



## Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Udvidede Afdeling)

8. marts 2023 \*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien –  
indefrysning af midler – urigtige skøn – tilbagevirkende gyldighed – berettiget forventning –  
retssikkerhed – retskraft«

I sag T-426/21,

**Nizar Assaad**, Beirut (Libanon), ved M. Lester, KC, samt solicitors G. Martin og C. Enderby  
Smith,

sagsøger,

mod

**Rådet for Den Europæiske Union** ved T. Haas og M. Bishop, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Fjerde Udvidede Afdeling),

sammensat under rådslagningen af dommerne S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul, R. Frendo og J.  
Martín y Pérez de Nanclares (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig I. Kurme,

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 22. september 2022,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Med søgsmålet anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Nizar Assaad, nedlagt påstand om annullation af Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2021/751 af 6. maj 2021 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien

\* Processprog: engelsk.

(EUT 2021, L 160, s. 115), Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/743 af 6. maj 2021 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2021, L 160, s. 1), Rådets afgørelse (FUSP) 2022/849 af 30. maj 2022 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2022, L 148, s. 52) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/840 af 30. maj 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2022, L 148, s. 8), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren.

## **I. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse**

- 2 Sagsøgeren er en forretningsmand med syrisk, libanesisk og canadisk statsborgerskab.
- 3 Rådet for Den Europæiske Union vedtog på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse 2011/273/FUSP af 9. maj 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2011, L 121, s. 11), idet det på det kraftigste fordømte den voldelige undertrykkelse af fredelige protester i Syrien og opfordrede de syriske myndigheder til at afholde sig fra at anvende magt (EUT 2011, L 121, s. 11). I lyset af situationens alvor indførte Rådet en våbenembargo, et forbud mod eksport af udstyr, der kan anvendes til intern undertrykkelse, restriktioner for indrejse i Den Europæiske Union samt indefrysning af de midler og økonomiske ressourcer, som tilhører bestemte personer og enheder, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af den syriske civilbefolkning.
- 4 Navnene på de personer, der er ansvarlige for den voldelige undertrykkelse af den syriske civilbefolkning, samt navnene på de personer, fysiske eller juridiske, og enheder, som har tilknytning til disse, er nævnt i bilaget til afgørelse 2011/273. I henhold til denne afgørelses artikel 5, stk. 1, kan Rådet vedtage ændringer til det nævnte bilag på forslag af en medlemsstat eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik. Sagsøgerens navn var ikke opført heri, da denne afgørelse blev vedtaget.
- 5 Eftersom visse af de restriktive foranstaltninger over for Den Syriske Arabiske Republik er omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktaten, vedtog Rådet på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF forordning (EU) nr. 442/2011 af 9. maj 2011 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2011, L 121, s. 1). Indholdet af denne forordning er i det væsentlige identisk med indholdet af afgørelse 2011/273, men forordningen fastsætter nogle muligheder for frigivelse af indefrosne midler. Den i bilag II til nævnte forordning indeholdte liste over de personer, enheder og organer, hvorom det er konstateret, at de enten er ansvarlige for den pågældende undertrykkelse eller har tilknytning til disse ansvarlige, er identisk med listen i bilaget til afgørelse 2011/273. I medfør af artikel 14, stk. 1 og 4, i forordning nr. 442/2011 ændrer Rådet, når det træffer afgørelse om de omhandlede restriktive foranstaltninger med hensyn til en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ, bilag II i overensstemmelse hermed og reviderer i øvrigt den heri indeholdte liste med regelmæssige mellemrum og mindst hver 12. måned.
- 6 Ved Rådets gennemførelsesafgørelse 2011/515/FUSP af 23. august 2011 om gennemførelse af afgørelse 2011/273 (EUT 2011, L 218, s. 20) og ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 843/2011 af 23. august 2011 om gennemførelse af forordning nr. 442/2011 (EUT 2011, L 218, s. 1) (herefter »retsakterne af 2011«) blev Nizar Al-Assaads navn tilføjet i række 3 på listen i bilag I, afsnit A (Personer), til afgørelse 2011/273 og i række 3 på listen i bilag II til forordning nr. 442/2011 (herefter »listerne af 2011«).

- 7 På den ene side var der ikke opført nogen identificerende oplysninger om Nizar Al-Assaad på listerne af 2011. På den anden side havde begrundelsen for opførelsen følgende ordlyd:
- »Meget tæt på centrale embedsmænd i regeringen. Finansierer Shabiha i Latakia-regionen.«
- 8 Ved skrivelse af 16. september 2011 sendte sagsøgerens repræsentanter et brev til Rådet, hvori de anførte, at navnet på sagsøgeren, som de antog var opført i række 3 på listerne af 2011, var skrevet forkert. De gjorde gældende, at sagsøgerens navn er »Nizar Assaad« og ikke »Nizar Al-Assaad«. I denne forbindelse oplyste de, at sagsøgerens arabiske navn er نزار الأسد, hvilket adskiller sig fra præsident Bashar Al-Assads navn, som er الأسد البشار. Endelig anmodede de om aktindsigt i Rådets sagsakter og om, at sagsøgerens navn blev fjernet fra listerne af 2011. Ved skrivelse af 13. oktober 2011 skrev de på ny til Rådet for at opfordre det til at tage stilling til deres brev af 16. september 2011.
- 9 Den 19. oktober 2011 anlagde sagsøgeren sag ved Retten med påstand om navnlig annullation af retsakterne af juni 2011, for så vidt som disse retsakter vedrørte sagsøgeren. Sagen blev indført i Rettens register under nr. T-550/11.
- 10 Ved skrivelse af 27. oktober 2011 henvendte sagsøgerens repræsentanter sig på ny til Rådet. Ved skrivelse af 28. oktober 2011 svarede Rådet dem, idet det anførte, at sagsøgeren ikke var den i listerne af 2011 omhandlede person, og at der var tale om en fætter til præsident Bashar Al-Assad.
- 11 Ved skrivelse af 3. november 2011 anmodede sagsøgerens repræsentanter Rådet om at rette oplysningerne til identifikation af den i række 3 på listerne af 2011 omhandlede person og om at sende en meddelelse til Retten for i det væsentlige at oplyse den om sagsøgerens nøjagtige situation.
- 12 Den 14. november 2011 vedtog Rådet afgørelse 2011/735/FUSP om ændring af afgørelse 2011/273 (EUT 2011, L 296, s. 53) og forordning (EU) nr. 1150/2011 om ændring af forordning nr. 442/2011 (EUT 2011, L 296, s. 1) (herefter »retsakterne af november 2011«), hvorved angivelserne vedrørende navnet på og de identificerende oplysninger om den person, hvis navn var opført i række 3 på listerne af 2011, blev ændret med henblik på at tilføje henholdsvis hans arabiske navn, dvs. نزار الأسد, og følgende oplysninger: »Fætter til Bashar Al-Assad; tidligere chef for selskabet »Nizar Oilfield Supplies««. I øvrigt blev navnet skrevet med latinske bogstaver angivet som »Nizar Al-Assad«.
- 13 Ved skrivelse af 15. november 2011 informerede Rådet sagsøgerens repræsentanter om vedtagelsen af de retsakter, der er nævnt ovenfor i præmis 12, og præciserede, at sagsøgeren ikke var udpeget i retsakterne af 2011.
- 14 Ved afgørelse 2011/782/FUSP af 1. december 2011 om restriktive foranstaltninger over for Syrien og om ophævelse af afgørelse 2011/273 (EUT 2011, L 319, s. 56) fandt Rådet, at det i lyset af den alvorlige situation i Syrien var nødvendigt at indføre yderligere restriktive foranstaltninger. De ved afgørelse 2011/273 indførte foranstaltninger og de supplerende foranstaltninger blev af klarhedshensyn samlet i en enkelt retsakt. Afgørelse 2011/782 fastsætter i artikel 18 restriktioner vedrørende indrejse i Unionens område for personer, hvis navne er opført i bilag I, og i artikel 19 indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer tilhørende de personer og enheder, hvis navne er opført i bilag I og II.

- 15 Den 21. december 2011 indleverede Rådet en formalitetsindsigelse til Retten i henhold til artikel 114, stk. 4 og 7, i Rettens procesreglement af 2. maj 1991, som ændret den 19. juni 2013, idet det gjorde gældende, at sagsøgeren ikke havde søgsmålsinteresse.
- 16 Forordning nr. 442/2011 blev erstattet af Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2012, L 16, s. 1).
- 17 Ved kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), afviste Retten sagsøgerens søgsmål med den begrundelse, at han ikke havde søgsmålsinteresse, eftersom han ikke var den i listerne af 2011 omhandlede person.
- 18 Afgørelse 2011/782 blev erstattet af Rådets afgørelse 2012/739/FUSP af 29. november 2012 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2012, L 330, s. 21).
- 19 Den 22. april 2013 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse 2013/185/FUSP om gennemførelse af afgørelse 2012/739 (EUT 2013, L 111, s. 77) og gennemførelsesforordning (EU) nr. 363/2013 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2013, L 111, s. 1). Disse retsakter ændrede angivelserne vedrørende navnet på den person, hvis navn var opført i række 3 på listerne af 2011, og de identificerende oplysninger om denne. Denne opførelse fandtes herefter i række 36 på listen i bilag I, afsnit A (Personer), til afgørelse 2012/739 og i række 36 på listen i bilag II, afsnit A (Personer), til forordning nr. 36/2012 (herefter under ét »listerne af 2013«).
- 20 Hvad for det første angår navnet på den berørte person var det angivet som følger: »Nizar (نزار) Al-Assad (دعسأل) (alias Al-Assaad, Al-Assad, Al-Asaad)«.
- 21 Hvad for det andet angår de identificerende oplysninger blev det præciseret, at den berørte person var »[t]idligere leder af virksomheden »Nizar Oilfield Supplies««.
- 22 Begrundelsen for opførelsen forblev derimod identisk med begrundelsen i retsakterne af 2011.
- 23 Ved skrivelse af 25. april 2013 anmodede sagsøgerens repræsentanter Rådet om at fjerne henvisningerne til »Assaad« og »Al-Assaad« og sagsøgerens navn på arabisk, som ifølge deres angivelser var skrevet forkert, og om at medtage en præciserende angivelse om, at den person, hvis navn var opført på listerne af 2013 var fætter til Bashar Al-Assad.
- 24 Den 4. maj 2013 vedtog Rådet en berigtigelse af de retsakter, der er nævnt ovenfor i præmis 19 (EUT 2013, L 123, s. 28), hvorved angivelserne vedrørende navnet på og de identificerende oplysninger om den person, hvis navn var opført i række 36 på listerne af 2013, blev ændret med henblik på dels at fjerne navnene »Al-Assaad«, »Al-Assad« og »Al-Asaad« og at erstatte de deri anførte arabiske navne med det arabiske navn نزار الأسد, dels at tilføje følgende oplysning: »Fætter til Bashar Al-Assad«.
- 25 Afgørelse 2012/739 blev erstattet af Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2013, L 147, s. 14).
- 26 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 det forordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 266, s. 1).

- 27 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 personer med tilknytning til de personkategorier, der er nævnt i disse artiklers stk. 2, litra a)-g), »jf. listen i bilag I«, 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«.
- 28 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.
- 29 Den 28. maj 2018 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2018/778 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2018, L 131, s. 16) og gennemførelsesforordning (EU) 2018/774 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2018, L 131, s. 1). Disse retsakter ændrede angivelserne vedrørende navnet på den person, hvis navn var opført i række 36 på listen i bilag I, afsnit A (Personer), til afgørelse 2013/255 og i række 36 på listen i bilag II, afsnit A (Personer), til forordning nr. 36/2012 (herefter under ét »de omhandlede lister«) som følger: »Nizar (نزار) al-Asaad (الأسعد) (alias Nizar Asaad)«. De identificerende oplysninger og begrundelsen for opførelsen forblev identisk med begrundelsen i retsakterne af 2011.
- 30 Den 17. maj 2019 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2019/806 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2019, L 132, s. 36) og gennemførelsesforordning (EU) 2019/798 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2019, L 132, s. 1) (herefter under ét »retsakterne af 2019«). Retsakterne af 2019 ændrede de identificerende oplysninger vedrørende den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person og begrundelsen for opførelsen af dennes navn.
- 31 Dels var det med hensyn til de identificerende oplysninger kun angivet, at den berørte person var en mand.
- 32 Dels var begrundelsen af opførelsen blevet ændret som følger:
- »Fremtrædende syrisk erhvervsmand med tætte forbindelser til regimet. Fætter til Bashar al-Assad og knyttet til familierne Assad og Makhoulf.
- Har som sådan deltaget i, draget fordel af eller på anden måde støttet det syriske regime.
- Fremtrædende olieinvestor og tidligere leder af virksomheden »Nizar Oilfield Supplies«.
- 33 Den 11. september 2019 offentliggjorde Rådet en berigtigelse til retsakterne af 2019 (EUT 2019, L 234, s. 31, herefter »berigtigelsen af 2019«), hvorved Rådet ændrede angivelserne vedrørende navnet på den person, hvis navn var opført i række 36 i de omhandlede lister. Disse henviste nu til »Nizar (نزار) Al-Assad (الأسد) (alias Al-Asad, Assad, Asad)«.
- 34 Den 28. maj 2020 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2020/719 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2020, L 168, s. 66) og gennemførelsesforordning (EU) 2020/716 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2020, L 168, s. 1). Ved disse retsakter ændredes angivelserne vedrørende navnet på den person, hvis navn var opført i række 36 i de omhandlede lister, som følger: »Nizar (نزار) AL-ASSAD (الأسد) (alias al-Asad, Assad, Asad)«. Begrundelsen for opførelsen er identisk med begrundelsen i retsakterne af 2019.

- 35 Ved skrivelse af 23. juni 2020 anmodede sagsøgerens repræsentanter med henvisning til de retsakter, der er nævnt ovenfor i præmis 29, 30 og 34, Rådet om at bekræfte, at sagsøgerens navn ikke var opført på de omhandlede lister (herefter »skrivelsen af 23. juni 2020«).
- 36 Ved skrivelse af 12. februar 2021 meddelte Rådet sagsøgerens repræsentanter, at Rådet efter en fornyet gennemgang af oplysningerne i sagsakterne vedrørende denne, at sagsøgeren faktisk var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person (herefter »skrivelsen af 12. februar 2021«). I samme skrivelse meddelte Rådet sagsøgerens repræsentanter, at det havde til hensigt at opretholde de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren med en ny begrundelse til præcisering af, at denne faktisk er den person, der er opført i række 36 i de omhandlede lister. Som bilag til denne skrivelse fremsendte Rådet dokumenterne WK 4069/2019 INIT af 21. marts 2019 og WK 985/2021 INIT af 22. januar 2021. Rådet opfordrede de nævnte repræsentanter til at fremsætte deres bemærkninger senest den 26. februar 2021.
- 37 Ved skrivelse af 26. februar 2021 fremsatte sagsøgerens repræsentanter deres bemærkninger over for Rådet. De kritiserede i det væsentlige ændringen i Rådets standpunkt med hensyn til sagsøgeren, som Rådet nu anså for at være den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. Endvidere fremsatte de bemærkninger til begrundelsen for opførelsen og oplysningerne i dokumenterne WK 4069/2019 INIT og WK 985/2021 INIT. Endelig vedhæftede de et vist antal skrivelser fra personer og en enhed, der indeholdt bemærkninger vedrørende sagsøgerens situation.
- 38 Den 6. maj 2021 vedtog Rådet gennemførelsesafgørelse 2021/751 og gennemførelsesforordning 2021/743 (herefter under ét »retsakterne af 2021«).
- 39 Dels er det for så vidt angår sagsøgerens navn anført, at der er tale om »Nizar AL-ASSAD (alias al-Asad, Assad, Asad, Assaad, Asaad, Al-Assaad) (أسعد; الأسعد; الأسد; نزار)«.
- 40 Dels er det for så vidt angår de identificerende oplysninger angivet, at sagsøgeren er en mand, og at hans fødselsdato er den 2. marts 1948 eller den 23. marts 1948 eller marts 1948. Hans nationaliteter er syrisk, libanesiske og canadisk. Numrene på sagsøgerens syriske (nr. 011090258), libanesiske (RL 0003434) og canadiske (AG 629220) pas er ligeledes angivet.
- 41 Endelig har begrundelsen for opførelsen følgende ordlyd:
- »Fremtrædende syrisk erhvervsmand med tætte forbindelser til regimet. Knyttet til familierne Assad og Makhoul.
- Han har som sådan deltaget i, draget fordel af eller på anden måde støttet det syriske regime.
- Fremtrædende olieinvestor, grundlægger og leder af virksomheden Lead Contracting & Trading Ltd.«
- 42 Ved skrivelse af 7. maj 2021 meddelte Rådet sagsøgerens repræsentanter, at ingen af de argumenter, som de havde fremført, efter Rådets opfattelse rejste tvivl om dets vurdering. Rådet gjorde dem derudover opmærksom på muligheden for at fremsætte nye bemærkninger inden den 1. marts 2022.
- 43 Ved skrivelse af 28. maj 2021 meddelte Rådet sagsøgerens repræsentanter, at dennes navn fortsat ville være opført på de omhandlede lister, også efter en fornyet gennemgang af disse.

