



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

7. april 2016*

»Appel — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP) — restriktive foranstaltninger over for Den Syriske Arabiske Republik — foranstaltninger over for personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet — bevis for, at opførelsen på listerne er velbegrunderet — en række indicier — urigtig gengivelse af beviser«

I sag C-193/15 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 27. april 2015,

Tarif Akhras ved solicitors S. Millar og S. Ashley, D. Wyatt, QC, samt barrister R. Blakeley,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved M.-M. Joséphidès og M. Bishop, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved D. Gauci og L. Havas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne D. Šváby, J. Malenovský, M. Safjan og M. Vilaras,

generaladvokat: P. Mengozzi

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: engelsk.

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved appelskrift har Tarif Akhras nedlagt påstand for Domstolen om ophævelse af den af Den Europæiske Unions Ret den 12. februar 2015 afsagte dom Akhras mod Rådet (T-579/11, EU:T:2015:97, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Rådet for de af Tarif Akhras nedlagte påstande om annullation af:
 - Rådets gennemførelsesafgørelse 2012/172/FUSP af 23. marts 2012 om gennemførelse af afgørelse 2011/782/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 87, s. 103)
 - Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 266/2012 af 23. marts 2012 om gennemførelse af artikel 32, stk. 1, i forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 87, s. 45)
 - Rådets afgørelse 2012/739/FUSP af 29. november 2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/782/FUSP (EUT L 330, s. 21)
 - Rådets gennemførelsesafgørelse 2013/185/FUSP af 22. april 2013 om gennemførelse af afgørelse 2012/739 (EUT L 111, s. 77)
 - Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 363/2013 af 22. april 2013 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 111, s. 1)
 - Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 147, s. 14)
 - Rådets gennemførelsesafgørelse 2014/730/FUSP af 20. oktober 2014 om gennemførelse af afgørelse 2013/255 (EUT L 301, s. 36), og
 - Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1105/2014 af 20. oktober 2014 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 301, s. 7),

for så vidt som disse retsakter vedrører Tarif Akhras (herefter samlet »de omtvistede retsakter«).

Sagens baggrund og de omtvistede retsakter

- 2 Den 9. maj 2011 vedtog Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse 2011/273/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT L 121, s. 11). Som det fremgik af anden betragtning til denne afgørelse, »[fordømte] Unionen [...] på det kraftigste den voldelige

undertrykkelse, herunder brugen af skarp ammunition, af fredelige protester forskellige steder over hele Syrien, som har resulteret i flere demonstranternes død, sårede personer og vilkårlige tilbageholdelser«. Tredje betragtning til afgørelsen havde følgende ordlyd:

»I lyset af situationens alvor bør der indføres restriktive foranstaltninger over for [Den Syriske Arabiske Republik] og de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien.«

3 I henhold til artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273 skulle der vedtages restriktive foranstaltninger over for de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien og for personer med tilknytning til dem, jf. listen i bilaget til denne afgørelse.

4 Rådets forordning (EU) nr. 442/2011 af 9. maj 2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT L 121, s. 1) blev vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF og afgørelse 2011/273. Denne forordnings artikel 4, stk. 1, bestemte, at »[a]lle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de fysiske eller juridiske personer, enheder og organer, der er opført på listen i bilag II, indefrysnes«. I henhold til forordningens artikel 5, stk. 1, indeholdt bilaget en liste over de personer, enheder og organer, som Rådet har konstateret er personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og personer, enheder og organer med tilknytning til dem.

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

»Indrejserestriktionerne og indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer bør anvendes på yderligere personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, især personer og enheder, der finansierer regimet eller stiller logistisk støtte til rådighed for regimet, navnlig sikkerhedsapparatet, eller som underminerer bestræbelserne på at opnå en fredelig overgang til demokrati i Syrien.«

6 Artikel 3, stk. 1, i afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, omhandlede ligeledes »personer, der drager fordel af eller støtter regimet«. Tilsvarende foreskrev artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, indefrysning af pengemidler, som bl.a. tilhører »personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget«.

7 Ved afgørelse 2011/522 blev Tarif Akhras' navn tilføjet på listen i bilaget til afgørelse 2011/273. Begrundelsen for opførelsen på denne liste var følgende:

»Grundlægger af Akhras Group (råvarer, handel, forarbejdning og logistik), Homs. Støtter det syriske regime økonomisk.«

8 Rådets forordning (EU) nr. 878/2011 af 2. september 2011 om ændring af forordning nr. 442/2011 (EUT L 228, s. 1) ændrede ligeledes de generelle kriterier for opførelse på listen i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 442/2011, med henblik på at omfatte personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet eller personer og enheder med tilknytning til dem. Tarif Akhras' navn blev ved sidstnævnte forordning tilføjet i bilag II til forordning nr. 442/2011. Den anførte begrundelse for at opføre hans navn på listen i dette bilag var den samme som den, der var angivet i bilaget til afgørelse 2011/522.

