



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

23. september 2020*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler – urigtigt skøn – ejendomsret – proportionalitet – skade på omdømmet – fastlæggelse af opførelseskriterierne«

I sag T-510/18,

Khaled Kaddour, Damaskus (Syrien), ved solicitors V. Davies og V. Wilkinson, barrister R. Blakeley og M. Lester, QC,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved V. Piessevaux og T. Haas, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation 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 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 sagsøgeren,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne L. Madise og J. Martín y Pérez de Nanclares (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig E. Artemiou,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. marts 2020,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom¹

I. Sagens baggrund

- 1 Sagsøgeren, Khaled Kaddour, er en forretningsmand med syrisk statsborgerskab, som driver kommerciel virksomhed på bl.a. telekommunikations- og olieområdet.

[udelades]

B. Om genopførelsen og opretholdelsen af sagsøgerens navn på listerne over personer, som er omfattet af restriktive foranstaltninger

[udelades]

- 20 Den 12. oktober 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 266, s. 75). Samme dag vedtog Rådet forordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 266, s. 1).
- 21 Det fremgår af sjette betragtning til afgørelse 2015/1836, at »Rådet har vurderet, at en lukket kreds af fremtrædende erhvervsfolk, der [drev] virksomhed i Syrien på grund af den tætte kontrol, som det syriske regime [udøvede] over økonomien, kun [var] 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«, og at »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«.
- 22 Affattelsen af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255 blev ændret ved afgørelse 2015/1836. Disse artikler fastsætter nu restriktioner for indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område samt indefrysning af midler tilhørende »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, medmindre der foreligger »tilstrækkelige oplysninger om, at [disse personer] ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse«.
- 23 Forordning 2015/1828 har bl.a. ændret affattelsen af artikel 15 i forordning nr. 36/2012 med henblik på heri at indføre de nye opførelseskriterier, der er fastsat i afgørelse 2015/1836, og som blev indført ved afgørelse 2013/255.

[udelades]

2. Om opførelsesgrundene og fastlæggelsen af opførelseskriterierne

- 66 Henset til den omstændighed, at sagsøgeren og Rådet i retsmødet drøftede, hvorvidt sagsøgerens navn var blevet opretholdt på de omhandlede lister under henvisning til to eller tre opførelsesgrunde, finder Retten det fornødent at fremsætte følgende præciseringer.

1 – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

67 I den foreliggende sag, og således som det fremgår af præmis 27 ovenfor, er grundene til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister ikke blevet ændret i forhold til afgørelse 2016/850 og gennemførelsesforordning 2016/840, og de er sålydende:

»Fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien med interesser og/eller aktiviteter inden for telekommunikation, oliesektoren og plastindustrien og nære forretningsforbindelser til Maher al-Assad.

Han nyder gavn af og yder støtte til det syriske regime gennem sine forretningsaktiviteter.

Tilknytning til Maher al-Assad, herunder gennem sine forretningsaktiviteter.«

68 Artikel 28, stk. 1, artikel 28, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, har 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, 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, indefrys.

2. I overensstemmelse med Rådets vurderinger og afgørelser med henblik på situationen i Syrien som omhandlet i betragtning 5-11, indefrys alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af:

a) fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien [...]

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.«

69 Artikel 15, stk. 1, litra a), artikel 15, stk. 1a, litra a), og artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, er affattet i næsten samme vendinger.

70 Henset til formuleringen af grundene til opførelse af sagsøgerens navn og til formuleringen af opførelseskriterierne skal det fastslås, at der i den foreliggende sag er blevet anført tre opførelsesgrunde med hensyn til sagsøgeren. Det første led, som svarer til den første grund, vedrører hans egenskab af fremtrædende erhvervsmand, der driver virksomhed i Syrien, det andet led, som tilsvarende den anden grund, vedrører den gavn, han nyder af det syriske regime, og den støtte, han yder til dette, og det tredje led, der svarer til den tredje grund, vedrører tilknytningen til det syriske regime.