- 44 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 14. juli 2021 har sagsøgeren anlagt denne sag.
- 45 Ved skrivelse af 13. april 2022 meddelte Rådet sagsøgerens repræsentanter, at det havde til hensigt at opretholde de restriktive foranstaltninger over for denne, idet Rådet ændrede begrundelsen i retsakterne af 2021 for at indsætte følgende in fine: »Majoritetsaktionær i selskabet Syrian Olive Oil Private JSC, producent af spiseolier, etableret i Syrien«.
- 46 Som bilag til sin skrivelse af 13. april 2022 fremsendte Rådet dokument WK 5366/2022 INIT af 11. april 2022 til sagsøgerens repræsentanter og gav dem mulighed for at fremsætte deres bemærkninger til den nye begrundelse for opførelse og dokument WK 5366/2022 INIT inden den 29. april 2022.
- 47 Ved skrivelse af 28. april 2022 fremsatte sagsøgerens repræsentanter deres bemærkninger over for Rådet.
- 48 Den 30. maj 2022 vedtog Rådet afgørelse 2022/849 og gennemførelsesforordning 2022/840 (herefter under ét benævnt »opretholdelsesretsakterne af 2022«). I medfør af afgørelse 2022/849 blev anvendelsen af afgørelse 2013/255 forlænget indtil den 1. juni 2023. Sagsøgerens navn blev opretholdt i række 36 i tabel A (Personer) i de omhandlede lister. Rådet begrundede vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren under henvisning til den samme begrundelse som den, der er anført i retsakterne af 2021.

## **II. Parternes påstande**

- 49 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:
- Retsakterne af 2021 og opretholdelsesretsakterne af 2022 (herefter under ét »de anfægtede retsakter«) annulleres, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren.
  - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 50 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
  - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
  - Subsidiært, såfremt de anfægtede retsakter annulleres, opretholdes virkningerne af afgørelse 2022/849 for så vidt angår sagsøgeren, indtil den delvise annullation af gennemførelsesforordning 2022/840 får virkning.

## **III. Retlige bemærkninger**

- 51 Til støtte for sit søgsmål har sagsøgeren fremsat fem anbringender om for det første urigtige skøn, for det andet en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, for det tredje en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, for det fjerde et »magtmisbrug« og for det femte en tilsidesættelse af princippet om retskraft.

- 52 Det andet og det tredje anbringende skal behandles samlet, eftersom princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er en følge af retssikkerhedsprincippet (jf. dom af 12.4.2013, Du Pont de Nemours (France) m.fl. mod Kommissionen, T-31/07, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:167, præmis 301 og den deri nævnte retspraksis). Disse to anbringender udspringer desuden af den samme antagelse, nemlig at de anfægtede retsakter har tilbagevirkende gyldighed, for så vidt som det heri ifølge sagsøgeren for første gang fastslås, at han siden vedtagelsen af retsakterne af 2011 har været den i række 36 omhandlede person.
- 53 Inden disse anbringender behandles, skal genstanden for det foreliggende søgsmål præciseres, og der skal tages stilling til formaliteten vedrørende de beviser, som sagsøgeren har fremlagt i forbindelse med replikken.

#### **A. Det foreliggende søgsmåls genstand og rækkevidde**

- 54 Med sit søgsmål har sagsøgeren alene nedlagt påstand om annullation af retsakterne af 2021 og af opretholdelsesretsakterne af 2022, for så vidt som de vedrører ham.
- 55 Det bemærkes, at sagsøgeren faktisk er den i de anfægtede retsakter omhandlede person, og at det er ubestridt, at han i det mindste siden vedtagelsen af de nævnte retsakter har været genstand for de restriktive foranstaltninger. Parterne er til gengæld uenige om, hvorvidt sagsøgeren var genstand for de restriktive foranstaltninger før vedtagelsen af retsakterne af 2021.
- 56 I denne henseende er sagsøgeren i det væsentlige af den opfattelse, at han ikke var undergivet sådanne foranstaltninger, og at Rådet anerkendte dette gentagne gange før fremsendelsen af skrivelsen af 12. februar 2021. Rådet er for sit vedkommende af den opfattelse, at det begik en fejl, idet det ikke anså sagsøgeren for at være den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, eftersom der i virkeligheden var tale om sagsøgeren, og at denne fejl var blevet begået siden vedtagelsen af retsakterne af 2011. Under disse omstændigheder ønskede Rådet gennem retsakterne af 2021 at præcisere de identificerende oplysninger vedrørende den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person og at ændre begrundelsen for opførelsen, således at det fremgår klart heraf, at der er tale om sagsøgeren, og at hans navn har været opført på de omhandlede lister siden retsakterne af 2011. Sagsøgeren har heraf udledt, at de anfægtede retsakter har tilbagevirkende gyldighed, hvilket Rådet har bestridt.
- 57 Det skal derfor dels undersøges, om begrundelsen for opførelsen i de anfægtede retsakter er tilstrækkeligt underbygget. Dette vil blive undersøgt i forbindelse med det første anbringende om urigtige skøn. Dels skal det undersøges, om de anfægtede retsakter muligvis har tilbagevirkende gyldighed, hvilket vil blive behandlet i forbindelse med det andet og det tredje anbringende under ét vedrørende henholdsvis en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.
- 58 Det fremgår til gengæld af præmis 49 og 54 ovenfor, at Retten ikke skal efterprøve lovligheden af de retsakter, der gik forud for de anfægtede retsakter. Det drejer sig med andre ord hverken om at undersøge, om begrundelsen for opførelsen i de pågældende retsakter er tilstrækkeligt underbygget, eller om de identificerende oplysninger i disse retsakter er tilstrækkeligt præcise til at fastslå, at sagsøgeren faktisk er den person, der er omfattet af disse retsakter.

**B. Formaliteten vedrørende de beviser, som sagsøgeren har fremlagt i forbindelse med replikken**

- 59 Rådet har gjort gældende, at de fleste af de attester, som sagsøgeren har fremlagt vedrørende sine forretningsmæssige interesser i virksomheder såsom Lead Contracting and Trade Company (herefter »Lead Syria i likvidation«), Lead Contracting and Trading Limited (herefter »Lead UAE«), Gulfsands Petroleum og Cham Holding er udstedt forud for stævningen, og at sagsøgeren ikke har begrundet forsinkelsen med hensyn til fremlæggelsen af disse dokumenter.
- 60 Adspurgt herom i retsmødet har sagsøgeren i det væsentlige fremhævet, at Rådet ikke har præciseret, hvilke af de dokumenter, der var vedlagt som bilag til replikken, Rådet anså for at være fremlagt for sent. Sagsøgeren har under alle omstændigheder gjort gældende, at de dokumenter, der var vedlagt som bilag til replikken, blev fremlagt som svar på argumenter fremført af Rådet i svarskriftet.
- 61 Det bemærkes, at det fremgår af artikel 85, stk. 1, i Rettens procesreglement, at beviserne fremlægges eller anføres i forbindelse med den første udveksling af processkrifter. Samme artikels stk. 2 tilføjer, at parterne i forbindelse med replikken og duplikken kan fremlægge eller anføre yderligere beviser til støtte for deres anbringender, forudsat at den forsinkede påberåbelse af beviserne begrundes. I sidstnævnte tilfælde afgør Retten i henhold til den nævnte artikels stk. 4 spørgsmålet, om de fremsatte beviser kan antages til realitetsbehandling, efter at de øvrige parter har fået lejlighed til at tage stilling hertil (dom af 13.12.2018, Post Bank Iran mod Rådet, T-559/15, EU:T:2018:948, præmis 74).
- 62 Procesreglementets artikel 85, stk. 2, skal desuden ses i sammenhæng med det nævnte reglements artikel 92, stk. 7, hvorefter adgangen til at føre modbevis og til at fremkomme med nye beviser udtrykkeligt bevares. Som det fremgår af fast retspraksis er modbevis og adgangen til at fremkomme med nye beviser som følge af et modbevis fra modpartens side følgelig ikke omfattet af præklusionsreglen i dette reglements artikel 85, stk. 2 (jf. dom af 18.9.2017, Uganda Commercial Impex mod Rådet, T-107/15 og T-347/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:628, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I den foreliggende sag skal det, som sagsøgeren har anført, bemærkes, at Rådet ikke har opstillet en nøjagtig liste over de dokumenter, der var vedlagt som bilag til replikken, som det anser for at være fremlagt for sent. Henset til de virksomheder, der er nævnt i præmis 59, ovenfor må det dog fastslås, at Rådet har henvist til bilag C.4 – C.6 (vedrørende Lead Contracting and Trade Company), C.8 – C.10 (vedrørende Lead Contracting and Trading Limited), C.11 og C.14 (vedrørende Gulfsands Petroleum) og bilag C.16 (vedrørende Cham Holding).
- 64 Det skal dog bemærkes, at Rådet i svarskriftets punkt 79 har fremhævet, at sagsøgeren hverken har fremlagt noget bevis, der attesterer likvidationen af de virksomheder, der har forbindelse til ham, eller noget salgsbevis vedrørende de aktier, som han ejede i disse virksomheder. I svarskriftets punkt 80-83 har Rådet desuden bestridt bevisværdien af skrivelser fra tredjeparter, som sagsøgeren har fremlagt som bilag til sin stævning, og som skal godtgøre, at han ikke længere har forretningsmæssige interesser i Syrien.
- 65 Sagsøgerens beviser, hvormed han har søgt at påvise, at han ikke længere har interesser i de selskaber, der er nævnt i præmis 59 ovenfor, er således blevet fremlagt med henblik på at besvare Rådets argumenter.

- 66 De andre beviser, som sagsøgeren har fremlagt som bilag til replikken, og som Rådet i øvrigt ikke har anfægtet med hensyn til formaliteten, har ligeledes til formål at støtte de argumenter, som sagsøgeren har fremført som svar på de argumenterne i Rådets svarskrift, som er anført i præmis 64 ovenfor.
- 67 På denne baggrund må det fastslås, at alle de beviser, som sagsøgeren har fremlagt som bilag til replikken, har til formål at svare på de argumenter, som Rådet har fremført i svarskriftet, og dermed kan antages til realitetsbehandling.

### **C. Det første anbringende om urigtige skøn**

- 68 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at Rådet begik en fejl ved at opføre hans navn på de omhandlede lister, eftersom han ikke opfylder kriterierne for opførelse. I denne henseende har han anført, at selv om han tidligere har været forretningsmand i Syrien, har han på nuværende tidspunkt ikke længere nogen aktiviteter i landet. Han har ligeledes anført, at han ikke har nogen forbindelser til Assad- eller Makhloufffamilien. Endelig har han gjort gældende, at han ikke har tilknytning til det syriske regime.
- 69 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter og har i det væsentlige gjort gældende, at Rådet har godtgjort rigtigheden af begrundelsen for opførelsen.

#### **1. Indledende bemærkninger**

- 70 Det skal bemærkes, at den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, bl.a. indebærer, at Unionens retsinstanser skal sikre sig, at den afgørelse, hvorved restriktive foranstaltninger er blevet vedtaget eller opretholdt, og hvis rækkevidde er individuel for den berørte person eller enhed, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktuel grundlag. Dette indebærer en vurdering af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af sandsynligheden af den anførte begrundelse, men skal indebære en stillingtagen til spørgsmålet, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv er anset for at kunne begrunde nævnte afgørelse (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119).
- 71 Det påhviler Unionens retsinstanser under denne undersøgelse i givet fald at anmode Unionens kompetente myndighed om at fremlægge de med henblik på en sådan undersøgelse relevante oplysninger eller beviser, uanset om de er fortrolige (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 72 Det er nemlig den kompetente EU-myndighed, som i tilfælde, hvor den begrundelse, der foreholdes den berørte person eller enhed, bestrides, skal godtgøre, at den er rigtig, og ikke sidstnævnte, der skal føre bevis for, at begrundelsen ikke er velbegrundet (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 121).

- 73 Med henblik herpå er det ikke et krav, at nævnte myndighed fremlægger samtlige oplysninger og beviser vedrørende begrundelsen i den retsakt, der påstås annulleret, for Unionens retsinstanser. Det er imidlertid vigtigt, at de fremlagte oplysninger eller beviser understøtter den begrundelse, som er foreholdt den berørte person eller enhed (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 122).
- 74 Såfremt Unionens kompetente myndighed fremlægger de relevante oplysninger eller beviser, skal Unionens retsinstanser efterprøve rigtigheden af de påståede omstændigheder i forhold til disse oplysninger eller beviser og vurdere sidstnævntes beviskraft på grundlag af sagens omstændigheder og i lyset af de bemærkninger hertil, der eventuelt er fremsat, navnlig af den berørte person eller enhed (dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 124).
- 75 I overensstemmelse med Domstolens praksis skal vurderingen af en opførelses rigtighed foretages ved at undersøge bevismaterialet, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori det indgår (jf. i denne retning domme af 21.4.2015, Anbouba mod Rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, præmis 51, og Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 50).
- 76 Endelig kan der i forbindelse med den vurdering 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 (dom af 21.4.2015, Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 46).
- 77 Det er i lyset af disse betragtninger, at det første anbringende skal undersøges.

## ***2. Begrundelsen for opførelsen og fastlæggelse af opførelseskriterierne***

- 78 Det bemærkes, at de generelle opførelseskriterier, der er fastsat i artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og som for så vidt angår indefrysning af midler er gengivet i artikel 15, stk. 1, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828, bestemmer, at de personer og enheder, der drager fordel af eller støtter det syriske regime, skal være omfattet af restriktive foranstaltninger. Tilsvarende fastsætter samme afgørelses artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 27, stk. 3, samt artikel 28, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 3, der for så vidt angår indefrysning af midler er gengivet i samme forordnings artikel 15, stk. 1a, litra a), og artikel 15, stk. 1b, at kategorien »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, skal være omfattet af restriktive foranstaltninger, medmindre der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse. Endelig bestemmes det i den nævnte afgørelses artikel 27, stk. 2, sidste punktum, og artikel 27, stk. 3, samt artikel 28, stk. 2, sidste punktum, og artikel 28, stk. 3, der for så vidt angår indefrysning af midler er gengivet i den nævnte forordnings artikel 15, stk. 1a, sidste punktum, og artikel 15, stk. 1b, at personer og enheder med tilknytning til personer, enheder og organer, der er omfattet af et af opførelseskriterierne, skal være omfattet af restriktive foranstaltninger, medmindre der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse.

- 79 Som det fremgår af præmis 41 ovenfor, er grundene til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister følgende:

»Fremtrædende syrisk erhvervsmand med tætte forbindelser til regimet. Knyttet til familierne Assad og Makhlof.

Han har som sådan deltaget i, draget fordel af eller på anden måde støttet det syriske regime.

Fremtrædende olieinvestor, grundlægger og leder af virksomheden Lead Contracting & Trading Ltd.«

- 80 Det skal af begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister udledes, at sagsøgerens navn blev opført og opretholdt på de omhandlede lister for det første på grund af hans status som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, i overensstemmelse med kriteriet i artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 2, litra a), i afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, og som for så vidt angår indefrysning af midler er gengivet i artikel 15, stk. 1a, litra a), i forordning nr. 36/2012, som ændret ved forordning 2015/1828 (kriteriet om fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien), for det andet på grund af hans tilknytning til det syriske regime, i overensstemmelse med kriteriet i den nævnte afgørelses artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, og den nævnte forordnings artikel 15, stk. 1, litra a) (kriteriet om tilknytning til det syriske regime), og for det tredje på grund af hans tilknytning til medlemmer af Assad- eller Makhloffamilierne, i overensstemmelse med kriteriet i samme afgørelses artikel 27, stk. 2, sidste punktum, og artikel 28, stk. 2, sidste punktum, og samme forordnings artikel 15, stk. 1a, sidste punktum (kriteriet om tilknytning til en person eller enhed, der er omfattet af restriktive foranstaltninger).