- 9 Rådets afgørelse 2011/628/FUSP af 23. september 2011 om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT L 247, s. 17) og Rådets forordning (EU) nr. 1011/2011 af 13. oktober 2011 om ændring af forordning nr. 442/2011 (EUT L 269, s. 18) opretholdt Tarif Akhras' navn på listen over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, og indsatte oplysninger om hans fødselsdato og fødested.
- 10 Rådets afgørelse 2011/782/FUSP af 1. december 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/273 (EUT L 319, s. 56) ophævede og erstattede afgørelse 2011/273 og indførte yderligere nye foranstaltninger. Artikel 18, stk. 1, i afgørelse 2011/782 foreskrev, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, for personer, der drager fordel af eller støtter regimet, og for personer med tilknytning til dem, jf. listerne i bilag I til den nævnte afgørelse. Afgørelsens artikel 19, stk. 1, foreskrev, at »[a]lle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af civilbefolkningen i Syrien, og personer og enheder med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilag I og II, indefrysas«. De nærmere bestemmelser om denne indefrysning var fastsat i artikel 19, stk. 2-7, i afgørelse 2011/782. I henhold til denne afgørelses artikel 21, stk. 1, udarbejdede Rådet disse lister.
- 11 Den omtalte afgørelse opretholdt Tarif Akhras' navn på listen over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, uden at ændre begrundelsen for opførelsen på listen.
- 12 Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT L 16, s. 1) ophævede forordning nr. 442/2011 og bestemmer i artikel 15, stk. 1, litra a), at bl.a. pengemidler, som tilhører personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, indefrysas.
- 13 Forordning nr. 36/2012 opretholdt Tarif Akhras' navn på listen over personer, enheder og organer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, uden at ændre begrundelsen for opførelsen på listen.
- 14 Ved gennemførelsesafgørelse 2012/172 blev Tarif Akhras' navn opretholdt på listen i bilaget til afgørelse 2011/782. Derudover blev der indsat oplysninger om hans pasnummer, og hans fødselsdato blev rettet. Den angivne begrundelse for opførelsen på denne liste var blevet ændret som følger:

»Fremtrædende forretningsmand, der nyder godt af og støtter regimet. Grundlægger af Akhras Group (råvarer, handel, forarbejdning og logistik) og tidligere formand for handelskammeret i Homs. Nære forretningsforbindelser til præsident Al-Assads familie. Bestyrelsesmedlem i Sammenslutningen af Syriske Handelskamre. Har skaffet industri- og boligområder til improviserede fangelejre samt logistisk støtte til regimet (busser og tankbiler).«
- 15 Gennemførelsesforordning nr. 266/2012 opretholdt Tarif Akhras' navn på listen i bilag II til forordning nr. 36/2012. Oplysningerne om Tarif Akhras og begrundelsen for, at han var opført på listen i dette bilag, er identiske med dem, der er indeholdt i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2012/172.
- 16 Afgørelse 2011/782 blev ophævet og erstattet af afgørelse 2012/739. Denne opretholdt Tarif Akhras' navn på listen over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, idet den for så vidt angår sagsøgeren overtog de oplysninger og begrundelser, der var indeholdt i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2012/172.
- 17 Gennemførelsesafgørelse 2013/185 – for så vidt angår listen i bilag I til afgørelse 2012/739 – såvel som gennemførelsesforordning nr. 363/2013 – for så vidt angår listen i bilag II i forordning nr. 36/2012 – opretholdt Tarif Akhras' navn på listen over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, idet de for så vidt angår sagsøgeren overtog de oplysninger og begrundelser, der var indeholdt i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2012/172.

- 18 Rådet vedtog ved afgørelse 2013/255 nye restriktive foranstaltninger over for Syrien. Tarif Akhras' navn er også indeholdt i bilaget til denne afgørelse af de samme grunde som dem, der er angivet i nærværende doms præmis 14.
- 19 Gennemførelsesafgørelse 2014/730 opretholdt Tarif Akhras' navn på listen i bilaget til afgørelse 2013/255 og ændrede begrundelsen for, at han var opført på denne liste, som følger:
- »Fremtrædende forretningsmand, der nyder godt af og støtter regimet. Grundlægger af Akhras Group (råvarer, handel, forarbejdning og logistik) og tidligere formand for handelskammeret i Homs. Nære forretningsforbindelser til præsident Assads familie. Bestyrelsesmedlem i Sammenslutningen af Syriske Handelskamre. Har skaffet logistisk støtte til regimet (busser og tankbiler).«
- 20 Gennemførelsesforordning nr. 1105/2014 opretholdt Tarif Akhras' navn på listen i bilag II til forordning nr. 36/2012. Oplysningerne om Tarif Akhras og begrundelsen for, at han er opført på listen i dette bilag, er identiske med det i bilaget til gennemførelsesafgørelse 2014/730 anførte.