71 Det følger heraf, at den første grund til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister er støttet på det retlige kriterium, der er defineret i artikel 28, stk. 2, litra a), i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og artikel 15, stk. 1a, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828 (kriteriet om fremtrædende erhvervsmand, der driver virksomhed i Syrien), og at den anden og tredje grund til opførelse af sagsøgerens navn er støttet på det retlige kriterium, der er defineret i artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og artikel 15, stk. 1, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828 (kriteriet om tilknytning til regimet), som følge enten af den gavn, han nyder af det syriske regime, og den støtte, han yder til dette, eller hans tilknytning til Maher Al-Assad, der er en central figur i det syriske regime.

- 72 For så vidt som Rådet i retsmødet har anført, at henvisningen til den gavn, der er nydt af det syriske regime, og til den støtte, der er ydet til det nævnte regime, ikke skal forstås som en tredje grund til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, hvilket sagsøgeren ikke har modsat sig, finder Retten det nyttigt at foretage den følgende afklaring.
- 73 Den gavn, der er nydt af det syriske regime, eller den støtte, der er ydet til dette, udgør et selvstændigt retligt kriterium, der er fastsat i artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og skal derfor adskilles fra det kriterium om »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, som er fastsat i afgørelsens artikel 28, stk. 2, litra a), og fra det i afgørelsens artikel 28, stk. 1, fastsatte kriterium om tilknytning til personer, der henhører under det nævnte regime.
- 74 Dette fremgår af selve ordlyden af artikel 28 i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836. Denne fastsætter i stk. 1 indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende tre kategorier af personer, nemlig for det første de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen, for det andet de personer, der drager fordel af eller støtter regimet, og for det tredje de personer, som har tilknytning til dem. Artiklens stk. 2 vedrører indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende en række kategorier af personer, herunder fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien. Stk. 1 og 2 i artikel 28 i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, vedrører derfor principielt forskellige kategorier af personer, hvilket bekræftes af den omstændighed, at muligheden for at påberåbe sig artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, udelukkende indrømmes de personer, som er omhandlet i artiklens stk. 2, hvorved det på visse betingelser gøres muligt for de sidstnævnte personer ikke at have deres navn opført eller opretholdt på de omhandlede lister.
- 75 Ordlydsfortolkningen af denne bestemmelse er i overensstemmelse med den sammenhæng, hvori bestemmelsen er vedtaget, og med det formål, der forfølges hermed (jf. i denne retning dom af 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, præmis 12, og af 10.3.2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, præmis 21). Det skal nemlig indledningsvis bemærkes, at det fremgår af femte betragtning til afgørelse 2015/1836, at Rådet har fastsat en række kategorier af personer, som er blevet indført i artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255, med henblik på at videreudvikle de allerede eksisterende restriktive foranstaltninger, som det ønskede at opretholde, ved at fastholde en målrettet og differentieret tilgang. Rådet har således klart tilkendegivet sit ønske om at føje opførelseskriterier til dem, der allerede eksisterede, og som var fastsat i artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255. Dernæst tilsigtede afgørelse 2015/1836, hvorved stk. 3 i artikel 28 i afgørelse 2013/255 blev indført, kun disse nye kategorier af personer, således som det fremgår af 14. betragtning til den nævnte afgørelse. Endelig skal det bemærkes, at den i artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255 fastsatte mulighed ikke fandtes i artikel 28 i nævnte afgørelse 2013/255, inden denne blev ændret ved afgørelse 2015/1836.
- 76 Den omstændighed, at artikel 28 i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, fastsætter forskellige kategorier af personer, betyder imidlertid ikke, at en person ikke kan henhøre under flere kategorier. Det betyder derimod, at Rådet, når det beslutter at opføre eller opretholde en persons navn på de omhandlede lister, i lyset af de beviser, som det råder over, skal fastlægge den eller de kategorier, som denne person kan tilhøre. I denne henseende skal Rådet gøre sig overvejelser om dels det eller de kriterier, som det agter at lægge til grund med henblik på at opføre eller opretholde en persons navn på de omhandlede lister, dels spørgsmålet om, hvorvidt det råder over en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at godtgøre, at hver af de opførelsesgrunde, som er støttet på det eller de af Rådet valgte kriterier, er materielt berettigede.
- 77 I denne henseende kan det med hensyn til en given person ikke udelukkes, at opførelsesgrundene i en vis grad overlapper hinanden, således at en person kan anses for en fremtrædende erhvervs kvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, og anses for inden for rammerne af sin virksomhed at nyde gavn af det syriske regime eller at yde støtte til dette regime gennem den samme virksomhed. Dette fremgår netop af den omstændighed, at det – som anført i sjette betragtning til afgørelse 2015/1836 –