### 3. *Beviserne*

- 81 Som begrundelse for at opføre sagsøgerens navn på de omhandlede lister har Rådet fremlagt dokument WK 4069/2019 INIT, der indeholder offentligt tilgængelige oplysninger, nærmere betegnet links, presseartikler og screenshots, der stammer fra:
- webstedet Syrian Oil & Gas News, der i en onlineartikel af 31. juli 2010 viser et foto af sagsøgeren og beskriver ham som en forretningsmand, der har foretaget betydelige investeringer i Syrien, navnlig gennem Lead Syria i likvidation, i partnerskab med Ghassan Muhanna; ifølge denne onlineartikel er dette selskab et af de ældste og største byggeselskaber i den syriske oliesektor; i denne artikel anføres det desuden, at han er partner i selskabet Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Processing & Refining Edible Oils, der beskæftiger sig med olieproduktion, og at han er leder af den syriske afdeling af det syrisk-algerske handelskammer og medlem af den nationale syriske komité under Syriens internationale handelskammer; endelig nævner denne artikel de projekter og selskaber, hvori sagsøgeren har været involveret, nærmere bestemt Cham Holding, United Insurance Company, Al Badia Cement JSC, Bank Audi Syria, Syrian Arab Insurance Company, Aqeelah Takaful Insurance Company, Dajajouna, og den omstændighed, at han ejer en stald med arabiske fuldblodsheste
  - webstedet Aks al Ser, der i en onlineartikel af 6. september 2012 angiver, at sagsøgeren ifølge en kilde tæt på denne er flygtet fra Syrien medbringende millioner af dollars til Algeriet, hvor han har nogle meget betydelige projekter og investeringer i olie- og gassektoren; denne artikel beretter, at sagsøgeren ifølge den pågældende kilde er begyndt at afvikle sine finansielle aktiver og at trække sine penge ud af banker efter bombardementet af hovedkvarteret for Syriens

ationale sikkerhedstjeneste; artiklen beskriver desuden sagsøgeren som en af de største investorer i Syriens oliesektor og som værende kendt som omdrejningspunktet for denne sektor i forretningskredse; i denne artikel angives det i øvrigt, at sagsøgeren ejer andele i Cham Holding, er en af stifterne af Bank Audi Syria og er partner i Al Badia Cement og Lead Syria i likvidation; endelig oplyses det i denne artikel, at sagsøgeren tilhører en gruppe af forretningsfolk, der drager fordel af det syriske regime, at han har forbindelser i beslutningstagende kredse og fungerer som mellemmand mellem det syriske regime og andre lande med henblik på udvinding af olie

- webstedet Dawdaa, der i en onlineartikel af 2. november 2017 beretter, at ubekræftede rapporter omtaler en uenighed mellem det syriske regime og sagsøgeren vedrørende olierelaterede problemer; denne artikel præciserer desuden, at sagsøgeren ikke er medlem af Assad-familien, men fortsat er tæt på denne på grund af sine ansvarsområder; endelig anføres det i artiklen, at sagsøgeren er forretningspartner for Ghassan Muhanna, onkel til Rami Makhoul, i deres virksomhed Lead Syria i likvidation
  - webstedet Syriano, der i en onlineartikel af 22. januar 2015 angiver, at sagsøgeren ejer 50% af Lead Syria i likvidation, og at den anden del ejes af Ghassan Muhanna på vegne af Mohammed Makhoul, som han er svoger til
  - webstedet Orient News, der i en artikel af 2. februar 2015 beskriver sagsøgeren som »sponsoren« for den syriske oliesektor og som havende deltaget i alliancen »olie versus mad« i samarbejde med Maher Al-Assad, broren til præsident Bashar Al-Assad
  - webstedet Ayn Almadina, der i en artikel af 22. juli 2018 beretter om sagsøgerens opstigning fra beskedne kår til hans status som rig forretningsmand inden for oliesektoren takket være hans forbindelser til hans fætter Mohammed Makhoul; i denne artikel anføres det desuden, at sagsøgeren har canadisk statsborgerskab og for nylig har fået libanesiske statsborgerskab; det oplyses også, at sagsøgeren stiftede Lead Syria i likvidation sammen med Mohammed Makhoul og sidstnævntes svoger, Ghassan Muhanna; endelig nævnes det i denne artikel, at sagsøgerens mor, Jamila Muhanna, er kusine til Mohammed Makhouls hustru.
- 82 Rådet har ligeledes fremlagt dokument WK 985/2021 INIT. Dette dokument indeholder en første del inddelt i tre afsnit, der indeholder de identificerende oplysninger om sagsøgeren, en præsentation af denne, en beskrivelse af hans forbindelser til det syriske regime og en redegørelse for variationerne i sagsøgerens efternavn. Som bilag 3 har Rådet endvidere fremlagt en fotokopi af sagsøgerens pas og identitetsdokumenter. Bilaget gengiver hans libanesiske, syriske og canadiske pas samt hans visum til ophold i De Forenede Arabiske Emirater i hans egenskab af leder af Lead UAE. Bilag 4 er en attest vedrørende Lead UAE af 17. september 2018. Endelig gengiver dokumentet links, presseartikler og screenshots. Af disse er fire identiske med dem, der findes i dokument WK 4069/2019 INIT, nærmere bestemt onlineartiklerne fra webstederne Internet Syriano og Dawdaa samt presseartiklerne fra webstederne Orient News og Ayn Almadina. Hvad de øvrige angår er der tale om oplysninger hidrørende fra:
- webstedet Syrian Oil & Gas News, der i en onlineartikel af 2. august 2010 gentager de samme oplysninger som en onlineartikel fra det samme websted af 31. juli 2010, og tilføjer, at sagsøgeren er partner i enheden Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Syrian Olive Oil

- webstedet Al-Iqtisadi, der på en side besøgt den 21. januar 2020 beskriver sagsøgeren som stifter og bestyrelsesformand for Lead UAE, som er registreret i det frie område Jebel Ali i De Forenede Arabiske Emirater
- webstedet Al Khaleej Online, der i en artikel med overskriften »Who steals the Syrian oil?« (Hvem stjæler den syriske olie?) af 8. november 2019, som ligeledes blev offentliggjort på webstedet Anadolu Arabic den 7. november 2019 under en anden overskrift, anfører, at milliarder af dollars hidrørende fra salg af olie gennem virksomheder som Lead Syria i likvidation, med hjemsted i Damaskus (Syrien), er gået ind på Assadfamiliens konto; Lead Syria i likvidation ejes i fællesskab af Mohammed Makhoul og hans slægtning Nizar Asaad; Mohammed Makhoul har registreret sin del i sin svogers, Ghassan Muhanna, navn
- webstedet Al Hewan, der i en artikel af 14. maj 2014 med overskriften »Looting of the funds and wealth of the Syrian people under the rule of the Al-Assad family, coalition administration, and the interim government (in number and facts)« (Plyndring af det syriske folks midler og formuer under Al-Assadfamiliens, koalitionsadministrationens og den midlertidige regerings regime (i tal og kendsgerninger)) oplyser, at sagsøgeren som slægtning til Mohammed Makhoul stiftede Lead Syria i likvidation inden for olieindustrien for Assadfamilien
- bogen med titlen »The Political Economy of investment in Syria« (Den politiske investeringsøkonomi i Syrien), udgivet i 2015, der ifølge en artikel fra webstedet The Syria Report af 2. juli 2007 angiver, at sagsøgeren er en fremtrædende forretningsmand og administrerende direktør og hovedaktionær i Lead Syria i likvidation, landet største servicevirksomhed i oliesektoren, og sammen med Rami Makhoul har investeret 23,2 mio amerikanske dollars (USD) (ca. 17,23 mio. EUR) i Gulfsands Petroleum, som er et olieselskab med hjemsted i Det Forenede Kongerige og driver virksomhed i Syrien.

#### **4. Bevismaterialets pålidelighed og relevans**

- 83 Sagsøgeren har rejst tvivl om pålideligheden og relevansen af de beviser, som Rådet har fremlagt til støtte for, at begrundelsen for opførelsen havde fornødent grundlag.
- 84 Hvad for det første angår pålideligheden af det af Rådet fremlagte bevismateriale, skal det dels bemærkes, at der i forbindelse med den vurdering af, hvad der er på spil, som er et led i proportionalitetsprøvelsen af de omhandlede restriktive foranstaltninger, kan 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. dom af 14.4.2021, Al-Tarazi mod Rådet, T-260/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:187, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 Dels fremgår det af fast retspraksis, at der for Domstolens og Rettens virksomhed gælder et princip om fri bevisbedømmelse, og at det er alene de forelagte bevisers troværdighed, der er afgørende for bedømmelsen heraf. Ved vurderingen af et dokumentets bevisværdi skal der desuden tages hensyn til sandsynligheden af den information, dokumentet indeholder, og der må herved navnlig tages hensyn til, hvem dokumentet hidrører fra, under hvilke omstændigheder det er blevet til, dets adressat, og om dokumentet efter sit indhold virker fornuftigt og troværdigt (jf. dom af 14.4.2021, Al-Tarazi mod Rådet, T-260/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:187, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

- 86 Det må fastslås, at sagsøgeren nøjes med at hævde, at Rådets bevismateriale er rapporter om forlydender fra tredjeparter og ikke-uafhængige onlineartikler, uden at underbygge sin argumentation med konkrete beviser. Eftersom de beviser, som Rådet har fremlagt, og som er blevet tilstillet sagsøgeren, stammer fra offentligt tilgængelige kilder, har han i denne forbindelse haft mulighed for at anføre, hvilke der efter hans opfattelse eksempelvis er tro over for det syriske regime. Henset til den retspraksis, der er nævnt i præmis 74 ovenfor, forholder det sig navnlig således, at selv om det påhviler den Rådet at fremlægge beviser til støtte for begrundelsen for opførelsen, har sagsøgeren ansvaret for at anføre de af dem, der kan rejse tvivl om bevisernes pålidelighed (jf. i denne retning dom af 14.4.2021, Al-Tarazi mod Rådet, T-260/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2021:187, præmis 73).
- 87 Hvad for det andet angår relevansen af de af Rådet fremlagte beviser, har sagsøgeren gjort gældende, at størstedelen heraf ikke længere er aktuelle. I denne henseende har han anført, at syv af disse er mere end seks år gamle, og at ud af de tre artikler, der er mindre end seks år gamle, var kun en af dem mindre end to år gammel, da de anfægtede retsakter blev vedtaget. Desuden er flere af artiklerne endnu mindre relevante, end datoen for deres offentliggørelse antyder, for så vidt som de omhandler begivenheder, der fandt sted før afviklingen af sagsøgerens forretningsmæssige interesser i Syrien. I sidste ende godtgør disse beviser, at sagsøgeren har været en forretningsmand, der har drevet virksomhed i Syrien, hvilket han ikke bestrider, men de kan ikke bevise, at han stadig er det.
- 88 I denne henseende bemærkes, at jo ældre beviserne er i forhold til datoen for vedtagelsen af de retsakter, hvorved der blev fastsat restriktive foranstaltninger over for en person eller en enhed, jo mindre kan de i sig selv udgøre et tilstrækkeligt grundlag med henblik på at støtte de omtvistede retsakter. Selv om beviserne kan anvendes af Rådet, gør det lange tidsrum mellem på den ene side offentliggørelsen af disse og på den anden side vedtagelsen af de omtvistede retsakter det i denne forbindelse påkrævet, at Rådet underbygger dem med andre, nyere beviser (jf. i denne retning og analogt dom af 26.7.2017, Rådet mod Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, præmis 32 og 33).
- 89 I den foreliggende sag gengiver de forskellige af Rådet fremlagte beviser for hovedpartens vedkommende oplysninger, som overlapper hinanden, hvorfor selv de ældste oplysninger i et vist omfang kan være relevante med henblik på at godtgøre grundlaget for opførelsesbegrundelsen.
- 90 På denne baggrund skal det fastslås, at de af Rådet fremlagte beviser virker fornuftige og troværdige og a priori er relevante med henblik på at støtte begrundelsen for opførelsen.
- 91 Det skal dog tages i betragtning, at de af Rådet fremlagte beviser er gamle, når det, henset til sagsakterne som helhed, skal vurderes, om de er tilstrækkelige til at godtgøre grundlaget for begrundelsen af opførelsen.

## **5. Begrundelsen for opførelsen**

### ***a) Egenskaben af fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien***

#### ***1) Sagsøgerens økonomiske interesser***

- 92 Indledningsvis fremgår det af oplysningerne i stort set alle de af Rådet fremlagte artikler, onlineartikler eller publikationer, med undtagelse af artiklen fra webstedet Orient News og siden fra webstedet Aliqtisadi, at sagsøgeren er stifter af og partner i Lead Syria i likvidation, som er et

selskab, der driver virksomhed i olie- og gassektoren. Dette er ligeledes anført i den første del af dokumentet WK 985/2021 INIT, under overskriften »Présentation et liens de proximité avec le régime syrien« (Præsentation og tætte forbindelser til det syriske regime). Dernæst fremgår det både af sagsøgerens visum til ophold i De Forenede Arabiske Emirater og af siden fra webstedet Aliqtisadi, at sagsøgeren leder Lead UAE. I øvrigt beskrives sagsøgeren af webstederne Syrian Oil & Gas News og Aks al Ser som værende involveret i forskellige enheder. Endelig henviser uddraget af bogen »The Political Economy of investment in Syria« til sagsøgerens investering i Gulfsands Petroleum, som er et olieselskab med hjemsted i Det Forenede Kongerige, der driver virksomhed i Syrien.

- 93 De af Rådet fremlagte beviser taler således for, at sagsøgeren er investor i den syriske oliesektor.
- 94 Sagsøgeren har bestridt denne beskrivelse og har i det væsentlige gjort gældende, at han ikke længere har forretningsmæssige interesser i Syrien.
- 95 Hvad for det første angår Lead Syria i likvidation har sagsøgeren fremlagt kontrakten fra november 2011, hvorved han trak sig ud af selskabet til fordel for A, og har, for at godtgøre, at dette selskab har været inaktivt siden 2012, fremlagt dette selskabs selvangivelser for årene 2012-2020. Han har ligeledes fremlagt en attest af 5. januar 2021 fra handelsregisteret i Damaskus, der angiver, at Lead Syria i likvidation blev likvideret den 8. november 2020, dvs. før datoen for vedtagelsen af de anfægtede retsakter.
- 96 Det må derfor dels konstateres, at alle de af Rådet fremlagte beviser vedrørende Lead Syria i likvidation er dateret før den 5. januar 2021. Dels har Rådet ikke fremført noget argument til støtte for, at Lead Syria i likvidation stadig driver virksomhed, eller for, at de af sagsøgeren fremlagte beviser ikke er fornuftige og pålidelige.
- 97 Det må følgelig konkluderes, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke længere har interesser i Lead Syria i likvidation, der under alle omstændigheder var inaktivt og under likvidation på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter.
- 98 Hvad for det andet angår Lead UAE har sagsøgeren fremlagt to dokumenter fra QNA Auditors, et revisionsfirma i Dubai (De Forenede Arabiske Emirater), hvorved dette firma attesterer, at Lead UAE ikke udøver virksomhed i Syrien. Der er tale om et brev af 18. februar 2021 og en oversigt af 15. november 2021 udarbejdet af QNA Auditors med henblik på at attestere listen over Lead UAE's igangværende og afsluttede projekter. Det fremgår af denne oversigt, at Lead UAE har nogle anlægsprojekter i Algeriet og i Qatar.
- 99 Det bemærkes, at bortset fra sagsøgerens visum til ophold i De Forenede Arabiske Emirater er det alene siden fra webstedet Aliqtisadi, der nævner Lead UAE. Denne side angiver dog ikke, hvor Lead UAE's projekter udføres.
- 100 For så vidt angår Rådets argument om, at det ikke fremgår klart af brevet af 18. februar 2021, hvorvidt erklæringerne heri vedrører Lead UAE eller Lead Syria i likvidation, må dette argument forkastes som ugrundet. Sagsøgeren har nemlig fremlagt underbyggede forklaringer med henblik på at sondre mellem Lead Syria i likvidation og Lead UAE. I denne forbindelse har han fremlagt beviser vedrørende hvert af disse selskaber fra organer såsom et revisionsfirma og et handelsregister, der bekræfter, at Lead Syria i likvidation er det selskab, som han stiftede sammen med Ghassan Muhanna i Syrien, inden han trak sig ud af dette selskab i 2011, mens Lead UAE er et selskab, som han har oprettet i De Forenede Arabiske Emirater.

- 101 Den store lighed mellem navnene på disse selskaber bidrager ganske vist til forvirringen. Mens sagsøgeren har sørget for at få fastslået en klar skrivemåde og give forklaringer med henblik på at hjælpe Retten med at sondre mellem disse to enheder, har Rådet imidlertid til gengæld ikke gjort det lettere for Retten at forstå, hvilken enhed de forskellige beviser i dokumenterne WK 4069/2019 INIT og WK 985/2021 INIT henviser til, idet der anvendes forskellige betegnelser, hvorved der skabes en vis forvirring i Rådets skrivelser. Endelig må det fastslås, at Rådet som svar på et spørgsmål fra Retten i retsmødet har bekræftet, at der faktisk er tale om to enheder, nemlig Lead Syria i likvidation og Lead UAE, og at det, når Rådet har henvist til en enhed stiftet af sagsøgeren og Ghassan Muhanna, skal forstås således, at der er tale om Lead Syria i likvidation.
- 102 Sagsøgeren har dog godtgjort, at Lead UAE, der har hjemsted i De Forenede Arabiske Emirater, hvilket er bekræftet ved de af Rådet fremlagte beviser, ikke udøver virksomhed i Syrien.
- 103 Det skal under alle omstændigheder bemærkes, at sagsøgeren har fremlagt en afgørelse af 23. marts 2020 fra eneaktionæren i Lead UAE, selskabet B, hvorved hans fratræden som direktør pr. denne dato blev accepteret.
- 104 Rådet har imidlertid ikke fremsat nogen argumenter med henblik på at bestride sagsøgerens fratræden og har heller ikke rejst tvivl om pålideligheden af de af sagsøgeren fremlagte beviser.
- 105 Det må følgelig fastslås, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke længere er involveret i Lead UAE, der under alle omstændigheder ikke er et selskab med hjemsted i Syrien, og som ikke udøver nogen form for virksomhed i dette land.
- 106 For det tredje skal sagsøgerens deltagelse i de forskellige enheder, der er nævnt på webstederne Syrian Oil & Gas News og Aks al Ser undersøges.
- 107 Hvad for det første angår selskabet Asaad and Petngnap & Co, som sagsøgeren, uden at dette er blevet bestridt af Rådet, har forbundet med Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Processing & Refining Edible Oils, der i 2011 blev omdannet til et privatejet selskab ved navn Syrian Private Joint-stock Company for Processing and Refining Edible Oils, har han fremlagt en skrivelse af 15. november 2021 fra denne enhed, der bekræfter, at han på dette tidspunkt ikke ejede aktier heri. Denne erklæring, der angiver sagsøgerens stilling i forhold til det nævnte selskab, i den form, hvori det eksisterede på en dato efter datoen for vedtagelsen af retsakterne af 2021, godtgør ganske vist ikke, at sagsøgeren på det tidspunkt, hvor Rådet vedtog de restriktive foranstaltninger over for ham, ikke ejede sådanne aktier. Det eneste bevis for, at sagsøgeren er partner i den pågældende enhed, som Rådet har fremlagt, er imidlertid gammelt, eftersom det stammer fra 2010. Der foreligger desuden ikke noget andet nyere bevis, der bekræfter denne oplysning. Rådet har endvidere ikke fremført noget argument til støtte for, at sagsøgeren stadig skulle have interesser i dette selskab. Endelig har det heller ikke fremført nogen argumenter med henblik på at bestride pålideligheden og relevansen af det af sagsøgeren fremlagte bevis. På denne baggrund foreligger der rimelig tvivl om, hvorvidt sagsøgeren fortsat havde status som aktionær i det pågældende selskab, da retsakterne af 2021 blev vedtaget.
- 108 Med hensyn til opretholdelsesretsakterne af 2022 ligger datoen for det af sagsøgeren fremlagte bevis til gengæld før datoen for vedtagelsen af disse, og eftersom Rådet ikke har fremlagt noget yderligere bevis, må det fastslås, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke længere havde status som aktionær i selskabet Asaad and Petngnap & Co, da disse retsakter blev vedtaget.