Sagen for Retten og den anfægtede dom

- 21 Tarif Akhras' krav, som blev udvidet ved senere nedlagte påstande, tog sigte på at opnå annullation af afgørelse 2011/522, 2011/628 og 2011/782, forordning nr. 878/2011, nr. 1011/2011 og nr. 36/2012 samt de omtvistede retsakter.
- 22 Tarif Akhras anmodede endvidere Retten om at fastslå, at bestemte bestemmelser i afgørelse 2011/273 og 2013/255 samt i forordning nr. 442/2011 ikke fandt anvendelse på ham.
- 23 Tarif Akhras havde fremsat tre anbringender til støtte for søgsmålet, der vedrørte henholdsvis et åbenbart urigtigt skøn, tilsidesættelse af visse grundlæggende rettigheder samt tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter og retten til forsvar.
- 24 Retten tog Tarif Akhras' tredje anbringende delvis til følge og annullerede afgørelse 2011/522, 2011/628 og 2011/782 samt forordning nr. 878/2011, nr. 1011/2011 og nr. 36/2012 på grund af manglende begrundelse, for så vidt som disse retsakter vedrørte sagsøgeren.
- 25 Retten forkastede i det øvrige Tarif Akhras' søgsmål. Desuden fastslog Retten, at hver part skulle bære sine egne omkostninger i forbindelse med sagen i første instans og pålagde sagsøgeren at betale omkostningerne i forbindelse med en begæring om foreløbige forholdsregler, der tidligere var blevet afvist ved kendelse.

Parternes påstande

- 26 Tarif Akhras har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede doms præmis 107-135 og 155-157 ophæves.
 - De omtvistede retsakter annulleres.
 - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.
- 27 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.

— Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28 Europa-Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

Om formaliteten

Parternes argumenter

29 Rådet er, idet det har angivet at have en klar forståelse af sagsøgerens hensigt for så vidt angår appelsagens realitet, af den opfattelse, at sagsøgeren i påstandene i appelskriftet burde have anført klart, hvilken del af Rettens afgørelse i domskonklusionen der søges ophævet. I mangel af en sådan henvisning opfylder appelskriftet ikke kravene i artikel 169, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

Domstolens bemærkninger

30 Artikel 169, stk. 1, i Domstolens procesreglement bestemmer, at påstandene i appelskriftet skal gå ud på, at Rettens afgørelse, således som den fremgår af den appellerede doms konklusion, ophæves helt eller delvist.

31 I den foreliggende sag følger det af punkt 1 og 2 i den appellerede doms konklusion, at Retten traf afgørelse dels om annullation af afgørelse 2011/522, 2011/628 og 2011/782 samt forordning nr. 878/2011, nr. 1011/2011 og nr. 36/2012, for så vidt som disse retsakter vedrørte sagsøgeren, og dels i øvrigt om frifindelse for det af Tarif Akhras anlagte søgsmål.

32 Heraf følger, at en appel iværksat til prøvelse af den appellerede dom kun kan have til formål at ophæve i det mindste det ene af disse to aspekter af Rettens afgørelse, derved at den anfægter Rettens afgørelse om annullation af bestemte retsakter eller om frifindelse i øvrigt for det af Tarif Akhras anlagte søgsmål (jf. analogt kendelse *Cytochroma Development mod KHIM*, C-490/13 P, EU:C:2014:2122, præmis 32). Modsat bør en appel, der alene tilsigter at opnå en ændring af Rettens begrundelse for denne afgørelse uden at have til formål, at afgørelsen helt eller delvis ophæves, under anvendelse af artikel 169, stk. 1, i Domstolens procesreglement anses for ikke at kunne antages til realitetsbehandling (jf. i denne retning dom *Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa*, C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 44 og 45, samt Rådet m.fl. mod *Vereniging Milieudéfensie og Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, C-401/12 P-C-403/12 P, EU:C:2015:4, præmis 33 og 34).

33 I denne henseende skal det ganske vist bemærkes, at påstandene i den af Tarif Akhras iværksatte appel ikke udtrykkeligt er rettet imod et element af den appellerede doms konklusion, men snarere visse punkter af den begrundelse, som Retten gav for domskonklusionen.

34 Ikke desto mindre fremgår det tydeligt af argumentationen i appelskriftet, af de præmisser af den appellerede dom, der henvises til i appellens påstande, og af den omstændighed, at disse påstande ligeledes har til formål, at de omtvistede retsakter annulleres, at appellen ikke – således som Rådet og

Kommissionen er enige om – tilsigter blot at opnå en ændring af begrundelsen, men at den appellerede dom ophæves, for så vidt som denne traf afgørelse om frifindelse for det af Tarif Akhras anlagte søgsmål, for så vidt som det tilsigter en annullation af de omtvistede retsakter.

