 12.10.2015 (EUT 2015, L 266, s. 1).

12 dage til at indgive en anmodning om fornyet gennemgang, som Rådet havde fastsat i den meddelelse, der blev offentliggjort i EU-Tidende af 18. februar 2020, ikke i sig selv gjorde det muligt at fastslå, at sagsøgerens ret til at blive hørt var blevet tilsidesat.

Under alle omstændigheder fastslog Retten, at for så vidt som sagsøgeren i overensstemmelse med artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 36/2012 når som helst kan fremsætte en sådan anmodning eller fremsætte bemærkninger hertil, var den frist, som Rådet havde fastsat i den meddelelse, der blev offentliggjort i EU-Tidende, kun af rent vejledende karakter. En sådan vejledning er således nyttig med henblik på at gøre det muligt for de berørte personer og enheder at indgive deres anmodning om fornyet gennemgang, inden den fornyede gennemgang – der er en intern procedure i Rådet – afsluttes, og inden Rådet vedtager nye retsakter.

Hvad for det andet angår sagsøgerens argumenter vedrørende dels den omstændighed, at de eventuelle fremsatte bemærkninger ikke er genstand for en umiddelbar vurdering, dels den omstændighed, at Rådet beslutter kun at undersøge de omhandlede lister én gang om året, bemærkede Retten, at sagsøgeren når som helst kan fremsætte bemærkninger, som Rådet vil reagere på uden at afvente udløbet af perioden på 12 måneder. Retten bemærkede desuden, at i henhold til artikel 34 i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, overvåges denne afgørelse løbende, således at den forlænges eller i givet fald ændres, hvis Rådet skønner, at dens mål ikke er nået.