- 109 Hvad for det andet angår forsikringsselskabet United Insurance Company har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 16. november 2021 fra bestyrelsesformanden for dette selskab, der bekræfter, at han ikke har ejet aktier i dette selskab siden 2012. Rådet har for sit vedkommende kun fremlagt én onlineartikel med henblik på at godtgøre, at sagsøgeren har en investering i denne enhed, som stammer fra 2010, og har ikke fremført noget argument med henblik på at bestride pålideligheden eller indholdet af førnævnte skrivelse. Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke havde aktier i det pågældende selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 110 Hvad for det tredje angår selskabet Al Badia Cement JSC har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 25. april 2021 fra denne enhed, der bekræfter, at han fratrådte sin post som bestyrelsesmedlem den 25. september 2011 og solgte sine aktier i 2011. Med henblik på at godtgøre, at han ikke længere har interesser i dette selskab, har han fremlagt to andre dokumenter fra webstedet WikiLeaks, der bekræfter denne fratræden. Rådet har for sit vedkommende ikke fremført noget argument med henblik på at bestride pålideligheden eller indholdet af disse beviser. Sagsøgeren har således godtgjort, at han ikke var knyttet til det pågældende selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 111 Hvad for det fjerde angår banken Bank Audi Syria, som ifølge sagsøgeren nu hedder Ahli Trust Bank, hvilket ikke er blevet bestridt af Rådet, har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 11. november 2021 fra denne enhed, der bekræfter, at han frem til denne dato ikke har ejet aktier i denne. Rådet har for sit vedkommende kun fremlagt beviser, som stammer fra 2010 og 2012, og ifølge hvilke sagsøgeren er partner i denne enhed, og har ikke fremført noget argument med henblik på at bestride pålideligheden eller indholdet af førnævnte skrivelse. Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke havde aktier i den pågældende bank, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 112 Hvad for det femte angår selskabet Syrian Arab Insurance Company har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 9. november 2021 fra dette selskab, der bekræfter, at han ikke har ejet aktier i dette selskab frem til denne dato. Rådet har for sit vedkommende kun fremlagt én onlineartikel, som stammer fra 2010, med henblik på at godtgøre, at sagsøgeren har en investering i dette selskab, og har ikke fremført noget argument med henblik på at bestride pålideligheden eller indholdet af førnævnte skrivelse. Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke havde aktier i det pågældende selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 113 Hvad for det sjette angår forsikringsselskabet Aqeelah Takaful Insurance Company har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 10. maj 2021 fra dette selskab, der bekræfter, at han ikke ejede aktier i dette selskab »frem til den 31. marts 2021«. Adspurgt herom i retsmødet bekræftede sagsøgeren, at denne formulering blot angav, at han ikke ejede aktier i det pågældende selskab. Under alle omstændigheder godtgør dette bevis i det mindste, at sagsøgeren, i modsætning til oplysningerne i en onlineartikel på webstedet Syrian Oil & Gas News, ikke ejede aktier i det pågældende selskab i 2010. Rådet har for sit vedkommende kun fremlagt én onlineartikel med henblik på at påvise en forbindelse mellem sagsøgeren og det nævnte forsikringsselskab og har ikke fremført noget argument med henblik på at bestride troværdigheden eller indholdet af førnævnte skrivelse. Der foreligger dermed rimelig tvivl om, hvorvidt sagsøgeren havde tilknytning til det pågældende forsikringsselskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 114 Hvad for det syvende angår Dajajouna, som ifølge sagsøgeren er et varemærke tilhørende DANZ for Food Industries, hvilket ikke er blevet bestridt af Rådet, har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 15. november 2021, hvori det erklæres, at han ikke har haft aktier i dette selskab mellem den

3. januar 2010 og den 15. november 2021. Rådet har for sit vedkommende kun fremlagt én onlineartikel med henblik på at godtgøre, at sagsøgeren har en investering i denne enhed, som stammer fra 2010, og har ikke fremført noget argument med henblik på at bestride pålideligheden eller indholdet af førnævnte skrivelse. Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke havde aktier i det pågældende selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.

- 115 Hvad for det ottende angår selskabet Assaad Baitangana and Partners for producing oils, som sagsøgeren, uden at dette er blevet bestridt af Rådet, har forbundet med Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Syrian Olive Oil, der i 2011 blev omdannet til et privatejet selskab ved navn Syrian Olive Oil Private Joint-stock Company, har han fremlagt en skrivelse af 15. november 2021 fra denne enhed, der bekræfter, at han på dette tidspunkt ikke ejede aktier heri. Denne erklæring, der angiver sagsøgerens stilling i forhold til det pågældende selskab, i den form, hvori det eksisterede på en dato efter datoen for vedtagelsen af retsakterne af 2021, godtgør ganske vist ikke, at sagsøgeren på det tidspunkt, hvor Rådet vedtog de restriktive foranstaltninger over for ham, ikke ejede sådanne aktier. Det eneste bevis for, at sagsøgeren er partner i den pågældende enhed, som Rådet har fremlagt, er imidlertid gammelt, eftersom det stammer fra 2010. Der foreligger desuden ikke noget andet nyere bevis, der underbygger denne oplysning. Rådet har endvidere ikke fremført noget argument til støtte for, at sagsøgeren stadig skulle have interesser i dette selskab. Endelig har det heller ikke fremført nogen argumenter med henblik på at bestride pålideligheden og relevansen af det af sagsøgeren fremlagte bevis. På denne baggrund foreligger der rimelig tvivl om, hvorvidt sagsøgeren fortsat havde status som aktionær i det pågældende selskab, da retsakterne af 2021 blev vedtaget.
- 116 Med hensyn til opretholdelsesretsakterne af 2022 ligger datoen for det af sagsøgeren fremlagte bevis til gengæld før datoen for vedtagelsen af disse, og eftersom Rådet ikke har fremlagt noget yderligere bevis, må det fastslås, at sagsøgeren har godtgjort, at han ikke længere havde status som aktionær i selskabet Syrian Olive Oil Private Joint-stock Company, da disse retsakter blev vedtaget.
- 117 Hvad for det niende angår selskabet Cham Holding har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 12. maj 2021 fra dette selskab, der bekræfter, at han ikke har ejet aktier i dette selskab siden den 26. juni 2014. Rådet har for sit vedkommende fremlagt to onlineartikler, som stammer fra 2010 og 2012, og ifølge hvilke sagsøgeren har interesser i det nævnte selskab, og har ikke fremført noget argument med henblik på at bestride troværdigheden eller relevansen af førnævnte skrivelse eller på at godtgøre, at sagsøgeren stadig har interesser i dette selskab. Det skal derfor fastslås, at sagsøgeren har ført bevis for, at han ikke længere havde interesser i det pågældende selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 118 Det følger af det ovenstående, at sagsøgeren har fremlagt tilstrækkeligt bevismateriale til at rejse tvivl om rigtigheden af Rådets konstateringer med hensyn til hans deltagelse i forskellige syriske enheder.
- 119 Hvad endelig for det tiende angår selskabet Gulfsands Petroleum har sagsøgeren for det første ikke bestridt at have haft andele i dette selskab, men har oplyst, at han ejede disse anparter gennem Hickam Ventures Ltd. I denne forbindelse har han fremlagt en liste over aktieporteføljen i sidstnævnte selskab af 31. december 2008, hvoraf det fremgår, at han rent faktisk ejede andele i det pågældende selskab. Dernæst har han præciseret, at han, i modsætning til det af Rådet anførte, ikke stiftede det pågældende selskab og har i denne henseende fremlagt selskabets stiftelsesoverenskomst dateret 2. december 2014. Læsningen af dette dokument lader formode, at

sagsøgeren hverken var stifter af eller direktør for det omhandlede selskab på det tidspunkt, hvor det blev etableret. Sagsøgeren har i øvrigt fremlagt en oversigt over fordelingen af aktiverne og udviklingen i Hickam Ventures' portefølje med henblik på at godtgøre, at sidstnævnte afhændede aktierne i det omhandlede selskab i 2009. Det bemærkes, at udviklingen i porteføljen pr. 31. december 2009 viser, at sådanne aktier er forsvundet. Dette bekræftes af listen af 3. december 2010 over aktionærer i samme selskab, hvori hverken Hickam Ventures eller sagsøgerens navn figurerer. Endelig har sagsøgeren fremlagt en bekræftet liste af 12. januar 2021 over aktionærer i Hickam Ventures med henblik på at godtgøre, at han ikke længere ejer nogen interesser heri. Det fremgår faktisk af dette dokument, at sagsøgerens navn ikke figurerer på listen over aktionærer i Hickam Ventures. Rådet har på sin side ikke bestridt beskrivelsen af de faktiske forhold, således som sagsøgeren på velunderbygget vis har fremstillet dem, og har heller ikke rejst tvivl om pålideligheden eller indholdet af de af sagsøgeren fremlagte beviser og har kun fremlagt ét dokument, hvori det anføres, at han har investeret i dette selskab, nærmere bestemt et uddrag af en bog fra 2015, der henholder sig til en artikel fra 2007. Det skal derfor fastslås, at sagsøgeren gyldigt har rejst tvivl om, at han ejede interesser i det pågældende selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.

- 120 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det konkluderes, at Rådet ikke på tilstrækkelig vis har underbygget, at sagsøgeren havde forretningsmæssige interesser i Syrien.
- 121 Det fremgår derudover af onlineartiklen af 6. september 2012 fra webstedet Aks al Ser, som Rådet har fremlagt, at sagsøgeren var begyndt at afvikle sine finansielle aktiver og trække sine penge ud af bankerne efter bombardementet af hovedkvarteret for Syriens nationale sikkerhedstjeneste, hvilket synes at bekræfte sagsøgerens påstand om, at han fra 2012 ikke længere havde interesser i Syrien.

## *2) Sagsøgerens poster i visse handelsrelaterede organer*

- 122 Det fremgår af webstedet Syrian Oil & Gas News, at sagsøgeren er leder af den syriske del af det syrisk-algierske handelskammer og medlem af den nationale syriske komité under Syriens internationale handelskammer.
- 123 I denne forbindelse har sagsøgeren ikke bestridt at have været en del af det syrisk-algierske handelskammer og medlem af den nationale syriske komité under Syriens internationale handelskammer.
- 124 Hvad angår det syrisk-algierske handelskammer har sagsøgeren imidlertid for det første fremlagt en skrivelse af 1. juli 2013, som dette kammer sendte til Bank Audi, efter at det syriske ministerium for økonomi og udenrigshandel havde vedtaget afgørelse nr. 247 om opløsning af de syriske handelskamre. Det må derfor konstateres, at de eneste beviser, som Rådet har fremlagt, er nogle onlineartikler fra webstedet Syrian Oil & Gas News fra 2010, dvs. inden at den nævnte afgørelse blev vedtaget. Rådet har desuden hverken bestridt pålideligheden eller indholdet af ovennævnte skrivelse og har ikke bevist, at dette kammer var blevet genoprettet, og at sagsøgeren var deltager heri, da de anfægtede retsakter blev vedtaget. Eftersom sagsøgeren har godtgjort, at det pågældende kammer ikke eksisterede, da de anfægtede retsakter blev vedtaget, kan den omstændighed, at han har været medlem heraf, ikke anføres til støtte for en status som førende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien.

- 125 Hvad for det andet angår Syriens internationale handelskammer har sagsøgeren fremlagt en skrivelse af 16. februar 2021 fra formanden for den nationale syriske komité under dette kammer, der bekræfter, at han er fratrådt sin post som bestyrelsesmedlem i det nævnte kammer og ikke har været aktivt medlem heraf siden 2012. Det må dog konstateres, at de eneste beviser, som Rådet har fremlagt, er nogle onlineartikler fra webstedet Syrian Oil & Gas News fra 2010, dvs. inden sagsøgerens fratræden i 2012. De argumenter, som Rådet har gjort gældende med hensyn til de af sagsøgeren fremlagte skrivelser fra tredjeparter, tager desuden sigte på at rejse tvivl om de deri indeholdte erklæringer vedrørende sagsøgerens forretningsmæssige virksomhed i Syrien. Rådet har til gengæld ikke fremført noget argument, der specifikt tager sigte på at bestride den omstændighed, at sagsøgeren faktisk trådte ud af bestyrelsen for det pågældende kammer, og har endog medgivet, at han fratrådte, ligesom Rådet har anerkendt, at sagsøgeren ikke længere udøver denne aktivitet. Endelig har Rådet ikke bestridt troværdigheden af den ovennævnte skrivelse. Det skal følgelig fastslås, at sagsøgeren har ført bevis for, at han ikke længere var en del af det omhandlede kammer, da de anfægtede retsakter blev vedtaget. Rådet har imidlertid ikke fremlagt tungtvejende og samstemmende indicier, der gør det muligt med rimelighed at antage, at sagsøgeren opretholdt forbindelser til det kammer, der begrunder opførelsen af den pågældendes navn på de omhandlede lister, efter ophøret af dennes aktiviteter inden for denne struktur (jf. analogt dom af 24.11.2021, Assi mod Rådet, T-256/19, EU:T:2021:818, præmis 128).
- 126 Det følger af det ovenstående, at Rådet ikke på tilstrækkelig vis har underbygget, at sagsøgeren var en del af det syrisk-algierske handelskammer og af Syriens internationale handelskammer.

*3) Konklusion vedrørende sagsøgerens status som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien*

- 127 Eftersom Rådet ikke på tilstrækkelig vis har godtgjort, at sagsøgeren havde forretningsmæssige interesser i Syrien, og ej heller, at han bestred poster i handelsrelaterede organer, må det konkluderes, at Rådet ikke har underbygget begrundelsen for opførelsen som førende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien.

***b) Tilknytningen til medlemmer af Assad- og Makhloufffamilierne***

- 128 Det fremgår for det første af oplysninger fra webstederne Dawdaa, Syriano, Ayn Almadina, Al Khaleej Online, Al Hewar, af bogen med titlen »The Political Economy of investment in Syria« og af den første del af dokument WK 985/2021 INIT, at sagsøgeren har tilknytning til Mohammed og Rami Makhoulf. Ifølge oplysningerne fra webstederne Dawdaa, Orient News, Al Khaleej Online og Al Hewar samt ifølge den første del af dokument WK 985/2021 INIT har sagsøgeren for det andet tilknytning til Assadfamilien.

*1) Tilknytningen til medlemmer af Makhloufffamilien*

- 129 Det bemærkes, at de af Rådet fremlagte beviser taler for, at sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Makhloufffamilien dels er af erhvervsmæssig, dels af personlig karakter. Denne konstatering er desuden blevet bekræftet i duplikken.
- 130 Hvad for det første angår sagsøgerens erhvervsmæssige tilknytning til medlemmer af Makhloufffamilien fremgår denne ifølge de af Rådet fremlagte oplysninger dels af partnerskabet med Ghassan Muhanna, der fungerer som stråmand for sin svoger, Mohammed Makhoulf, far til

Rami Makhoul, inden for rammerne af Lead Syria i likvidation, dels af investeringerne i Gulfsands Petroleum, sammen med Rami Makhoul, og af hans interesser i Cham Holding, der kontrolleres af Rami Makhoul.