- 35 Under disse omstændigheder skal det konstateres, at genstanden for denne appel er, at Rettens afgørelse, således som den fremgår af den appellerede doms konklusion, ophæves delvist, og at de formelle mangler, som påstandene i appelskriftet er behæftet med, ikke forhindrer Domstolen i at udøve sin legalitetskontrol (jf. analogt dom ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, C-369/09 P, EU:C:2011:175, præmis 67, samt kendelse Fercal mod KHIM, C-324/13 P, EU:C:2014:60, præmis 37).
- 36 Appellen kan herefter fremmes til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

- 37 Tarif Akhras har anført to anbringender til støtte for sin appel, dels vedrørende en retlig fejl i forhold til, at det anerkendtes, at Rådet havde mulighed for at anvende en formodning om støtte fra lederne af Syriens største virksomheder til det syriske regime, dels en urigtig gengivelse af de i første instans fremlagte beviser.
- 38 Med sit første anbringende har Tarif Akhras gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at tillade, at Rådet anvendte en formodning, som Domstolen havde udelukket anvendelsen af i dommene Anbouba mod Rådet (C-630/13 P, EU:C:2015:247) og Anbouba mod Rådet (C-605/13 P, EU:C:2015:248). Det følger af disse domme, at Rådet for Unionens retsinstanser tværtimod burde have fremlagt en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig tilknytning mellem den person, der er undergivet en foranstaltning i form af indefrysning af midler, og det syriske regime.
- 39 Imidlertid fremlagde Rådet i den pågældende sag ikke en sådan række indicier.
- 40 Tarif Akhras har nemlig præciseret, at selv om han erkendte at være en fremtrædende forretningsmand, at han tidligere havde været formand for handels- og industrikammeret i byen Homs, og at han var bestyrelsesmedlem i sammenslutningen af syriske handelskamre, havde han bestridt Rådets påstande. Derudover havde Rådet ikke fremlagt noget bevis for sine påstande. Under disse omstændigheder burde Retten have taget hensyn til den omstændighed, at Rådet havde fremsat en række alvorlige og omstridte beskyldninger, som det end ikke forsøgte at underbygge.
- 41 Appellanten har også gjort gældende, at der forelå afgørende beviser, der godtgjorde, at han ikke havde støttet eller draget fordel af det syriske regime. I betragtning af disse beviser burde Retten i forbindelse med, at den tog hensyn til de af Rådet fremsatte beviser i den sammenhæng, hvori de indgik, have fundet, at de hverv, som Tarif Akhras havde udøvet inden for netværket af syriske entreprenører, ikke burde anses for at godtgøre en støtte til det syriske regime.
- 42 Med sit andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten foretog en urigtig gengivelse af de beviser, der var fremlagt for den. Appellanten har desuden anført, at Retten begik en retlig fejl derved, at den behandlede de fremlagte beviser isoleret, at den så bort fra væsentlige beviser, og at den pålagde ham en urimelig og ulovlig bevisbyrde.
- 43 Tarif Akhras har navnlig anført, at han har godtgjort, at han havde været ejer af en oppositionsavis, der autoritativt var blevet lukket af det syriske regime, hvilket Rådet ikke har modbevist. Ved i den appellerede doms præmis 129 at finde, at de faktiske omstændigheder, som i denne forbindelse var

angivet af appellanten, ikke var godtgjort, har Retten foretaget en urigtig gengivelse af de fremlagte beviser – der bestod af en rapport fra USA's udenrigsministerium, appellantens vidneudsagn og ugentlige opdateringer fra det arabiske netværk for menneskerettigheder.