forholder sig således, at det tætte samarbejde med det syriske regime og den støtte, som denne kategori af personer yder til dette regime, er en af grundene til, at Rådet valgte at oprette denne kategori. Det forholder sig ikke desto mindre således, at der selv i denne situation er tale om forskellige kriterier.

- 78 Det er nemlig i retspraksis blevet anerkendt, at kriteriet om »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, blev indført som objektivt, selvstændigt og tilstrækkeligt opførelseskriterium ved afgørelse 2015/1836, således at Rådet ikke længere er forpligtet til at godtgøre, at der foreligger en tilknytning mellem denne kategori af personer og det syriske regime eller mellem denne kategori af personer og den støtte, der ydes til regimet, eller den af regimet dragne fordel, eftersom den omstændighed at være en fremtrædende erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, er tilstrækkelig til at anvende de pågældende restriktive foranstaltninger over for en person (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, og af 4.4.2019, Sharif mod Rådet, T-5/17, EU:T:2019:216, præmis 55 og 56, ikke trykt i Sml., samt kendelse af 11.9.2019, Haswani mod Rådet, T-231/15 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:589, præmis 56).
- 79 Det følger heraf, at når Rådet beslutter at opføre en persons navn som følge af dennes egenskab af fremtrædende erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, er det ikke forpligtet til i begrundelsen for opførelsen af denne person at præcisere, at den pågældende drager fordel af eller støtter det syriske regime. Når Rådet gør dette, er det fordi det ligeledes tilsigter at anvende det i artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255 fastsatte kriterium på den pågældende. Denne fortolkning er den, der er bedst egnet til at sikre den effektive virkning af hvert stykke i artikel 28 i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og til at gøre det muligt for de opførte personer præcist at fastlægge, på grundlag af hvilke kriterier deres navn er blevet opført eller opretholdt på de omhandlede lister.
- 80 Såfremt Rådet i begrundelsen for opførelsen af en persons navn eksplicit henviser til fordelene eller den støtte, som personen yder til det syriske regime, indebærer dette følgelig, at Rådet ved hjælp af en række konkrete, præcise og samstemmende indicier skal godtgøre, hvordan personen støtter eller nyder gavn af det syriske regime. I denne forbindelse forholder det sig således, at selv om Rådet er af den opfattelse, at fordelene eller støtten til det syriske regime følger af de aktiviteter, der udøves af en person, som i øvrigt anses for en fremtrædende erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, er de beviser, som Rådet skal være i besiddelse af, og som det kan se sig nødsaget til at fremlægge med henblik på at godtgøre fordelene eller støtten, ikke nødvendigvis de samme som dem, der gør det muligt at godtgøre egenskaben af »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«.
- 81 Det følger heraf, at det i den foreliggende sag, og i modsætning til det af Rådet hævdede, forholder sig således, at henvisningen til den gavn, som sagsøgeren har nydt af det syriske regime, og til den støtte, han har ydet til det nævnte regime, skal forstås som en grund til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, der er adskilt fra den grund, som vedrører egenskaben af fremtrædende erhvervsmand, der driver virksomhed i Syrien, og fra den grund, der vedrører hans tilknytning til en central figur i det syriske regime. Rådet skal derfor være i stand til ved hjælp af en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier at godtgøre, at den nævnte grund er materielt berettiget.
- 82 Efter disse præciseringer og denne afklaring skal det nu efterprøves, om Rådet i den foreliggende sag, således som sagsøgeren har gjort gældende, har anlagt et urigtigt skøn ved at beslutte at opretholde hans navn på de omhandlede lister.