- 131 Med hensyn til Lead Syria i likvidation har sagsøgeren dog dels, således som det fremgår af præmis 95-97 ovenfor, godtgjort, at han forlod selskabet i november 2011, og at det var under likvidation, da de anfægtede retsakter blev vedtaget. Følgelig kan Rådet ikke påberåbe sig sagsøgerens deltagelse i det nævnte selskab med henblik på at godtgøre, at der fandtes en erhvervsmæssig forbindelse mellem ham og Mohammed Makhoul ved vedtagelsen af de nævnte retsakter.
- 132 Dels har sagsøgeren hvad angår Cham Holding og Gulfsands Petroleum, således som det fremgår af henholdsvis præmis 117 og præmis 119 ovenfor, bevist, at han ikke længere havde interesser i disse selskaber, da de anfægtede retsakter blev vedtaget. Følgelig kan Rådet ikke påberåbe sig sagsøgerens deltagelse i de nævnte selskaber med henblik på at godtgøre, at der fandtes en erhvervsmæssig tilknytning mellem ham og Rami Makhoul ved vedtagelsen af de nævnte retsakter.
- 133 Hvad for det andet angår sagsøgerens personlige tilknytning til medlemmer af Makhoulfamilien fremgår det af artiklen fra webstedet Ayn Almadina, at sagsøgeren er fætter til Mohammed Makhoul, mens hans mor, Jamila Muhanna, er kusine til Mohammed Makhouls hustru. For så vidt angår artiklen, der blev offentliggjort på webstedet Al Khaleej Online, oplyses det heri, at sagsøgeren er beslægtet med Mohammed Makhoul.
- 134 Den første del af dokument WK 985/2021 INIT beskriver i præsentationen af sagsøgeren og hans tætte tilknytning til det syriske regime sagsøgeren som værende fætter gennem ægteskab til Assad- og Makhoulfamilierne, for så vidt som hans moster er hustru til Mohammed Makhoul, som er far til Rami Makhoul og onkel til præsident Bashar Al-Assad.
- 135 Det bemærkes endvidere, at Rådet i skrivelsen af 12. februar 2021 gentog, at sagsøgeren har tilknytning til Rami Makhouls og præsident Bashar Al-Assads familier som følge af, at hans moster er gift med Mohammed Makhoul.
- 136 Indledningsvis bemærkes, at Rådet, der bærer bevisbyrden, således som anført i præmis 72 ovenfor, kun har fremlagt to onlineartikler fra websteder, der nævner den familiemæssige tilknytning mellem sagsøgeren og Makhoulfamilien. Et af disse, webstedet Al Khaleej Online, omtaler dog kun den nævnte familiemæssige tilknytning i vage vendinger uden at specificere den. Dernæst er den familiemæssige tilknytning, der er anført på webstedet Ayn Almadina, nemlig at sagsøgeren er fætter til Mohammed Makhoul, mens hans mor, Jamila Muhanna, er kusine til Mohammed Makhouls hustru, ikke den samme som den, der er nævnt i den første del af dokument WK 985/2021 INIT. I dette dokument angives det nemlig, at det er sagsøgerens moster, der er gift med Mohammed Makhoul, og dermed principielt er søster til Jamila Muhanna.
- 137 Følgelig bekræfter oplysningerne i dokument WK 4069/2019 INIT og WK 985/2021 INIT ikke hinanden indbyrdes.
- 138 Desuden er påstanden i dokument WK 985/2021 INIT, hvorefter en af sagsøgerens mostre er gift med Mohammed Makhoul, ikke underbygget og vag, eftersom den ikke bekræftes af noget bevis, og der ikke angives noget navn med henblik på at identificere Mohammed Makhouls hustru. Rådets påstand om, at udtrykket »maternal aunt« også kan betegne en tante til sagsøgerens mor,

er ikke overbevisende. Den første del af det nævnte dokument beskriver nemlig klart Mohammed Makhloufs hustru som værende sagsøgerens moster. Rådet har uden forbehold anvendt en sådan tilknytning i skrivelsen af 12. februar 2021. Det kan således ikke på nuværende tidspunkt hævde, at der i virkeligheden kan være tale om en tante til sagsøgerens mor. Rådets påstand er under alle omstændigheder fremsat som en antagelse og er ikke underbygget.

- 139 Endelig udgør Rådets argument om, at Ghassan Muhanna og sagsøgerens mor har en indbyrdes tilknytning højst en antagelse, der er fremsat for første gang i svarskriftet. Under alle omstændigheder peger ingen af de af Rådet fremlagte beviser i denne retning.
- 140 Rådet har i øvrigt fremlagt en dom af 13. september 2021 fra tribunal administratif de Paris (forvaltningsdomstolen i Paris, Frankrig) vedrørende sagsøgeren med henblik på at godtgøre, at det blev anerkendt, at denne faktisk har familiemæssig tilknytning til Makhlouf- og Assadfamilierne.
- 141 I denne henseende bemærkes, at Rådet herved ikke har påberåbt sig afgørelsen fra den franske domstol som bevis til støtte for begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, men har fremlagt den med henblik på at bekræfte Rådets beskrivelse af sagsøgeren ved Retten. I denne forbindelse er det derfor uforholdsmæssigt at undersøge formaliteten med hensyn til dette bevis, henset til den retspraksis, hvorefter lovligheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på den dato, da retsaken blev vedtaget (jf. dom af 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.9.2015, NIOC m.fl. mod Rådet, T-577/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2015:596, præmis 112 og den deri nævnte retspraksis).
- 142 Det skal dog bemærkes, at Unionens retsinstanser i medfør af artikel 263 TEUF har enekompetence til at prøve lovligheden af retsakter vedtaget af Rådet. Det tilkommer derfor Retten at efterprøve lovligheden af de anfægtede retsakter alene i lyset af de argumenter og beviser, som parterne har fremført og fremlagt for Retten.
- 143 Det skal endvidere bemærkes, at tribunal administratif de Paris (forvaltningsdomstolen i Paris), der behandlede afgørelsen af 12. februar 2020 truffet af ministre de l'Économie et des Finances français (den franske økonomi- og finansminister) (herefter »den franske afgørelse af 12. februar 2020«), tog stilling til begrundelsen for opførelsen, således som den fremgik af retsakterne af 2019. Genstanden for søgsmålet er dermed en anden, hvorfor Retten under alle omstændigheder ikke kan være bundet denne doms mulige retskraft.
- 144 I denne forbindelse fremgår det af udskrifterne af 25. og 26. april 2021 fra det syriske civilstandsregister, som sagsøgeren har fremlagt vedrørende sin familie på mødrene side, og hvis troværdighed og relevans Rådet ikke har bestridt, at ingen af sagsøgerens mostre er gift med Mohammed Makhlouf.
- 145 Det er ganske vist korrekt, at skrivemåden for sagsøgerens mors for- og efternavn i udskrifterne fra det syriske civilstandsregister afviger lidt fra skrivemåden i andre beviser (»Jamileh« i stedet for »Jamila« og »Mhanna« i stedet for »Muhanna«), men sådanne forskelle kan forklares med translitterationen af arabiske navne til latinske bogstaver.

- 146 Rådet har i svarskriftet endvidere selv angivet, at Jamila Muhanna er sagsøgerens mor. Af denne grund skal det fastslås, at udskrifterne af det syriske civilstandsregister faktisk vedrører sagsøgerens familie på mødrene side. Det må derfor konkluderes, at sagsøgeren faktisk har ført bevis for, at ingen af hans mostre er gift med Mohammed Makhlouf.
- 147 På grund af uoverensstemmelserne i de af Rådet fremlagte beviser, og henset til de af sagsøgeren fremlagte dokumenter, må det sammenfattende fastslås, at Rådet ikke i tilstrækkelig grad har underbygget rigtigheden af begrundelsen for opførelse om, at sagsøgeren har tilknytning til medlemmer af Makhloufffamilien.

## *2) Sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Assadfamilien*

- 148 Det bemærkes, at de af Rådet fremlagte beviser taler for, at sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Assadfamilien er af rent erhvervsmæssig karakter.
- 149 Det fremgår nemlig klart af webstedet Dawdaa, at sagsøgeren ikke er medlem af Assadfamilien, men at han fortsat er tæt knyttet til denne på grund af sine ansvarsområder.
- 150 Rådet har i øvrigt anlagt en tilgang, der ikke er helt utvetydig. Selv om det nemlig har medgivet, at sagsøgeren ikke er fætter til præsident Bashar Al-Assad, og selv om det i retsmødet har bekræftet, at den nævnte præsident ikke har en fætter med samme navn som sagsøgeren, har Rådet i svarskriftet forklaret, at sagsøgeren kan anses for fætter til præsidenten, for så vidt som Mohammed Makhlouf, der angiveligt er knyttet til sagsøgeren gennem sit ægteskab med en af dennes mostre, er præsidentens onkel.
- 151 I denne henseende skal det dels bemærkes, at Rådet ikke formelt har lagt vægt på, at sagsøgeren er fætter til præsident Bashar Al-Assad, med henblik på at begrunde optagelsen af hans navn på de omhandlede lister. Dels skal det erindres, at Rådet, som fastslået i præmis 147 ovenfor, ikke på tilstrækkelig vis har godtgjort, at sagsøgeren har personlig tilknytning til Makhloufffamilien og derigennem er knyttet til Assadfamilien.
- 152 For så vidt angår den erhvervsmæssige tilknytning mellem sagsøgeren og medlemmer af Assadfamilien fremgår det af oplysninger fra webstederne Dawdaa, Orient News, Al Khaleej Online og Al Hewar, at den findes inden for oliesektoren. I den første del af dokumentet WK 985/2021 INIT beskrives sagsøgeren som en person, der har draget fordel af sine forbindelser til Bassel Al-Assad, ældste søn af Hafez Al-Assad, der døde den 21. januar 1994, med henblik på at opbygge en formue.
- 153 Henset til Bassel Al-Assads død i 1994 skal der kun lægges vægt på sagsøgerens tilknytning til medlemmerne af Assadfamilien gennem hans aktivitet i oliesektoren.
- 154 I denne henseende fremgår det for det første af artiklerne på webstederne Al Khaleej Online og Al Hewar, at det var gennem Lead Syria i likvidation, at sagsøgeren havde tilknytning til medlemmerne af Assadfamilien. Som fastslået i præmis 97 ovenfor havde sagsøgeren imidlertid ingen tilknytning til dette selskab, da de anfægtede retsakter blev vedtaget.
- 155 Hvad for det andet angår partnerskabet mellem sagsøgeren og Maher Al-Assad inden for rammerne af alliancen »olie versus mad« må det konstateres, at han kun er nævnt i artiklen fra webstedet Orient News. Dette ene bevis, som Rådet desuden ikke har givet nogen overbevisende redegørelse for, hverken i sine skriftlige indlæg eller i retsmødet, giver hverken mulighed for at

udlede, hvordan denne alliance har udmøntet sig, dvs. gennem hvilke enheder, eller hvad konsekvenserne heraf har været. En sådan redegørelse havde imidlertid været nødvendig, eftersom det desuden er almindeligt kendt, at udtrykket »olie versus mad« henviser til det program, der blev gennemført af FN til støtte for Irak fra 1996 til 2003.

- 156 For det tredje nævner onlineartiklen fra webstedet Dawdaa en uenighed mellem sagsøgeren og Assadfamilien på grund af problemer i oliesektoren, hvorfor dette bevis snarere indikerer et brud på tilknytningen mellem sagsøgeren og Assadfamilien i denne sektor.
- 157 Rådet har følgelig ikke fremlagt tilstrækkeligt konkrete, præcise og samstemmende indicier til støtte for, at sagsøgeren har erhvervsmæssig tilknytning til medlemmerne af Assadfamilien på grund af aktiviteter i oliesektoren.
- 158 Onlineartiklen fra webstedet Dawdaa nævner i øvrigt, at sagsøgeren fortsat har tilknytning til Assadfamilien på grund af hans ansvarsområder. Den specificerer imidlertid ikke, hvilke ansvarsområder det drejer sig om, og forklarer heller ikke, hvordan de skaber en sådan tilknytning. Eftersom denne oplysning desuden ikke bekræftes af andre beviser, må det fastslås, at den ikke i tilstrækkeligt omfang underbygger, at der findes erhvervsmæssige forbindelser mellem sagsøgeren og medlemmerne af Assadfamilien.
- 159 Det følger af det ovenstående, at Rådet ikke i tilstrækkelig grad har underbygget rigtigheden af opførelsesbegrundelsen om, at sagsøgeren har tilknytning til medlemmer af Assadfamilien.

### *3) Konklusion vedrørende sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Makhlouf- og Assadfamilierne*

- 160 Eftersom Rådet ikke har godtgjort, at sagsøgeren har tilknytning til medlemmer af Makhlouf- og Assadfamilierne, hverken ud fra et erhvervsmæssigt eller et personligt synspunkt, må det konkluderes, at det ikke har underbygget opførelsesbegrundelsen vedrørende sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Makhlouf- og Assadfamilierne.

### *c) Tilknytningen til det syriske regime*

- 161 Det skal undersøges, om sagsøgerens situation udgør tilstrækkeligt bevis for, at han yder støtte til det syriske regime, eller at han drager fordel af regimets politik. En sådan vurdering skal foretages ved at undersøge beviserne, ikke isoleret betragtet, men i den sammenhæng, hvori de indgår. Henset til denne situation har Rådet nemlig løftet den bevisbyrde, der påhviler det, såfremt det for Unionens retsinstanser har fremlagt en række præcise, konkrete og sammenhængende indicier, der gør det muligt at fastslå, at der er en tilstrækkelig forbindelse mellem den person, der er undergivet en foranstaltning til indefrysning af midler, og det pågældende regime (jf. dom af 9.9.2016, Tri-Ocean Trading mod Rådet, T-709/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:459, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 162 Ifølge den begrundelse for opførelsen, der er anført i præmis 41 og 78 ovenfor, har sagsøgeren i kraft af sin egenskab af fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, og sin tilknytning til medlemmer af Makhlouf- og Assadfamilierne deltaget i draget fordel af eller på anden måde støttet det syriske regime.

- 163 Det bemærkes, at Rådet [i den franske sprogversion] har anvendt perfektum til at angive, at sagsøgeren har draget fordel af, støttet og deltaget i det syriske regime (»il a participé au régime syrien, en a tiré avantage ou l'a soutenu de toute autre manière«). Denne konstatering gælder også for den tyske og den spanske version af optagelsesbegrundelsen, hvori det anføres, at sagsøgeren »war in dieser Eigenschaft Teil, Nutznießer oder anderweitig Unterstützer des syrischen Regimes« henholdsvis »ha participado en el régimen sirio, se ha beneficiado de él o lo ha apoyado«.
- 164 For så vidt angår den engelske version af begrundelsen for opførelse anføres det heri, at sagsøgeren »has been participating in, benefiting from or otherwise supporting the Syrian regime«. Anvendelsen af »present perfect continuous« på engelsk indikerer snarere, at sagsøgeren har deltaget i, draget fordel af og støttet det syriske regime og fortsat gør det.
- 165 Da Rådet i retsmødet blev spurgt om de tider, der er anvendt i de forskellige sprogversioner af opførelsesbegrundelsen, oplyste Rådet i det væsentlige, at der navnlig skal lægges vægt på beviserne og på de forskellige perioder, i hvilke der blev ydet støtte til det syriske regime.
- 166 Det må konstateres, at grundene til, at Rådet anser sagsøgeren for at støtte det syriske regime og for at drage fordel heraf, overlapper dem, der førte Rådet til at anse ham for en fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, og for at have tilknytning til medlemmer af Assad- og Makhloufffamilierne.
- 167 I denne henseende skal det bemærkes, at det med hensyn til en given person ifølge retspraksis ikke kan udelukkes, at grundene til opførelsen af hans navn i en vis grad overlapper hinanden, således at en person kan anses for en fremtrædende erhvervskvinde 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 får fra 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 (dom af 23.9.2020, Kaddour mod Rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, præmis 77). Dette gælder ligeledes for personerne med tilknytning til Makhlouf- og Assadfamilierne, idet magten i det nuværende syriske regime, som det blev fastslået i syvende betragtning til afgørelse 2015/1836, er koncentreret hos indflydelsesrige medlemmer af disse familier.
- 168 Det bemærkes dog for det første, at hvad angår egenskaben som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, har Rådet ikke godtgjort, at sagsøgeren på datoen for vedtagelsen af de anfægtede retsakter havde forretningsmæssige interesser i Syrien (jf. præmis 127 ovenfor). Med hensyn til hans tilknytning til Makhlouf- og Assadfamilierne har Rådet heller ikke godtgjort, at de fandtes, da det iværksatte de restriktive foranstaltninger over for ham (jf. præmis 160 ovenfor). Det må følgelig udledes heraf, at sagsøgeren hverken kan være tilknyttet det syriske regime på grund af sine forretningsaktiver i Syrien eller sine forbindelser til medlemmer af Makhlouf- og Assadfamilierne.
- 169 Selv om onlineartiklen fra webstedet Dawdaa for det andet nævner andre ansvarsområder, som sagsøgeren har kunnet varetage for det syriske regimes regning eller til fordel for dette, må det, som anført i præmis 158 ovenfor, fastslås, at publikationen ikke specificerer, hvilke

ansvarsområder der er tale om, og ej heller forklarer, hvordan de knytter sagsøgeren til dette regime. Eftersom denne oplysning desuden ikke bekræftes af andre beviser, må det fastslås, at den ikke i tilstrækkeligt omfang underbygger sagsøgerens tilknytning til regimet.

- 170 For det tredje fremgår det af oplysningerne fra webstederne Al Khaleej Online og Al Hewar, at det syriske regime har draget fordel af Lead Syria i likvidation. Det er dog dels blevet fastslået i præmis 97 ovenfor, at sagsøgeren ikke er tilknyttet dette selskab. Dels har sagsøgeren fremlagt beviser, der godtgør, at det pågældende selskab har været inaktivt siden 2012 og under likvidation siden 2020, som anført i præmis 95 og 96 ovenfor, hvorfor det, når Rådet ikke har fremlagt bevis for det modsatte eller fremsat argumenter med henblik på at bestride pålideligheden og relevansen af disse beviser, ikke kan fastslås, hvordan regimet har kunnet drage fordel af det pågældende selskabs virksomhed.
- 171 Endelig skal det for det fjerde bemærkes, at andre oplysninger fra dokumenterne WK 4069/2019 INIT og WK 985/2021 INIT peger i retning af, at sagsøgeren har distanceret sig fra det syriske regime. Onlineartiklen fra webstedet Aks al Ser præciserer således, at sagsøgeren har afviklet sine finansielle aktiver og trukket sine penge ud af de syriske banker efter bombardementet af hovedkvarteret for Syriens nationale sikkerhedstjeneste. For så vidt angår onlineartiklen fra webstedet Dawdaa omtaler den en uenighed mellem sagsøgeren og det nævnte regime. Endelig anføres det i den første del af dokument WK 985/2021 INIT, at sagsøgeren er udelukket fra det syriske regimes vigtigste finansielle netværk.
- 172 Det følger af det ovenfor anførte, at Rådet ikke i tilstrækkeligt omfang har godtgjort, at sagsøgeren har tilknytning til det syriske regime.