- 44 Rettens bemærkninger om, at Tarif Akhras ikke havde godtgjort, hvordan lukningen af hans avis havde haft indflydelse på trivslen af hans forretninger, og at han havde en vis frihed til at ytre sig i forhold til det syriske regime, var ligeledes et udslag af en urigtig gengivelse af sagsakterne. Hvad derudover angår de risici, der er forbundet med at kritisere regimet, ville det være urimeligt at kræve af appellanten, at denne fremlagde flere beviser for sin modstand mod det nævnte regime.
- 45 I øvrigt var appellantens påstand om, at denne havde været offer for en abrupt opsigelse af en lejeaftale indgået med havnen i Tartus (Syrien), blevet undersøgt isoleret i den appellerede doms præmis 130, selv om den burde være blevet vurderet i forbindelse med lukningen af den avis, han var indehaver af.
- 46 Retten foretog ligeledes en urigtig gengivelse af de af appellanten fremlagte beviser, idet den i den appellerede doms præmis 131 og 132 fandt, at appellanten ikke havde godtgjort, at der var gnidninger med regimets politiske favoritter. Retten så bl.a. bort fra den omstændighed, at Tarif Akhras klart havde angivet, at han mod sin vilje var blevet afsat som formand for handelskammeret i Homs. Retten burde også have taget hensyn til den omstændighed, at ingen af de daværende medlemmer af dette handelskammer var opført på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, og burde ikke uden nogen form for bevis have hævdet, at et tilhørsforhold til handelskammeret alene kunne forklares ved en vis nærhed til regimet. Endelig havde Retten i denne forbindelse pålagt appellanten en urimelig og ulovlig bevisbyrde.
- 47 På baggrund af samtlige disse forhold bestod Rettens tilgang i virkeligheden i at vurdere, at det at være en velstående forretningsmand er tilstrækkeligt til at retfærdiggøre opførelse på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, og at beviser, der godtgør det modsatte, skulle undersøges isoleret, fordi de var mistænkelige eller utilstrækkelige. Denne tilgang er præcis den, Domstolen kendte ulovlig i dommene Anbouba mod Rådet (C-630/13 P, EU:C:2015:247) og Anbouba mod Rådet (C-605/13 P, EU:C:2015:248).
- 48 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at Domstolen bør forkaste de to anbringender, som Tarif Akhras har gjort gældende til støtte for søgsmålet.

Domstolens bemærkninger

- 49 Med de sine to anbringender, der skal behandles samlet, har Tarif Akhras i det væsentlige gjort gældende, at Retten i den appellerede dom ikke iagttog bevisbyrdereglerne på området for restriktive foranstaltninger, idet den anerkendte, at der for Tarif Akhras vedkommende forelå en formodning for støtte til det syriske regime, og at denne retlige fejl skal medføre en ophævelse af den appellerede dom, for så vidt som Retten ikke – uden at gengive de af appellanten fremlagte beviser urigtigt og uden at pålægge ham en ulovlig og urimelig bevisbyrde – kunne finde, at opførelsen af Tarif Akhras på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, hvilede på en række indicier, som var tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende.
- 50 I denne henseende skal i første række de generelle kriterier for opførelse på listerne over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, behandles, i anden række begrundelsen for at opføre Tarif Akhras på disse lister og i tredje række beviset for, at denne opførelse var velbegrundet (jf. i denne retning domme Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 41, Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 40, og Ipatou mod Rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, præmis 39).

- 51 Hvad for det første angår de generelle kriterier, som i det foreliggende tilfælde er lagt til grund for anvendelsen af restriktive foranstaltninger, og som Rådet har et vidt skøn med hensyn til at fastlægge (jf. i denne retning domme Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 120, Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 42, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 41), skal det fastslås, at artikel 3, stk. 1, og artikel 4, stk. 1, i afgørelse 2011/273, som ændret ved afgørelse 2011/522, bl.a. omfattede personer og enheder, der drager fordel af eller støtter regimet, og personer og enheder med tilknytning til dem, mens artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 442/2011, som ændret ved forordning nr. 878/2011, bl.a. omfatter personer og enheder, der drager fordel af eller støtter dette regime, og personer og enheder med tilknytning til dem.
- 52 Hverken afgørelse 2011/782 eller forordning nr. 36/2012 indeholder nogen definition af begreberne »drager fordel af« det syriske regime, »støtter« det nævnte regime eller begrebet »tilknytning« til personer og enheder, der drager fordel af eller støtter det syriske regime. De indeholder heller ingen præciseringer om bevismidler vedrørende disse forhold (jf. analogt domme Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 43, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 42).
- 53 Det skal derfor fastslås, at hverken afgørelse 2011/782 eller forordning nr. 36/2012 opstiller nogen formodning for støtte til det syriske regime over for ledere af de førende virksomheder i Syrien (jf. analogt domme Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 44, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 43).
- 54 På trods af fraværet af en sådan udtrykkelig formodningsregel i disse retsakter bemærkede Retten imidlertid i den appellerede doms præmis 109, at afgørelse 2011/782, som forordning nr. 36/2012 henviser til, bekræftede udvidelsen af de restriktive foranstaltninger som affattet ved afgørelse 2011/522 til at omfatte førende syriske erhvervsdrivende, idet Rådet fandt, at lederne af de førende syriske virksomheder kunne anses for at have tilknytning til det syriske regime, idet deres virksomheders handelsmæssige aktiviteter ikke kunne nyde fremgang uden at have opbakning fra regimet og yde det en vis støtte til gengæld. Retten udledte heraf, at Rådet herved havde haft til hensigt at anvende en formodning over for lederne af Syriens førende virksomheder for, at de støttede det syriske regime.
- 55 Selv om Retten således henviste til Rådets anvendelse af en formodning, skal det ikke desto mindre undersøges, om Retten, henset til den prøvelse, som den foretog af lovligheden af det skøn, som Rådet lagde til grund for sin afgørelse om at opføre Tarif Akhras på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, faktisk begik en retlig fejl, som bør medføre, at den appellerede dom ophæves (jf. i denne retning domme Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 45, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 44).
- 56 I denne henseende skal der henvises til, at den effektive domstolsprøvelse, som er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, indebærer, at Unionens retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre en bestemt persons navn på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, er lovlig, skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer i den foreliggende sag en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for de omtvistede retsakter, med henblik på en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde de nævnte retsakter (jf. i denne retning domme Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119, Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 46, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 45).