3. Om det urigtige skøn

[udelades]

- 88 Rådet har i det væsentlige mindet om, at sagsøgerens navn blev opretholdt på de omhandlede lister ved de anfægtede retsakter med henvisning til samme begrundelse som den, der er indeholdt i afgørelse 2016/850 og gennemførelsesforordning 2016/840. Hvad angår disse retsakter fra 2016 skal det bemærkes, at Retten i dom af 31. maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, præmis 102), fastslog, at de beviser, som Rådet havde støttet sig på med henblik på at opretholde opførelsen af sagsøgeren på de omhandlede lister, udgjorde en række indicier, der gjorde det muligt at begrunde en sådan genopførelse. Endvidere har sagsøgeren ikke fremlagt noget forhold, der kan rejse tvivl om Rettens bedømmelse, som fremgår af dom af 31. maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316).
- 89 Således opstår spørgsmålet om, hvilken indvirkning såvel dom af 31. maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), som dom af 26. oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:628), har på analysen af nærværende anbringende, idet der i disse to domme er blevet foretaget en analyse af de beviser, som er gengivet i nærværende sag.
- 90 I denne henseende skal det bemærkes, at artikel 30, stk. 3, i afgørelse 2013/255 og artikel 32, stk. 3, i forordning nr. 36/2012 fastsætter, at såfremt der fastsættes bemærkninger, eller såfremt der forelægges væsentlig ny dokumentation, tager Rådet sin afgørelse op til fornyet overvejelse og underretter den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet herom. Desuden bliver de omhandlede lister i overensstemmelse med den nævnte forordnings artikel 32, stk. 4, revideret med regelmæssige mellemrum og mindst hver 12. måned.
- 91 Læses disse bestemmelser i sammenhæng, følger det, at Rådet i forbindelse med en hvilken som helst fornyet gennemgang forud for vedtagelsen af retsakter om opretholdelse af navnet på en person, der er opført på de omhandlede lister, eller på et hvilket som helst tidspunkt på grundlag af væsentlig ny dokumentation, som er forelagt Rådet, eller bemærkninger, der er fremsat for det, kan være nødsaget til at efterprøve, om den faktuelle situation siden den oprindelige opførelse eller genopførelsen af sagsøgerens navn eller siden en forudgående fornyet gennemgang har ændret sig på en sådan måde, at den pågældendes opførelse ikke længere er begrundet (jf. i denne retning og analogt dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 46, og af 27.9.2018, Ezz m.fl. mod Rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, præmis 50).
- 92 Desuden forholder det sig således, at selv om Retten strengt taget ikke er bundet med hensyn til retskraftvirkningen, for så vidt som genstanden for de søgsmål, hvor Rådet blev frifundet ved dom af 26. oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:628), og af 31. maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), ikke er identisk med genstanden for nærværende søgsmål, kan Retten ikke se helt bort fra den argumentation, som den fremførte i de nævnte to søgsmål, der vedrører de samme parter, og som i det væsentlige rejser de samme retlige spørgsmål.
- 93 Hvis ikke der foretages en efterprøvelse af de faktiske og retlige forhold, der er fremlagt til støtte for nærværende anbringende, er der dog intet, der giver anledning til at antage, at Retten vil komme frem til de samme konklusioner som dem, der fremgår af dom af 26. oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:628), og af 31. maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) (jf. i denne retning dom af 27.9.2018, Ezz m.fl. mod Rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, præmis 53).
- 94 I den foreliggende sag kan det derfor ikke, medmindre der foretages en efterprøvelse af de forhold, som sagsøgeren har fremlagt inden for rammerne af sit anbringende, udelukkes, at disse forhold kan godtgøre, at det var med urette, at Rådet i 2018 besluttede at opretholde hans navn på de omhandlede lister.