#### ***6. Konklusion vedrørende det første anbringende om urigtige skøn***

- 173 Henset til konklusionerne i præmis 127, 160 og 172 ovenfor har Rådet ikke i tilstrækkeligt omfang underbygget begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister.
- 174 Det første anbringende må derfor tages til følge.
- 175 Idet det første anbringende alene vedrører grundlaget for begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister fra de anfægtede retsakters ikrafttræden, skal det andet og det tredje anbringende desuden undersøges med henblik på at fastslå, om de pågældende retsakter, således som sagsøgeren har gjort gældende, ligeledes har tilbagevirkende gyldighed, for så vidt som det deri fastslås, at sagsøgeren var den person, der var omfattet af de restriktive foranstaltninger fra 23. august 2011, og i bekræftende fald, om Rådet lovligt har tillagt de pågældende retsakter en sådan virkning.

#### **D. Det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og det tredje anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet**

- 176 Til støtte for det andet anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet ikke kunne vedtage de anfægtede retsakter, eftersom de er i direkte modstrid med den berettigede forventning, der er opstået som følge af, at denne institution i de seneste ti år systematisk har bekræftet, at han ikke var den person, der var identificeret i række 36 i de omhandlede lister.

- 177 Inden for rammerne af det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at de anfægtede retsakter retsstridigt tillægges tilbagevirkende gyldighed og er i strid med retssikkerhedsprincippet. Han har anført, at det er vigtigt ikke blot for ham, men også for tredjeparter, der i god tro har haft forretningsforbindelser med ham i tillid til Rådets offentlige forsikringer om, at den person, der er identificeret i række 36 i de omhandlede lister, ikke var ham.
- 178 Hvad angår det andet anbringende er Rådet af den opfattelse, at den retspraksis, som sagsøgeren har påberåbt sig med henblik på at begrunde anvendelsen af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, ikke kan overføres på sagsøgerens situation, for så vidt som sagsøgeren ikke er begunstiget af en retsakt, som Rådet er ophavsmand til. I denne forbindelse er det Rådets opfattelse, at de oplysninger, der er givet om identiteten af en person, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, ikke i sig selv kan skabe individuelle rettigheder.
- 179 Hvad angår det tredje anbringende har Rådet gjort gældende, at de anfægtede retsakter først trådte i kraft dagen efter offentliggørelsen af disse i *Den Europæiske Unions Tidende*. Sagsøgeren har imidlertid ikke præciseret, på hvilken måde de anfægtede retsakter har tilbagevirkende gyldighed, navnlig vel vidende, at midlerne reelt ikke kan indefrys med tilbagevirkende kraft. Rådet er derfor af den opfattelse, at anbringendet ikke opfylder kravene i artikel 21 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og skal afvises alene af denne grund.

### **1. Formaliteten vedrørende det tredje anbringende**

- 180 Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at det tredje anbringende vedrørende tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet skal afvises, for så vidt som sagsøgeren ikke klart har redegjort for, hvordan de anfægtede retsakter har tilbagevirkende gyldighed.
- 181 Det bemærkes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der i henhold til samme statuts artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, og artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement skal stævningen indeholde søgsmålets genstand, de anbringender og argumenter, der gøres gældende, samt en kortfattet fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse oplysninger skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Det er af retssikkerheds- og retsplejehensyn en forudsætning for, at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som anbringendet støttes på, fremgår på en sammenhængende og forståelig måde af selve stævningen (jf. i denne retning kendelse af 28.4.1993, *De Hoe mod Kommissionen*, T-85/92, EU:T:1993:39, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). Stævningen skal derfor indeholde en udtrykkelig angivelse af de grunde, søgsmålet støttes på, mens en rent generel angivelse heraf ikke opfylder kravene i procesreglementet. Tilsvarende krav gælder, når et argument fremføres til støtte for et anbringende (jf. dom af 25.3.2015, *Belgien mod Kommissionen*, T-538/11, EU:T:2015:188, præmis 131 og den deri nævnte retspraksis, og kendelse af 27.11.2020, *PL mod Kommissionen*, T-728/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:575, præmis 64).
- 182 I den foreliggende sag har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at de anfægtede retsakter har tilbagevirkende gyldighed, eftersom de ændrer den retsstilling, som han havde indtil vedtagelsen af de anfægtede retsakter, dvs. at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.

- 183 Dette fremgår i det væsentlige af stævningens punkt 59 og 60. Sagsøgeren har desuden redegjort for indvirkningen af de anfægtede retsakters tilbagevirkende gyldighed på hans retsstilling i stævningens punkt 48 og 49.
- 184 Det må imidlertid fastslås, at Rådet har taget stilling til sagsøgerens argumenter, ikke blot i svarskriftet, men også i duplikken. I duplikken har Rådet desuden anført, at sagsøgerens argumenter ikke afspejler omstændighederne i sagen nøjagtigt, og har dermed taget stilling til realiteten vedrørende anbringendet og ikke længere til formaliteten. Endelig er Retten i stand til at undersøge dette anbringende, der er underbygget af tilstrækkelige præciseringer med henblik herpå.
- 185 Det tredje anbringende er følgelig tilstrækkeligt klart i overensstemmelse med kravene i bestemmelserne i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementet og kan dermed antages til realitetsbehandling.

## ***2. Spørgsmålet om, hvorvidt det andet og det tredje anbringende er begrundet***

- 186 I henhold til retspraksis sikrer retssikkerhedsprincippet, hvoraf princippet om den berettigede forventning er en følge, forudsigelighed i forbindelse med de situationer og retsforhold, der henhører under EU-retten. Det er væsentligt, at EU's institutioner overholder princippet om, at der ikke må ændres i en retsakt, der er vedtaget af dem, og som påvirker den retlige og faktiske stilling hos de retssubjekter, der er berørt deraf, hvorfor sådanne retsakter kun kan ændres under overholdelse af de gældende kompetence- og procedureregler (dom af 4.5.2016, Andres m.fl. mod BCE, T-129/14 P, EU:T:2016:267, præmis 35).
- 187 I den foreliggende sag er sagsøgeren af den opfattelse, at både princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet er blevet tilsidesat ved de anfægtede retsakter, for så vidt som de fastslår, at hans navn har været opført på de omhandlede lister siden den 23. august 2011, mens Rådet siden vedtagelsen af retsakterne af 2011 og indtil vedtagelsen af de anfægtede retsakter ikke anså ham for at være den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 188 Med henblik på at afgøre, om de anfægtede retsakter blev vedtaget i strid med disse to principper, er det derfor nødvendigt først at undersøge virkningerne heraf og at efterprøve, om de, som sagsøgeren har anført og i modsætning til, hvad Rådet har gjort gældende, har tilbagevirkende gyldighed, idet det heri fastslås, at sagsøgeren i sidste ende altid, lige siden vedtagelsen af retsakterne af 2011, har været den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.

### ***a) De anfægtede retsakters tilbagevirkende gyldighed***

- 189 Det anerkendes i retspraksis, at en retsakts tilbagevirkende gyldighed kan være fastsat udtrykkeligt i retsakten selv, men også kan følge af dens indhold (jf. i denne retning dom af 11.7.1991, Crispolti, C-368/89, EU:C:1991:307, præmis 17).
- 190 De anfægtede retsakter indeholder ingen udtrykkelig bestemmelse, hvorefter deres virkninger skal anvendes med tilbagevirkende gyldighed. Det må således efterprøves, om de ud fra deres indhold faktisk har tilbagevirkende gyldighed.

- 191 Hvad for det første angår retsakterne af 2021 bemærkes det indledningsvis, at det i anden betragtning til disse retsakter anføres, at oplysningerne om en person, hvis navn er opført på de omhandlede lister, i det foreliggende tilfælde den i række 36 omhandlede person, bør ajourføres. Der er følgelig hverken tale om retsakter om den oprindelige opførelse eller om genopførelse, men om retsakter, der skal videreføre tidligere retsakter, hvorved der foretages nogle ændringer.
- 192 Dernæst bemærkes, at anførselstegnene omkring teksten i bilaget til retsakterne af 2021 er anbragt før tallet 36 og efter datoen for den oprindelige opførelse, dvs. den 23. august 2011. Det er således hele række 36, der erstattes af den pågældende tekst. I modsætning til det af Rådet anførte har retsakterne af 2021 naturligvis som følge heraf specificeret, at datoen for den oprindelige opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister er den 23. august 2011.
- 193 Endelig er det med henblik på at vurdere den tilbagevirkende gyldighed af retsakterne af 2021 ligeledes nødvendigt at sammenligne situationen før deres vedtagelse med situationen efter vedtagelsen. Det skal i denne forbindelse fastslås, at retsakterne af 2021 blev vedtaget, efter at Rådet havde konstateret, at det havde begået en fejl med hensyn til identiteten af den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person og sagsøgeren. Det fremgår af skrivelsen af 12. februar 2021, hvori Rådet anførte, at »The Council considers, after reviewing the information on its file, that [the applicant] is indeed the person listed under entry n° 36 in the annexes to the [Decision 2013/255 and Regulation N° 36/2012]« (Rådet er, efter en fornyet gennemgang af oplysningerne i hans sagsakter, af den opfattelse, at sagsøgeren faktisk er den person, der er opført i række 36 på listerne i bilagene til afgørelse 2013/255 og til forordning nr. 36/2012), og hvorved Rådet gav sagsøgerens repræsentanter en frist, inden for hvilken de kunne fremsende deres klients bemærkninger til den nye opførelsesbegrundelse, som Rådet agtede at vedtage, netop den opførelsesbegrundelse, der er anført i retsakterne af 2021.
- 194 Det følger heraf, at retsakterne af 2021, idet de ændrer række 36 på de omhandlede lister, for at det klart fremgår, at ændringen vedrører sagsøgeren, og henset til den sammenhæng, hvori de blev vedtaget, påvirker sagsøgerens retsstilling med tilbagevirkende gyldighed.
- 195 Dette bekræftes af den hensigt, som Rådet tilkendegav, og som nævnt i både svarskriftet og i retsmødet, om gennem retsakterne af 2021 at korrigere usikkerheden med hensyn til sagsøgerens identitet.
- 196 Konklusionen i præmis 194 ovenfor ændres på ingen måde af de af Rådet fremførte argumenter.
- 197 Rådet har for det første gjort gældende, at retsakterne af 2021 ikke har tilbagevirkende gyldighed, eftersom midlerne ikke kan indefrysес med tilbagevirkende kraft.
- 198 Det er korrekt, at en persons eller en enheds midler principielt kun kan indefrysес med fremadrettet virkning, ligesom begrænsninger i tilladelser til indrejse på medlemsstaternes område i øvrigt kun kan iværksættes med fremadrettet virkning. Ved i det foreliggende tilfælde at begrænse virkningerne af retsakterne af 2021 til den blotte indefrysning af sagsøgerens pengemidler og økonomiske ressourcer eller begrænsningerne vedrørende tilladelse til indrejse på medlemsstaternes område, ses der imidlertid på den ene side fejlagtigt bort fra de indvirkninger, som vedtagelsen af disse retsakter har haft med hensyn til sagsøgerens samlede retsstilling og navnlig hans omdømme og hans ære.

- 199 I denne henseende er det allerede blevet anerkendt, at de restriktive foranstaltninger har betydelige negative følger og en betydelig indvirkning på de berørte personers rettigheder og frihedsrettigheder. Ud over indefrysningen af midler eller begrænsningerne vedrørende tilladelse til indrejse på medlemsstaternes område som sådan, der i kraft af deres betydelige rækkevidde griber ind i de omhandlede personers arbejdsliv såvel som deres familieliv, er det således vigtigt at tage hensyn til den vanære og mistillid, der følger af den offentlige udpegelse af de omhandlede personer som personer med tilknytning til det syriske regime (jf. i denne retning og analogt dom af 6.6.2013, Ayadi mod Kommissionen, C-183/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:369, præmis 68).
- 200 Idet Rådet gennem retsakterne af 2021 fastslog, at sagsøgerens navn har været opført på de omhandlede lister siden retsakterne af 2011, har Rådet fra denne dato antaget, at sagsøgeren har forbindelser til det syriske regime og har foretaget de forskellige handlinger, der har begrundet, at hans navn er blevet opført og opretholdt siden da. En sådan antagelse er tilstrækkelig til at ændre sagsøgerens retsstilling med tilbagevirkende kraft, ud over indefrysningen af hans midler.
- 201 På den anden side kan det i det foreliggende tilfælde ikke hævdes, at retsakterne af 2021 ikke har haft tilbagevirkende kraft med hensyn til indefrysningen af sagsøgerens midler. Således som Rådet nemlig i det væsentlige har anført i retsmødet, var et af formålene med vedtagelsen af retsakterne af 2021 at klarlægge sagsøgerens situation, således som den var inden vedtagelsen af disse, navnlig på grund af den foreliggende franske afgørelse af 12. februar 2020, hvorved der blev foretaget indefrysning af sagsøgerens midler på grundlag af retsakterne af 2019. Selv om det teknisk set ikke er muligt at indefryse midler med virkning i fortiden, er det således til gengæld muligt at validere den allerede foretagne indefrysning af midler ved at ændre den retsstilling, som den berørte person havde indtil da. Med bekræftelsen af, at sagsøgeren faktisk har været den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person siden 23. august 2011, har retsakterne af 2021 følgelig ændret hans retsstilling med tilbagevirkende kraft, således at den svarer til den retsstilling, der gjorde det muligt for den franske afgørelse af 12. februar 2020 at få retsvirkninger.
- 202 For det andet har Rådet i duplikken og i retsmødet anført, at dokumentet WK 4069/2019 INIT, der også underbyggede begrundelsen for opførelsen i retsakterne af 2019, allerede indeholdt fotografier af sagsøgeren, der gjorde det muligt at identificere ham klart. Ifølge Rådet var sagsøgeren derfor allerede genstand for restriktive foranstaltninger i 2019.
- 203 Rådets påstand om, at sagsøgeren allerede var genstand for restriktive foranstaltninger i 2019, er imidlertid i modstrid med den omstændighed, at Rådet gennem berigtigelsen af 2019 havde til hensigt at ændre det arabiske navn på den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, således at det svarede til navnet i retsakterne af 2011, som ændret ved retsakterne af november 2011. Det må heraf udledes, at Rådet ved vedtagelsen af retsakterne af 2019 fortsat antog, at sagsøgeren, hvis arabiske navn adskilte sig fra navnet i den nævnte berigtigelse, ikke var den i den nævnte række omhandlede person. Dette var i øvrigt fortsat tilfældet, da afgørelse 2020/719 og gennemførelsesforordning 2020/716, der gengiver det samme arabiske navn, blev vedtaget.
- 204 Selv om dokumentet WK 4069/2019 INIT, der underbyggede begrundelsen for opførelsen i retsakterne af 2019, indeholdt oplysninger, der kunne identificere sagsøgeren som den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, forholder det sig derfor ikke desto mindre således, at Rådet ved vedtagelsen af disse og indtil vedtagelsen af retsakterne af 2021 var af den opfattelse, at sagsøgeren ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. Med vedtagelsen af retsakterne af 2021 havde Rådet til hensigt at korrigere sin fejl ved klart at fastslå, at sagsøgeren faktisk er den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, og har været det siden den 23. august 2011.

- 205 Rådet kan følgelig ikke hævde, at det, bortset fra den fejl, det begik, skal lægges til grund, at sagsøgeren allerede var genstand for restriktive foranstaltninger før vedtagelsen af retsakterne af 2021. En sådan retsopfattelse stemmer ydermere dårligt overens med de faktiske forhold, således som det fremgår af skrivelserne af 2. november 2011 og af 21. april 2015 fra Secrétariat d'État à l'Économie suisse (det schweiziske statssekretariat for økonomiske anliggender), der er fremlagt som bilag til stævningen, eftersom den schweiziske bank, i hvilken sagsøgeren havde konti, frigav de midler, som den havde indefrosset efter vedtagelsen af retsakterne af 2011 og de efterfølgende retsakter, på baggrund af de forsikringer, som den havde fået med hensyn til, at sagsøgeren ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 206 I retsmødet har Rådet desuden anført, at det var efter modtagelsen af skrivelsen af 23. juni 2020, at det foretog en undersøgelse med henblik på at indhente yderligere oplysninger om sagsøgeren. Det skal i denne henseende fastslås, at sagsøgeren sendte den nævnte skrivelse for at få bekræftet fra Rådets side, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. Sagsøgeren havde brug for denne bekræftelse på grund af den franske afgørelse af 12. februar 2020, hvorved bankerne i Frankrig var blevet pålagt at indefryse hans midler. Som det fremgår af skrivelsen af 12. februar 2021, og som der er enighed om mellem parterne, blev Rådet klar over sin fejl, da det fra de franske myndigheder indhentede yderligere oplysninger, der er gengivet i dokumentet WK 985/2021 INIT.
- 207 Med vedtagelsen af retsakterne af 2021 havde Rådet således til hensigt at ændre den retsstilling, som sagsøgeren havde haft indtil da, dvs. at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. Med de nævnte retsakter ønskede Rådet med sikkerhed at identificere sagsøgeren som den person, hvis navn blev optaget i den nævnte række allerede den 23. august 2011, og har dermed fra denne dato fastslået en forbindelse mellem ham og det syriske regimes handlinger, som Unionen har fordømt ved at vedtage en ordning med restriktive foranstaltninger.
- 208 Følgelig har retsakterne af 2021 tilbagevirkende gyldighed.
- 209 Hvad for det andet angår opretholdelsesakterne af 2022 bemærkes, at disse retsakter, som det i det væsentlige fremgår af tredje betragtning til afgørelse 2022/849, med hensyn til sagsøgeren alene havde til formål at forlænge de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for ham, indtil den 1. juni 2023.
- 210 Det må desuden konstateres, at det alene var ved vedtagelsen af retsakterne af 2021, at Rådet havde til hensigt at afklare situationen vedrørende den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person med henblik på at angive, at der rent faktisk var tale om sagsøgeren. Det er med andre ord alene i de nævnte retsakter, at der fremkommer et brud med det standpunkt, som Rådet havde indtaget indtil da. Opretholdelsesretsakterne af 2022 tager til gengæld alene sigte på at opretholde sagsøgerens navn på de omhandlede lister. I denne henseende kan det ikke antages, at Rådet havde til hensigt at korrigere en fejl, da det vedtog de nævnte retsakter.
- 211 Opretholdelsesretsakterne af 2022 har dermed ikke tilbagevirkende gyldighed, hvorfor det andet og det tredje anbringende skal forkastes hvad disse angår.