- 57 I den foreliggende sag kan der i forbindelse med vurderingen af, hvad der er på spil, som er et led i proportionalitetsprøvelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, tages hensyn til den sammenhæng, hvori disse foranstaltninger indgår, til, at der var et påtrængende behov for at vedtage sådanne foranstaltninger, som har til formål at lægge pres på det syriske regime med henblik på, at det ophører med den voldelige undertrykkelse af befolkningen, og vanskeligheden af at fremskaffe nærmere beviser i en stat i borgerkrig og med et autoritært styre (jf. analogt domme Anboubas mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 47, og Anboubas mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 46).
- 58 Hvad for det andet angår begrundelsen for ved afgørelse 2012/172 og gennemførelsesforordning nr. 266/2012 at opføre Tarif Akhras på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, beror denne på den omstændighed, at han er en fremtrædende forretningsmand, der nyder godt af og støtter regimet, at han er grundlægger af Akhras Group, at han er en tidligere formand for handels- og industrikammeret i byen Homs, at han har nære forretningsforbindelser til præsident Al-Assads familie, at han er bestyrelsesmedlem i sammenslutningen af syriske handelskamre, og at han har skaffet industri- og boligområder til improviserede fangelejre samt logistisk støtte til regimet. Ved afgørelse 2014/730 og gennemførelsesforordning nr. 1105/2014 ændrede Rådet denne begrundelse, idet det slettede påstanden om fremskaffelsen af industri- og boligområder til improviserede fangelejre.
- 59 I denne henseende påpegede Retten i den appellerede doms præmis 127, at »som Rådet med rette har anført, er [appellanten] en fremtrædende forretningsmand, som tilhører den ledende, økonomiske klasse i Syrien. Det, at [appellanten] er forretningsmand, og at denne har bestyrelsesposter i de syriske netværker af entreprenører, såsom handelskamrene, samt dennes rolle som repræsentant for de syriske entreprenører, er en uomgængelig kendsgerning, som [appellanten] i øvrigt ikke har bestridt«.
- 60 Hvad for det tredje angår prøvelsen af, om det var velbegrundet at opføre Tarif Akhras på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, skal denne foretages ved en bedømmelse af, om den berørte parts situation udgør et tilstrækkeligt bevis for, at han har ydet økonomisk støtte til det syriske regime eller har draget fordel heraf. En sådan vurdering skal foretages ved at undersøge bevismaterialet, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori det indgår (jf. i denne retning domme Anboubas mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 51, og Anboubas mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 50).
- 61 I betragtning af, at det er vanskeligt for Rådet at fremskaffe beviser på grund af krigssituationen i Syrien, løfter dette sin bevisbyrde, såfremt det for Unionens retsinstanser fremlægger en række tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig tilknytning mellem den person, der er undergivet en foranstaltning i form af indefrysning af midler, og det syriske regime (jf. i denne retning domme Anboubas mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 53, og Anboubas mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 52).
- 62 I lyset af sammenhængen omkring de beviser, som Rådet har påberåbt sig, kunne Retten med rette anse Tarif Akhras' position i det syriske erhvervsliv og hans tidligere eller igangværende indflydelsesrige hverv i handels- og industrikammeret i byen Homs samt bestyrelsen af sammenslutningen af syriske handelskamre for at udgøre en række indicier, som var tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende til at godtgøre, at Tarif Akhras ydede økonomisk støtte til det syriske regime eller drog fordel heraf (jf. analogt domme Anboubas mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 52, og Anboubas mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 51).
- 63 Denne konklusion berøres ikke af den omstændighed, at flere af de andre forhold, som Rådet har fremsat i gennemførelsesafgørelse 2012/172, gennemførelsesforordning nr. 266/2012 og de efterfølgende retsakter, bestrides og på ingen måde er blevet bevist.