[udelades]

a) Om relevansen af de af Rådet fremlagte beviser

- 96 Sagsøgeren har rejst tvivl om relevansen af de beviser, som Rådet fremlagde for i 2018 at godtgøre, at opretholdelsen af hans navn på de omhandlede lister fortsat havde fornødent grundlag.
- 97 Det skal bemærkes, at på området for restriktive foranstaltninger truffet i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme er det spørgsmål, som har betydning ved undersøgelsen af opretholdelsen af en person på den omtvistede liste, hvorvidt den faktuelle situation har ændret sig på en sådan måde siden opførelsen af denne person på listen eller siden den foregående fornyede gennemgang, at den ikke længere tillader at drage den samme konklusion angående personens involvering i terroraktiviteter (dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 82). Desuden er det i forbindelse med restriktive foranstaltninger vedtaget over for Iran blevet præciseret, at Rådet ikke er forpligtet til at fremføre nye faktiske omstændigheder, så længe de faktiske omstændigheder, der udgjorde grundlaget for den oprindelige opførelse, er relevante og tilstrækkelige til at opretholde den berørte part på listen (generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punkt 182).
- 98 Endelig er det blevet fastslået, at Rådet er forpligtet til at fremlægge nye beviser med henblik på at godtgøre, at opførelsen af en persons navn har fornødent grundlag, for så vidt som kriteriet og grundene til denne opførelse har ændret sig (jf. i denne retning kendelse af 11.9.2019, Haswani mod Rådet, T-231/15 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:589, præmis 56).
- 99 Det følger heraf, at det med henblik på at begrunde opretholdelsen af en persons navn på de omhandlede lister ikke er ulovligt for Rådet at støtte sig på de samme beviser, der begrundede den oprindelige opførelse, genopførelsen eller den tidligere opretholdelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, forudsat dels, at opførelsesgrundene er uændrede, dels, at konteksten ikke har ændret sig på en sådan måde, at disse beviser ikke længere er anvendelige.
- 100 I denne henseende skal det endvidere bemærkes, at det følger af karakteren af de foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), at de er underlagt en periodisk fornyet gennemgang og kan anvendes flere gange i efterfølgende perioder. Dette er navnlig tilfældet, hvis den geopolitiske situation – trods de tidligere anvendte restriktive foranstaltninger – ikke udvikler sig. I denne situation må det være muligt for Rådet fortsat at anvende de nødvendige foranstaltninger, selv hvis situationen ikke har ændret sig, under forudsætning af, at de faktiske omstændigheder, der danner grundlag for at opretholde de restriktive foranstaltninger, fortsat begrundes anvendelsen heraf på tidspunktet for deres vedtagelse, navnlig at de faktiske omstændigheder stadig er tilstrækkeligt nylige (jf. i denne retning generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punkt 201 og 202).
- 101 For så vidt som det, som anført i præmis 67 ovenfor, forholder sig således, at grundene til opførelse af sagsøgerens navn ikke er blevet ændret, skal det derfor i den foreliggende sag udelukkende efterprøves, om der i de sagsakter, der er blevet fremlagt for Retten, foreligger oplysninger, som giver grund til at antage, at sagsøgerens faktuelle situation eller de faktiske omstændigheder i Syrien har ændret sig på en sådan måde, at de beviser, som Rådet fremlagde i 2016 med henblik på at godtgøre, at opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister havde fornødent grundlag, ikke længere var relevante med henblik på at begrunde opretholdelsen af hans navn på de nævnte lister i 2018.
- 102 I denne henseende skal det for det første fastslås, at situationen i Syrien ikke forbedrede sig mellem 2016 og 2018. De beviser, som sagsøgeren har fremlagt i stævningen, og hvorved det tilsigtes at godtgøre, at den økonomiske situation i Syrien er sådan, at det er urealistisk at tro, at han skulle kunne støtte regimet med den lille formue, han har tilbage, gør det ikke muligt at fastslå, at den syriske kontekst har ændret sig på en sådan måde, at opretholdelsen af sagsøgerens navn på de