***b) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning***

- 212 Det bemærkes, at retssikkerhedsprincippet som udgangspunkt er til hinder for, at en EU-retsakt gives gyldighed fra et tidspunkt, der ligger før dens offentliggørelse, selv om dette rent undtagelsesvis kan tillades, når det tilstræbte almene formål fordrer det, og når de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt, samt i det omfang det af de pågældende EU-reglers ordlyd, formål eller opbygning klart fremgår, at de skal kunne tillægges tilbagevirkende kraft (jf. dom af 19.3.2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 213 Eftersom det i præmis 208 ovenfor er fastslået, at det klart fremgår af indholdet af og formålet med retsakterne af 2021, at de har tilbagevirkende gyldighed, skal det efterprøves, om de to andre betingelser for, at det kan tillades, at EU-retsakter har tilbagevirkende gyldighed, der er opstillet i den i præmis 212 ovenfor nævnte retspraksis, er opfyldt.
- 214 Det skal derfor undersøges, dels hvorvidt et mål af almen interesse fordrer, at retsakterne af 2021 har tilbagevirkende gyldighed, dels hvorvidt sagsøgerens berettigede forventninger er blevet respekteret behørigt.

***1) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en almen interesse***

- 215 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en almen interesse i offentlig orden, har Rådet i det væsentlige påberåbt sig, at de restriktive foranstaltninger tager sigte på at opfylde mål af almen interesse, navnlig interessen i at konsolidere og styrke menneskerettighederne og den humanitære folkeret. I sine skriftlige indlæg og i retsmødet har Rådet ligeledes gjort gældende, at det sikrede retssikkerheden ved at vedtage retsakterne af 2021 og ved at afklare, hvordan sagsøgerens situation havde været før vedtagelsen af disse.
- 216 I denne henseende bemærkes, at Unionens retsinstanser har anerkendt, at den altafgørende betydning af opretholdelsen af den internationale fred og sikkerhed kan begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 191).
- 217 Som sagsøgeren endvidere har gjort gældende, fordrer retssikkerhedsprincippet, at det klart kan identificeres, hvem der er genstand for restriktive foranstaltninger, som EU har vedtaget, og hvem der ikke er. Rådets retningslinjer med titlen »EU's bedste praksis for gennemførelse af restriktive foranstaltninger« af 4. maj 2018 påpeger netop vigtigheden af dette krav.
- 218 Det er nemlig kun muligt at sikre retssikkerheden og den effektive virkning af de vedtagne restriktive foranstaltninger og dermed opfyldelsen af de i præmis 216 ovenfor anførte mål, såfremt personer og enheder er identificeret klart.
- 219 Under sådanne omstændigheder, og henset til det forhold, at medlemsstaternes nationale myndigheder støtter sig til de af Rådet vedtagne retsakter med henblik på at træffe afgørelser om indefrysning af personers og enheders midler, må det anerkendes, at det er berettiget og nødvendigt, at Rådet kan korrigere den fejl, som det har begået med hensyn til en persons identitet, og at det på dette grundlag kan afklare en persons eller en enheds situation. Dette bidrager nemlig til at sikre opfyldelsen af målene med de restriktive foranstaltninger, idet det dels

giver administrative myndigheder og tredjeparter klar besked om, hvem der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, dels giver den pågældende person eller enhed mulighed for at anlægge søgsmål til prøvelse af de retsakter, der vedrører denne.

*2) Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har en berettiget forventning*

- 220 Det skal for det første fremhæves, at i modsætning til det af Rådet anførte har sagsøgeren ikke både påberåbt sig en tilsidesættelse af sin berettigede forventning som følge af, at Rådet gennem retsakterne af 2021 vedtog restriktive foranstaltninger over for ham, og som følge af, at Rådet gennem vedtagelsen af retsakterne af 2021 har fastslået, at sagsøgeren faktisk er den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, og har været det siden vedtagelsen af retsakterne af 2011.
- 221 I denne henseende har sagsøgeren ikke hævdet, at Rådet aldrig har været berettiget til at optage hans navn på de omhandlede lister, men har derimod gjort gældende, at Rådet ikke kunne sige det modsatte, efter at det i ti år havde bekræftet, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 222 Dermed adskiller sagsøgerens situation sig fra de sager, der gav anledning til dom af 29. november 2018, *National Iranian Tanker Company mod Rådet* (C-600/16 P, EU:C:2018:966), og af 3. maj 2016, *Iran Insurance mod Rådet* (T-63/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:264), som Rådet har påberåbt sig, i hvilke henholdsvis Domstolen og Retten i det væsentlige bemærkede, at Unionens retsinstitters annullation af restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget over for en person eller en enhed, ikke kan skabe en berettiget forventning hos denne person eller enhed om, at Rådet – under overholdelse af den nævnte dom – ikke i fremtiden kan træffe en afgørelse om genopførelse (dom af 29.11.2018, *National Iranian Tanker Company mod Rådet*, C-600/16 P, EU:C:2018:966, præmis 51; jf. ligeledes i denne retning dom af 3.5.2016, *Iran Insurance mod Rådet*, T-63/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:264, præmis 152 og 153).
- 223 For det andet er parterne uenige om, hvorvidt sagsøgeren i den foreliggende sag kan påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning.
- 224 Mens sagsøgeren med henvisning til retspraksis vedrørende tilbagekaldelse af administrative afgørelser er af den opfattelse, at han er den begunstigede af retsakter vedtaget af Rådet, hvorved Rådet har bekræftet, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, har Rådet bestridt dette og anført, at den retspraksis, som sagsøgeren har påberåbt sig, ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag.
- 225 I denne henseende bemærkes dels, at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning er et generelt princip i EU-retten, der skal overholdes af Rådet (jf. i denne retning dom af 10.12.2015, *Veloserviss*, C-427/14, EU:C:2015:803, præmis 29 og 30).
- 226 Dels fremgår det af den ovenfor i præmis 212 anførte retspraksis, at overholdelsen af den berettigede forventning er en af de betingelser, der skal være opfyldt, for at en EU-retsakt under hensyntagen til retssikkerhedsprincippet kan have tilbagevirkende gyldighed.
- 227 Ifølge retspraksis forholder det sig endelig således, at betingelserne i retspraksis med hensyn til, om der foreligger præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, med henblik på at fastslå, at der foreligger en berettiget forventning, kun tager sigte på den situation, hvori en borger befinder sig, når en retsakt finder øjeblikkelig anvendelse på vedkommende, og ikke med

tilbagevirkende kraft (jf. i denne retning dom af 10.11.2010, KHIM mod Simões Dos Santos, T-260/09 P, EU:T:2010:461, præmis 64). Begrundelsen herfor er, at eftersom tilbagevirkende gyldighed af en EU-retsakt kun undtagelsesvist er tilladt, kan det ikke kræves af en borger, at denne fører bevis for at have fået forsikringer om, at hans retsstilling ikke vil blive ændret med tilbagevirkende kraft.

- 228 I modsætning til det af Rådet anførte er det derfor ikke nødvendigt, at sagsøgeren har været den begunstigede af retsakter, der tillægger individuelle rettigheder, for at han kan påberåbe sig beskyttelsen af hans berettigede forventning.
- 229 Til støtte for sit standpunkt kan Rådet ikke henvise til dommen af 14. september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, præmis 31 ff.), og til generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punkt 61 ff.).
- 230 I denne sag var Domstolen blevet forelagt en anmodning om præjudiciel afgørelse med henblik på at få fastslået, om tilbagekaldelsen af et bevis for registrering, der var udstedt i henhold til artikel 8, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35), kunne være i strid med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning hos den person, til hvem et sådant bevis var udstedt.
- 231 Domstolen, der bekræftede generaladvokat Szpunars standpunkt, fandt i det væsentlige, at en konstaterende retsakt, såsom udstedelsen af et bevis for en registrering, ikke i sig selv kan skabe en berettiget forventning hos den berørte om ret til ophold i den pågældende medlemsstat (dom af 14.9.2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, præmis 35).
- 232 Analogt er Rådet af den opfattelse, at oplysningerne vedrørende identiteten af den person, der er optaget på den omhandlede liste, kun har konstaterende værdi og ikke i sig selv kan skabe individuelle rettigheder.
- 233 Dermed har Rådet taget udgangspunkt i den fejlagtige antagelse, at for at princippet om beskyttelse af den berettigede forventning finder anvendelse, kræver det altid, at der er vedtaget retsakter, der tillægger individuelle rettigheder. Denne betingelse fremgår imidlertid ikke af retspraksis og navnlig ikke af dom af 14. september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684). Selv om Domstolen nemlig anførte, at udstedelsen af beviset for registrering ikke i sig selv kunne skabe en berettiget forventning hos den berørte, eftersom der var tale om en konstaterende retsakt, må det konstateres, at Domstolen i den pågældende doms artikel 36 tilføjede, at ingen af de omstændigheder i hovedsagen, som var beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, i øvrigt gav mulighed for at antage, at de kompetente myndigheder skulle have skabt forhåbninger vedrørende den berørtes ret til ophold ved at give ham præcise tilsagn. Det følger derfor heraf, at Domstolen langt fra forkastede muligheden for, at den berørte, uanset i hvilken form det måtte være, kunne have fået forsikringer fra de kompetente myndigheder, der kunne skabe visse forhåbninger hos denne, men anerkendte en sådan mulighed og efterprøvede, om den var opstået i den pågældende sag.
- 234 Det skal derfor for det tredje efterprøves, om Rådet har respekteret sagsøgerens berettigede forventning.

- 235 I denne forbindelse kan det udledes af den retspraksis, der er nævnt ovenfor i præmis 227, at det ikke påhviler sagsøgeren at godtgøre, at han har fået præcise, ubetingede og samstemmende forsikringer, som var egnede til at skabe en berettiget forventning hos ham om, at Rådet ikke ville vedtage retsakter med tilbagevirkende kraft, men at det tilkommer retten at efterprøve, at retsakterne af 2021 blev vedtaget med respekt af sagsøgerens berettigede forventning.
- 236 Denne undersøgelse kræver, at der tages hensyn til samtlige omstændigheder i den foreliggende sag.
- 237 Det fremgår imidlertid af Rådets skrivelser af 28. oktober 2011, 15. november 2011 og 6. maj 2013 til sagsøgerens repræsentanter og af den formalitetsindsigelse, som Rådet fremsatte i forbindelse med den sag, der gav anledning til kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), at Rådet uden forbehold anførte, at sagsøgeren ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. Dette udsagn blev bekræftet ved vedtagelsen af retsakterne af november 2011 og ved berigtigelserne af 2013 (jf. præmis 24 ovenfor) og af 2019. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at Rådet aldrig har anmodet sagsøgerens repræsentanter om flere identificerende oplysninger om ham, og at Rådet ikke har gjort gældende, at sagsøgeren har skjult oplysninger for det. Indtil fremsendelsen af skrivelser af 12. februar 2021 havde Rådet med andre ord ikke givet udtryk for nogen tvivl om, at sagsøgeren ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 238 Rådet havde over for sagsøgeren således gentagne gange bekræftet, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 239 I denne forbindelse har Rådet forsøgt at gøre gældende, at enhver konklusion vedrørende identiteten af en person, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, kun har konstaterende værdi, og har forsøgt at opstille en analogi mellem den foreliggende situation og situationen i den sag, der gav anledning til dom af 25. januar 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence mod Rådet (T-255/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:25, præmis 38 og 39). I den sidstnævnte sag skulle Retten imidlertid tage stilling til formaliteten vedrørende anmodninger om tilpasning af påstande fremsat af sagsøgeren vedrørende en skrivelse fra Rådet, hvori Rådet angav at bekræfte sit standpunkt med hensyn til, at sagsøgeren fortsat opfyldte kriterierne i dets afgørelse 2014/145/FUSP af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16), og i Rådets forordning (EU) nr. 269/2014 af 17. marts 2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6), og at de restriktive foranstaltninger skulle opretholdes over for sagsøgeren. Retten afviste de nævnte anmodninger om tilpasning, idet den fastslog, at den omhandlede skrivelse kun bekræftede Rådets vurdering og hverken havde til formål at erstatte eller at ændre opførelsesbegrundelsen i Rådets afgørelse (FUSP) 2015/432 af 13. marts 2015 om ændring af afgørelse 2014/145 (EUT 2015, L 70, s. 47) og om forlængelse af de omhandlede restriktive foranstaltninger til den 15. september 2015 og i Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 2015/427 af 13. marts 2015 om gennemførelse af forordning nr. 269/2014 (EUT 2015, L 70, s. 1).
- 240 I den foreliggende sag ønsker sagsøgeren imidlertid ikke at opnå annulation af de skrivelser, som han fik tilsendt af Rådet, men har påberåbt sig dem med henblik på at godtgøre, at Rådet har skabt en berettiget forventning hos ham om, at denne institution ikke anså ham for at være den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. Selv om det antages, at de nævnte skrivelser kun bekræftede de forskellige retsakter, som Rådet havde vedtaget, forholder det sig dermed ikke

desto mindre således, at de sammen med de nævnte retsakter bidrog til at skabe en begrundet forventning hos sagsøgeren om, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person. På grund af kumulationen af disse skrivelser, der bekræftede eller bekendtgjorde de af Rådet vedtagne retsakter, og som følge af, at EU-retsakter kun undtagelsesvis har tilbagevirkende gyldighed, kunne sagsøgeren således med rette forvente, at han ikke ville blive forbundet med den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person med tilbagevirkende gyldighed.

- 241 Det følger af det ovenfor anførte, at Rådet ikke respekterede sagsøgerens berettigede forventning, da den vedtog restriktive foranstaltninger over for denne med tilbagevirkende gyldighed.
- 242 Denne konklusion ændres på ingen måde af de øvrige argumenter, som Rådet har fremført.
- 243 For det første er Rådet af den opfattelse, at enhver konklusion vedrørende identiteten af en person, der er omfattet af en opførelse, er baseret på oplysninger om faktiske forhold i de sagsakter, der giver Rådet og de myndigheder, der skal iværksætte restriktive foranstaltninger, mulighed for at identificere den person, der er omfattet af en opførelse. Rådet har med andre ord anført, at dets standpunkt med hensyn til en persons identitet kan ændre sig i lyset af de oplysninger, som Rådet er i besiddelse af.
- 244 Dels anerkendes det ganske vist, at Rådet kan fastslå identiteten af personer og enheder, over for hvilke det vedtager restriktive foranstaltninger, når der er tilstrækkeligt grundlag herfor (jf. dom af 9.9.2016, *Tri Ocean Energy mod Rådet*, T-719/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:458, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis). Dermed har Unionens retsinstanser taget hensyn til vanskeligheden af at fremskaffe nærmere beviser i en stat i borgerkrig og med et autoritært styre. Under sådanne omstændigheder skal det anerkendes, at Rådet kan ændre holdning med hensyn til en persons eller en enheds identitet ud fra de beviser, det har til rådighed.
- 245 Dels skal det, som anført ovenfor i præmis 219, anerkendes, at Rådet har mulighed for at berigtige den fejl, som det har begået, angående en persons identitet, og for på grundlag heraf at afklare en persons eller en enheds situation.
- 246 Den ret, som Rådet er tillagt, jf. præmis 219 ovenfor, er imidlertid forbundet med begrænsninger, nærmere betegnet overholdelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, og overholdelsen af disse begrænsninger er så meget desto vigtigere, for så vidt som konsekvenserne af de restriktive foranstaltninger for de berørte personers eller enheders retsstilling ikke er ubetydelige.
- 247 I denne henseende bemærkes i øvrigt, at selv om de restriktive foranstaltninger ikke udgør en strafferetlig sanktion, tilkommer det ifølge retspraksis Rådet i tilstrækkeligt omfang at fastslå identiteten af personer eller enheder, over for hvilke det vedtager restriktive foranstaltninger, i overensstemmelse med den retspraksis, der er anført i præmis 70 og 71 ovenfor. Dette er vigtigt, for så vidt som Rådets tilstrækkelige identifikation af adressaterne for retsakterne med hensyn til restriktive foranstaltninger er en forudsætning for deres opførelse og for den konkrete undersøgelse af de omtvistede forhold (jf. i denne retning dom af 16.12.2020, *Haikal mod Rådet*, T-189/19, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:607, præmis 102).
- 248 Denne type fejl bør i øvrigt begrænses mest muligt, idet der i modsat fald er risiko for, at de restriktive foranstaltninger berøves deres effektive virkning, og at formålet med den retlige ordning, som Unionen har indført, nemlig at lægge pres på det syriske regime ved at hindre dets finansiering, bringes i fare.