- 64 Det fremgår nemlig for det første af Domstolens praksis, at opførelsen af en person på en liste som dem, der fastsat i de omtvistede retsakter, kan retfærdiggøres, såfremt der er belæg for én af de anførte grunde, der i sig selv er anset for at kunne begrunde opførelsen (jf. i denne retning dom Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119), og for det andet af afgørelse 2011/782, forordning nr. 36/2012 og de omtvistede retsakter, at den omstændighed, at en person yder økonomisk støtte til det syriske regime eller drager fordel af dette regime, i sig selv er tilstrækkelig til at retfærdiggøre, at vedkommende opføres på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger.
- 65 Derimod kan det ikke udelukkes, at andre tilstrækkeligt konkrete og præcise indicier end dem, der er nævnt i nærværende doms præmis 62, ville kunne skabe tvivl om, hvorvidt Tarif Akhras rent faktisk ydede økonomisk støtte til det syriske regime eller hvorvidt han drog fordel af regimet.
- 66 Med henblik på at fastslå, om Retten foretog en tilstrækkelig prøvelse af, om der var et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag for opførelsen af Tarif Akhras på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, er det derfor nødvendigt at tage stilling til sagsøgerens argumenter om, at Retten har tilsidesat reglerne om bevisbyrde og gengivet visse beviser urigtigt i forbindelse med dens undersøgelse af Tarif Akhras' forskellige påstande, der tilsigtede at godtgøre, at hans aktiviteter i virkeligheden var blevet vanskeliggjort af det syriske regime, og at han var modstander af det (jf. analogt domme Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 54 og 55, samt Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 53 og 54).
- 67 Det skal i denne henseende bemærkes, at det ifølge Domstolens faste praksis alene er Retten, der har kompetence til at fastlægge og bedømme de faktiske omstændigheder og i princippet til at bedømme de beviser, den har lagt til grund ved fastlæggelsen af de faktiske omstændigheder. Når disse beviser er blevet forskriftsmæssigt tilvejebragt, og de almindelige retsgrundsætninger og de processuelle regler om bevisbyrde og bevisførelse er blevet overholdt, er det alene Retten, der har kompetence til at vurdere, hvilken bevisværdi der skal tillægges de oplysninger, den har fået forelagt. Rettens vurdering heraf udgør derfor ikke et retsspørgsmål, der som sådant er undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre oplysningerne er gengivet urigtigt (dom InnoLux mod Kommissionen, C-231/14 P, EU:C:2015:451, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 En sådan urigtig gengivelse af beviserne foreligger, hvis det uden fremlæggelse af nye beviser fremgår åbenbart, at vurderingen af de foreliggende beviser er urigtig. Denne urigtige gengivelse af omstændighederne skal imidlertid fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at det skal være fornødent at foretage en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder og beviserne (dom Italien mod Kommissionen, C-280/14 P, EU:C:2015:792, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Det skal i denne sammenhæng for det første bemærkes, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 129, ifølge hvilken appellanten ikke havde godtgjort, at den avis, han var ejer af, kunne anses for at være en oppositionsavis, ikke kan anses for at være støttet på en urigtig gengivelse af beviserne.
- 70 Ganske vist fremgår det – som Tarif Akhras har anført – såvel af rapporten fra USA's udenrigsministerium som af de dokumenter fra det arabiske netværk for menneskerettigheder, der blev fremlagt i første instans, at flere numre af den pågældende avis blev beslaglagt af de syriske myndigheder.
- 71 Det må imidlertid konstateres, at disse dokumenter ikke angiver, hvorvidt denne foranstaltning udsprang af, at avisen udtrykte modstand mod regimet. Nærmere bestemt begrænser den førnævnte rapport sig til at tale om lejlighedsvis kritik af regeringens politik og økonomiske resultater, samtidig med at den beskriver den nævnte avis som en del af de næsten uafhængige tidsskrifter, som typisk ejes af personer med tilknytning til den syriske regering.