omhandlede lister ikke længere er begrundet. Tværtimod viser Verdensbankgruppens rapport af 2017 om de økonomiske og sociale konsekvenser af konflikten i Syrien, den artikel af 14. marts 2016 fra avisen *International Business Times*, der omhandler Ruslands og USA's omkostninger i forbindelse med krigen i Syrien, og endelig den artikel af 9. april 2018 fra avisen *Time*, hvorved det søges at besvare spørgsmålet om, hvorfor den syriske borgerkrig er blevet endnu mere kompleks, at krigen i Syrien fortsat er aktuel. I denne sammenhæng har Rådet og Unionen grundlag for at opretholde de restriktive foranstaltninger, som de anser for nødvendige til at udøve pres på det syriske regime.

103 Selv om sagsøgeren har gjort gældende, at hans erhvervsaktiviteter er ophørt, og at han aldrig har haft nogen forbindelse til Maher Al-Assad, skal det for det andet fastslås, at han allerede fremførte sådanne argumenter inden for rammerne af den sag, der gav anledning til dom af 31. maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, præmis 115), og at han i forbindelse med sine procesdokumenter ikke fremførte noget holdepunkt for, at hans personlige situation skulle have ændret sig mellem 2016 og 2018. Hvad angår de dokumenter, som sagsøgeren har fremlagt med henblik på at godtgøre, at general Bilal var kabinetschef for Maher Al-Assad, skal det med forbehold af den i præmis 120 nedenfor foretagne efterprøvelse af deres beviskraft og deres egnethed til at rejse tvivl om de af Rådet fremlagte beviser bemærkes, at disse beviser imidlertid kun henviser til den nævnte general og ikke som sådan gør det muligt at identificere en konkret ændring i sagsøgerens situation, som Rådet kunne og skulle have haft kendskab til på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om opretholdelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister. Endvidere tilsigtes det med disse dokumenter at rejse tvivl om dette aspekt af forbindelsen mellem sagsøgeren og Maher Al-Assad, men de vedrører ikke de eksisterende forretningsforbindelser mellem de to sidstnævnte.

104 Følgelig – og uden at spørgsmålet om, hvorvidt de af Rådet fremlagte beviser gør det faktisk muligt at godtgøre, at grundene til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister havde fornødent grundlag i 2018, foregribes på dette trin af Rettens argumentation – var Rådet ikke forpligtet til at fremlægge supplerende beviser i forhold til de i 2016 fremlagte som følge af ændringer i sagsøgerens situation eller situationen i Syrien, der kan begrunde, at hans navn fjernes fra de omhandlede lister.

105 De argumenter, som sagsøgeren har fremført med henblik på at bestride relevansen af de fremlagte beviser som følge af, at de var gamle, eller af den omstændighed, at der ikke foreligger nye beviser, som bekræfter dem, skal derfor forkastes. I øvrigt og under alle omstændigheder skal sagsøgerens argument, hvorefter Rådet ikke kunne støtte sig på artikler, som Retten inden for rammerne af dom af 13. november 2014, Kaddour I (T-654/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:947), havde anset for ikke at godtgøre, at begrundelsen for hans opførelse var materielt berettiget, forkastes. Ved dom af 26. oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:628, præmis 78), blev dette argument vedrørende de samme beviser nemlig forkastet, idet det blev bemærket, at hver enkelt sag, som indbringes for Retten, har sine egne sagsakter, og at hver af disse sagsakter er helt selvstændige. Den omstændighed, at Rådet i nærværende sag har fremlagt visse dokumenter, om hvilke Retten inden for rammerne af en anden sag fastslog, at de ikke opfyldte bevisbyrden, fratager således ikke Rådet muligheden for at påberåbe sig disse dokumenter blandt andre beviser med henblik på at sammensætte en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der kan begrunde, at opretholdelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister har fornødent grundlag.

[udelades]

B. Om det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, samt artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828

143 Sagsøgeren er af den opfattelse, at han har ret til at være omfattet af bestemmelserne i artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, samt artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828.