- 72 Under disse omstændigheder er den af appellanten foreslåede fortolkning af disse dokumenter ikke den eneste mulige, idet appellantens udtalelser, der er indeholdt i dennes erklæring vedlagt stævningen i første instans, ifølge deres natur ikke kan stille spørgsmålstegn ved denne konstatering. Retten kan følgelig ikke anses for åbenbart at have overskredet grænserne for en rimelig bedømmelse af de nævnte dokumenter eller for at have foretaget en læsning af disse, som er åbenbart i strid med deres ordlyd.
- 73 I denne sammenhæng må Rettens udtalelse, hvorefter lukningen af den pågældende avis – såfremt det antages, at denne næppe var tilhænger af regimet – ikke synes at have haft nogen indflydelse på Tarif Akhras' forretninger, hvilket tyder på, at denne havde en vis frihed til at ytre sig i forhold til regimet, anses for at være overflødig.
- 74 Følgelig må det – uden at det er nødvendigt at fastslå, hvorvidt denne udtalelse er udtryk for en manglende iagttagelse af reglerne om bevisførelse – konstateres, at de argumenter, der er rettet mod den nævnte udtalelse, under alle omstændigheder er irrelevante.
- 75 Hvad for det andet angår Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 130 om opsigelsen af den lejeaftale, som appellanten havde indgået med havnen i Tartus, kan det ikke med føje foreholdes Retten, at denne ikke undersøgte appellantens påstande herom i forbindelse med lukningen af den avis, han var ejer af, i betragtning af at det dels fremgår af nærværende doms præmis 69-74, at Retten med føje vurderede, at det ikke var godtgjort, at avisen gav udtryk for modstand mod det syriske regime, og dels at denne opsigelse skete otte år før lukningen af den nævnte avis.
- 76 Hvad for det tredje angår de af appellanten udførte opgaver inden for de syriske netværker af entreprenører skal det ganske vist bemærkes, at det tydeligt fremgår af stævningen i første instans og den erklæring, der var vedlagt denne, at Tarif Akhras – i modsætning til, hvad Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 131 – gjorde gældende, at afsættelsen af ham som formand for handels- og industrikammeret i byen Homs var sket imod hans vilje, og at han havde modsat sig det.
- 77 Denne fejl kan imidlertid ikke i sig selv rejse tvivl om den konklusion, som Retten nåede frem til. Med henblik på at vurdere holdbarheden af Tarif Akhras' argument om, at det var imod hans vilje, at han ikke blev forlænget som formand for handelskammeret i Homs, henviste Retten nemlig også til, at Tarif Akhras stadig udførte hvervet som bestyrelsesmedlem i sammenslutningen af syriske handelskamre, og hvorom Retten konstaterede, at dette kun kunne forklares ved en vis nærhed til det syriske regime.
- 78 Hvad angår Tarif Akhras' kritik af sidstnævnte konstatering skal det bemærkes, at kritikken anfægter bedømmelser af faktisk karakter, som alene henhører under Rettens kompetence, og som derfor ikke kan undersøges af Domstolen under en appel.
- 79 Hvad for det fjerde angår den metode, som Retten generelt anvendte til at bedømme appellantens forskellige påstande og de beviser, der var fremlagt til støtte for disse påstande, medfører den omstændighed, at Retten successivt behandlede de forskellige påstande og beviser, ikke i sig selv, at Retten tilsidesatte kravet om ikke at undersøge beviserne isoleret betraget, men i den sammenhæng, hvori de indgår.
- 80 Dette krav forbyder nemlig ikke Retten at undersøge rigtigheden af en sagsøgers forskellige påstande individuelt, for så vidt som der i forbindelse med undersøgelsen af hver af disse og den samlede vurdering af dem i deres egenskab af en række indicier tages hensyn til den af den særlige situation i Syrien affødte kontekst.
- 81 Endelig kan den metode, som Retten anvendte, ikke anses for at pålægge appellanten en ulovlig eller urimelig bevisbyrde, eftersom denne metode ikke udelukker, at appellanten har mulighed for at godtgøre, at opførelsen af ham på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive

foranstaltninger, ikke var støttet på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag, ved f.eks. at tilbagevise Rådets påstande vedrørende hans position i det syriske erhvervsliv eller ved at påberåbe sig tilstrækkeligt konkrete og præcise indicier, der viste, at han ikke ydede støtte til det syriske regime, og at han ikke drog fordel heraf.

- 82 Det følger af det ovenstående, at Retten foretog en prøvelse af, om opførelsen af Tarif Akhras på listerne over personer og enheder, der er genstand for restriktive foranstaltninger, var velbegrunnet, på grundlag af en række indicier vedrørende hans situation og hverv i sammenhæng med det syriske regime, som ikke er blevet tilbagevist af den berørte person. Henvisningen i den appellerede dom til en formodning for støtte til det nævnte regime kan derfor ikke påvirke lovligheden af den appellerede dom, for så vidt som det fremgår af Rettens konstateringer, at den har foretaget en tilstrækkelig prøvelse af, om der er et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag for opførelsen af Tarif Akhras på de pågældende lister (jf. analogt domme Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 55, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 54).
- 83 Retten overholdt herved de principper, der følger af den retspraksis, hvortil der er henvist i denne doms præmis 56, vedrørende prøvelsen af lovligheden af begrundelsen for retsakter som de omtvistede retsakter.
- 84 Da det første anbringende om en retlig fejl begået af Retten ikke kan medføre en ophævelse af den appellerede dom, og det andet anbringende delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, delvis ikke er begrundet og delvis er irrelevant, må disse to anbringender, som Tarif Akhras har fremsat, forkastes.
- 85 Heraf følger, at appellen må forkastes i det hele.

Sagens omkostninger

- 86 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, såfremt appellen forkastes.
- 87 I henhold til procesreglementets artikel 138 stk. 1, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 88 Da Rådet har nedlagt påstand om, at Tarif Akhras pålægges at betale sagens omkostninger, og han har tabt sagen, bør det pålægges ham at bære sine egne omkostninger og betale de af Rådet afholdte omkostninger.
- 89 I overensstemmelse med artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement, som i henhold til samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

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

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

Underskrifter