144 I denne henseende er de ved disse bestemmelser fastsatte betingelser ikke kumulative, således at det i modsætning til det, som Rådet har gjort gældende i svarskriftet, er muligt for ham at påberåbe sig retten til at være omfattet af de nævnte bestemmelser, for så vidt som han opfylder en af de heri fastsatte betingelser.

[udelades]

147 I denne forbindelse skal det bemærkes, at det fremgår af artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, at personer, enheder eller organer i en af de kategorier, der er omhandlet i disse artiklers stk. 2, ikke medtages eller opretholdes på listerne over personer og enheder i bilag I til afgørelse 2013/255, 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. De samme betingelser er for så vidt angår indefrysningen af midler blevet gengivet i artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828.

148 Hvad indledningsvis angår sagsøgerens argument, hvorefter disse betingelser er alternative og ikke kumulative, kræver argumentet en fortolkning af disse bestemmelser. I henhold til retspraksis skal bestemmelserne fortolkes under hensyntagen ikke alene til de heri anvendte udtryk, men ligeledes til den sammenhæng, hvori de indgår, og de hermed forfulgte mål (jf. i denne retning dom af 17.11.1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, præmis 12, og af 10.3.2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, præmis 21).

149 I denne henseende skal det bemærkes, at de i artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, samt artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, opregnede betingelser er adskilt af det sideordnende bindeord »eller«. Dette bindeord kan ud fra et lingvistisk synspunkt såvel have betydningen enten-eller som både-og, og det skal derfor forstås i den sammenhæng, hvori det benyttes, og i lyset af målene med den omhandlede retsakt (jf. analogt dom af 14.5.2019, M m.fl. (Tilbagekaldelse af flygtningestatus), C-391/16, C-77/17 og C-78/17, EU:C:2019:403, præmis 102).

150 Det mål, der forfølges med den ved afgørelse 2013/255 og gennemførelsesforordning nr. 36/2012 indførte ordning for restriktive foranstaltninger, er at forbyde enhver form for støtte til det syriske regime for at lægge pres på dette regime med henblik på at få det til at ændre sin undertrykkende politik over for civilbefolkningen. Med henblik på at nå dette mål vedtog Rådet afgørelse 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255, netop fordi det havde noteret sig det syriske regimes bestræbelser på at omgå Unionens restriktive foranstaltninger for fortsat at finansiere og støtte regimets politik med voldelig undertrykkelse af civilbefolkningen (fjerde betragtning til afgørelse 2015/1836). For at sikre de nævnte foranstaltningers effektivitet fastsatte Rådet således visse kategorier af personer og enheder, der var særligt relevante for opfyldelsen af et sådant mål (femte betragtning til afgørelse 2015/1836), og der skulle over for disse personer og enheder bl.a. vedtages foranstaltninger om indefrysning af midler. Disse kategorier af personer og enheder er blevet defineret i lyset af den forbindelse, som de har til regimet, den indflydelse, som de kan udøve herpå, eller den støtte, uanset formen, som de kan yde til det (sjette til tolvte betragtning til afgørelse 2015/1836).

151 Den formulering, der er indeholdt i artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, samt artikel 15, stk. 1b, i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, skal følgelig forstås således, at den afspejler de forskellige måder, hvorpå en person kan fremme det på nuværende tidspunkt siddende syriske regime, uden at disse måder kan anses for at udelukke hinanden. Henset til denne sammenhæng og til det med afgørelse 2013/255 og forordning nr. 36/2012 forfulgte mål er de betingelser, der er opregnet i disse forskellige artikler, nødvendigvis kumulative.

¹⁵² Såfremt det forholdt sig anderledes, ville den pågældende ordning for restriktive foranstaltninger risikere at miste sin betydning. Dette ville nemlig være ensbetydende med at anerkende, at en person eller en enhed kunne fjernes fra de omhandlede lister, fordi den pågældende ikke længere var knyttet til regimet, skønt personen eller enheden, f.eks., udøver en indflydelse herpå eller udgør en reel risiko for omgåelse.

[udelades]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) **Khaled Kaddour bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. september 2020.

Underskrifter