- 249 Selv om Rådet har ret til at korrigere en fejl, som det har begået med hensyn til identifikationen af en person, der er berørt af restriktive foranstaltninger, med tilbagevirkende kraft, kan det således ikke gøre dette uden at overholde princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Rådets argument kan derfor ikke tiltrædes.
- 250 For det andet har Rådet anført, at dets fejlagtige opfattelse af identiteten af den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person ikke var baseret på manglende oplysninger angående denne persons identitet, men snarere skyldtes manglende oplysninger om sagsøgerens identitet.
- 251 Selv hvis Rådets argument tiltrædes, har Rådet imidlertid ikke nævnt dette i nogen af skrivelserne til sagsøgerens repræsentanter med henblik på at få afklaret situationen. Henset til den omstændighed, at sagsøgerens midler midlertidigt var indefrosset af en schweizisk bank i 2011 og igen i 2015, således som anført i præmis 205 ovenfor, burde Rådet dog allerede på dette tidspunkt have gjort brug af alle til rådighed stående midler med henblik på at få afklaret situationen, såfremt det var af den opfattelse, at det ikke havde tilstrækkelige oplysninger vedrørende sagsøgerens identitet. I sidste ende var det først, da Rådet modtog skrivelsen af 23 juni 2020, hvorved det blev informeret om, at den franske økonomi- og finansminister havde vedtaget den franske afgørelse af 12. februar 2020 om indefrysning af sagsøgerens midler i Frankrig, at Rådet bestræbte sig på at indhente yderligere oplysninger.
- 252 Som følge af de franske myndigheders vedtagelse af denne afgørelse kan Rådet i øvrigt ikke gyldigt hævde, at den fejl, som det har begået, har gavnet sagsøgeren, for så vidt som der ikke var nogen restriktive foranstaltninger, der fik virkning før vedtagelsen af retsakterne af 2021. Dette er nemlig ikke blot delvist urigtigt, eftersom de franske myndigheder faktisk indefrøs sagsøgerens midler i Frankrig på grundlag af retsakterne af 2019, men navnlig medførte Rådets fejl, der opretholdt en berettiget forventning hos sagsøgeren om, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person, at han i en periode på ti år forud for vedtagelsen af retsakterne af 2021 undlod at anlægge søgsmål med henblik på at opnå annullation af de forskellige retsakter, hvorved hans navn blev opført og opretholdt. Muligheden for, at sagsøgeren havde anlagt søgsmål, såfremt han havde vidst, at han var omfattet af retsakterne før retsakterne af 2021, er i den foreliggende sag ikke rent hypotetisk, eftersom han anlagde søgsmål til prøvelse af sagsakterne af 2011 og regelmæssigt skrev til Rådet med henblik på at få bekræftet, at han ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 253 Rådets argumentation skal således forkastes.
- 254 Det må følgelig anerkendes, at der foreligger en tilsidesættelse af sagsøgerens berettigede forventning og en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, hvorfor det andet og det tredje anbringende skal tages til følge.

#### **E. Det femte anbringende om tilsidesættelse af princippet om retskraft**

- 255 Sagsøgeren har i det væsentlige gjort gældende, at spørgsmålet om identiteten af den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person blev afgjort ved kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266). Han har anført, at Retten traf denne afgørelse på Rådets udtrykkelige anmodning, efter at han havde anlagt søgsmål ved Retten med henblik på at få præciseret over for tredjeparter, at han ikke var genstand for restriktive foranstaltninger. Ifølge sagsøgeren kunne Rådet ikke rejse tvivl om denne afgørelse ved at vedtage de anfægtede retsakter.

- 256 Rådet er af den opfattelse, at retskraften af en afgørelse fra Unionens retsinstanser, hvorefter et tidligere søgsmål er blevet forkastet, kun kan være til hinder for, at et nyt søgsmål kan antages til realitetsbehandling. Sagsøgerens argumenter angående retskraften af en afgørelse vedrørende formaliteten i forbindelse med sagen, der blev anlagt i 2011, hvormed han forsøger at hindre Retten i at undersøge realiteten i den foreliggende sag, bør følgelig forkastes.
- 257 Der skal henvises til den betydning, som princippet om retskraft har både i Unionens retsorden og i de nationale retsordener. Såvel hensynet til at sikre en stabil retstilstand og stabile retlige relationer som retsplejehensyn gør det påkrævet, at retsafgørelser, der er blevet endelige, efter at de hjemlede appelmuligheder er udnyttet, eller efter at appelfristerne er udløbet, ikke længere kan anfægtes (dom af 30.9.2003, C-224/01, Köbler, EU:C:2003:513, præmis 38).
- 258 Hovedformålet er at forhindre, at der træffes modstridende eller eventuelt uforenelige afgørelser med hensyn til deres virkninger i Unionens retsorden. Derfor kan et søgsmål ikke antages til realitetsbehandling på grund af den retskraftvirkning, der knytter sig til en tidligere dom i et søgsmål, der havde samme parter og samme genstand samt hvilede på samme søgsmålsgrund (dom af 19.9.1985, Hoogovens Groep mod Kommissionen, 172/83 og 226/83, EU:C:1985:355, præmis 9, af 5.6.1996, NMB France m.fl. mod Kommissionen, T-162/94, EU:T:1996:71, præmis 37, og af 25.6.2010, Imperial Chemical Industries mod Kommissionen, T-66/01, EU:T:2010:255, præmis 197).
- 259 I denne henseende omfatter retskraften ikke kun den dispositive del af retsafgørelsen, men også de præmisser, der førte til afgørelsen, og som udgør dens grundlag, i det omfang de er nødvendige for at fastslå den nøjagtige betydning af den dispositive del (jf. i denne retning dom af 3.10.2000, Industrie des poudres sphériques mod Rådet, C-458/98 P, EU:C:2000:531, præmis 81, og af 1.7.2009, ThyssenKrupp Stainless mod Kommissionen, T-24/07, EU:T:2009:236, præmis 113 og 140).
- 260 I den foreliggende sag er parterne uenige om den rækkevidde, der skal tillægges retskraften af kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266).
- 261 Det bemærkes, at det i den foreliggende sag ikke drejer sig om at træffe afgørelse om afvisning af et søgsmål til prøvelse af retsakter, hvis lovlighed helt eller delvist er blev undersøgt af Retten, men om at fastslå, hvorvidt Rådet var bundet af kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), da det vedtog de anfægtede retsakter.
- 262 I denne forbindelse er genstanden for det foreliggende søgsmål, som anført i præmis 58 ovenfor, ikke en annullation af retsakterne af 2011, men alene af de anfægtede retsakter, der blev vedtaget den 6. maj 2021 og den 30. maj 2022.
- 263 Eftersom retsakterne af 2021 imidlertid har tilbagevirkende gyldighed og opretholdelsesakterne af 2022 fortsat angiver, at datoen for den oprindelige optagelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister er den 23. august 2011, opstår der en modsigelse, idet der på den ene side foreligger en retsafgørelse, der er blevet endelig, og som anerkender, at sagsøgeren ikke er den i retsakterne af 2011 omhandlede person, og på den anden side Rådets senere vedtagne retsakter, der angiver det modsatte.

- 264 Idet Rådet i de anfægtede retsakter fastslog, at sagsøgeren var omfattet af retsakterne af 2011, har Rådet derfor tilsidesat princippet om retskraft i forhold til kendelsen af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266). Dermed har det nemlig skabt en situation, hvor der i Unionens retsorden findes modstridende eller eventuelt uforenelige afgørelser med hensyn til deres virkninger.
- 265 Denne konklusion ændres på ingen måde af den af Rådet fremførte argumentation, til støtte for hvilken Rådet har påberåbt sig dom af 13. februar 2003, Meyer mod Kommissionen (T-333/01, EU:T:2003:32).
- 266 Det fremgår af præmis 25 og 27 i dom af 13. februar 2003, Meyer mod Kommissionen (T-333/01, EU:T:2003:32), at Retten fandt, at den i den sag, der gav anledning til kendelse af 10. april 2000, Meyer mod Kommissionen og BEI (T-361/99, EU:T:2000:107), ikke tog stilling til nogen retlige eller faktiske omstændigheder, som den kunne være bundet af i den pågældende sag, hvorfor argumentet vedrørende retskraft måtte forkastes.
- 267 Rådet har heraf udledt, at der analogt ikke skal tages hensyn til kendelsen af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), eftersom den kun behandlede formaliteten vedrørende det søgsmål, som sagsøgeren havde anlagt til prøvelse af retsakterne af 2011.
- 268 Den omstændighed, at spørgsmålet om sagsøgerens identitet blev afgjort i forbindelse med undersøgelsen af formaliteten og ikke realiteten vedrørende søgsmålet, er dog i sig selv uden betydning. I forbindelse med vurderingen af retskraften af en afgørelse fra Unionens retsinstanser er det afgørende nemlig alene, om Retten gav et endeligt svar på et bestemt spørgsmål. Retskraften af kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), kan således ikke forkastes, blot fordi der er tale om en kendelse om afvisning af sagen.
- 269 Det skal til gengæld bemærkes, at Rådet kun har tilsidesat retskraften af kendelse af 24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), for så vidt angår retsakterne af 2011. Det er nemlig kun med hensyn til disse retsakter, at Retten har fastslået, at sagsøgeren ikke var den i række 36 i de omhandlede lister omhandlede person.
- 270 Som Rådet med rette har anført, skal det dog bemærkes, at princippet om retskraft ikke kan udvides på en sådan måde, at en kendelse regulerer spørgsmål vedrørende en anden samling af retshandler, der er vedtaget på grundlag af andre beviser og vedrører forskellige basisretsakter (jf. i denne retning dom af 29.11.2018, Bank Tejarat mod Rådet, C-248/17 P, EU:C:2018:967, præmis 76, og af 23.9.2020, Kaddour mod Rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, præmis 92).
- 271 Følgelig kan sagsøgeren ikke med rette gøre gældende, at de anfægtede retsakter blev vedtaget i strid med princippet om retskraft, bortset fra retsakterne af 2011.
- 272 Selv om det, som sagsøgeren har gjort gældende i denne henseende, er korrekt, at der principielt kun kan være ét enkelt svar på spørgsmålet om en persons identitet, og at det ikke kan ændre sig over tid, bemærkes det, som anført i præmis 244 ovenfor, at med hensyn til restriktive foranstaltninger mod Syrien kan Rådet fastslå identiteten af personer og enheder, over for hvilke det vedtager restriktive foranstaltninger, i tilstrækkeligt omfang. Eftersom det desuden er fastslået i præmis 219 ovenfor, at Rådet havde mulighed for at korrigere den fejl, som det havde begået med hensyn til en persons identitet, skal det bekræftes, at retskraften af kendelse af

24. maj 2012, Assaad mod Rådet (T-550/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2012:266), ikke kan udvides til at omfatte retsakter, der er støttet på beviser, som Rådet ikke var i besiddelse af, da det vedtog retsakterne af 2011.

- 273 På denne baggrund må det konkluderes, at det femte anbringende tages til følge, for så vidt som det i de anfægtede retsakter fastslås, at sagsøgeren var omfattet af retsakterne af 2011.
- 274 Idet det første, det andet og det tredje anbringende i øvrigt tages til følge, skal de anfægtede retsakter annulleres, uden at det er fornødent at undersøge det fjerde anbringende vedrørende »magtmisbrug«.

## **F. De tidsmæssige virkninger af annulationen af de anfægtede retsakter**

- 275 Rådet har i forbindelse med sin tredje påstand nedlagt påstand om, at Retten, såfremt den annullerer de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrører sagsøgeren, også bestemmer, at virkningerne af afgørelse 2022/849 for så vidt angår sagsøgeren opretholdes, indtil den delvise annulation af gennemførelsesforordning 2022/840 får virkning.
- 276 Hvad angår gennemførelsesforordning 2022/840 skal det først og fremmest bemærkes, at det fremgår af artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, at en afgørelse fra Retten om annulation af en forordning, uanset artikel 280 TEUF, først har retsvirkning fra udløbet af den frist, der er fastsat i denne statsrets artikel 56, stk. 1, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, fra det tidspunkt, hvor appellen forkastes.
- 277 Under disse omstændigheder har Rådet, når der ikke er iværksat appel, en frist på to måneder, forlænget med afstandsfristen på ti dage, regnet fra denne doms forkyndelse, til at afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser, hvilket i givet fald kan bestå i vedtagelse af nye restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.
- 278 For så vidt angår afgørelse 2022/849 bemærkes det til gengæld, at annulationen af denne principielt skal medføre, at opførelsen af sagsøgerens navn på listen i bilag I til afgørelse 2013/255 skal slettes.
- 279 En forskel mellem den dato, hvor annulationen af gennemførelsesforordning 2022/840 og annulationen af afgørelse 2022/849 får virkning, vil imidlertid kunne være til alvorlig skade for retssikkerheden, eftersom disse to retsakter pålægger sagsøgeren identiske foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 28.9.2022, LAICO mod Rådet, T-627/20, ikke trykt i Sml., EU:T:2022:590, præmis 106).
- 280 Heraf følger, at virkningerne af afgørelse 2022/849 skal opretholdes for så vidt angår sagsøgeren indtil udløbet af appelfristen, eller, såfremt appel iværksættes inden for denne frist, indtil appellen eventuelt forkastes eller afvises.

## **Sagsomkostningerne**

- 281 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

282 Da Rådet har tabt den foreliggende sag, bør det pålægges at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Udvidede Afdeling):

- 1) **Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2021/751 af 6. maj 2021 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien, Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2021/743 af 6. maj 2021 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien, Rådets afgørelse (FUSP) 2022/849 af 30. maj 2022 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2022/840 af 30. maj 2022 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien annulleres, for så vidt som disse retsakter vedrører Nizar Assaad.**
- 2) **Virkningerne af afgørelse 2022/849 skal opretholdes for så vidt angår Nizar Assaad indtil udløbet af appellfristen, eller, såfremt appel iværksættes inden for denne frist, indtil appellen eventuelt forkastes eller afvises.**
- 3) **Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale sagsomkostningerne.**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. marts 2023.

Underskrifter

## Indhold

|                                                                                                                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. Tvistens baggrund og de faktiske omstændigheder efter søgsmålets anlæggelse . . . . .                                                                                                   | 2  |
| II. Parternes påstande . . . . .                                                                                                                                                           | 7  |
| III. Retlige bemærkninger . . . . .                                                                                                                                                        | 7  |
| A. Det foreliggende søgsmåls genstand og rækkevidde . . . . .                                                                                                                              | 8  |
| B. Formaliteten vedrørende de beviser, som sagsøgeren har fremlagt i forbindelse med replikken . . . . .                                                                                   | 9  |
| C. Det første anbringende om urigtige skøn . . . . .                                                                                                                                       | 10 |
| 1. Indledende bemærkninger . . . . .                                                                                                                                                       | 10 |
| 2. Begrundelsen for opførelsen og fastlæggelse af opførelseskriterierne . . . . .                                                                                                          | 11 |
| 3. Beviserne . . . . .                                                                                                                                                                     | 12 |
| 4. Bevismaterialets pålidelighed og relevans . . . . .                                                                                                                                     | 14 |
| 5. Begrundelsen for opførelsen . . . . .                                                                                                                                                   | 15 |
| a) Egenskaben af fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien . . . . .                                                                                                    | 15 |
| 1) Sagsøgerens økonomiske interesser . . . . .                                                                                                                                             | 15 |
| 2) Sagsøgerens poster i visse handelsrelaterede organer . . . . .                                                                                                                          | 20 |
| 3) Konklusion vedrørende sagsøgerens status som fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien . . . . .                                                                     | 21 |
| b) Tilknytningen til medlemmer af Assad- og Makhloufffamilierne . . . . .                                                                                                                  | 21 |
| 1) Tilknytningen til medlemmer af Makhloufffamilien . . . . .                                                                                                                              | 21 |
| 2) Sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Assadfamilien . . . . .                                                                                                                        | 24 |
| 3) Konklusion vedrørende sagsøgerens tilknytning til medlemmer af Makhlouff- og Assadfamilierne . . . . .                                                                                  | 25 |
| c) Tilknytningen til det syriske regime . . . . .                                                                                                                                          | 25 |
| 6. Konklusion vedrørende det første anbringende om urigtige skøn . . . . .                                                                                                                 | 27 |
| D. Det andet anbringende om tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og det tredje anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet . . . . . | 27 |
| 1. Formaliteten vedrørende det tredje anbringende . . . . .                                                                                                                                | 28 |

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. Spørgsmålet om, hvorvidt det andet og det tredje anbringende er begrundet . . . . .                               | 29 |
| a) De anfægtede retsakters tilbagevirkende gyldighed . . . . .                                                       | 29 |
| b) Tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning . . . . . | 33 |
| 1) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en almen interesse . . . . .                                              | 33 |
| 2) Spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren har en berettiget forventning . . . . .                                       | 34 |
| E. Det femte anbringende om tilsidesættelse af princippet om retskraft . . . . .                                     | 38 |
| F. De tidsmæssige virkninger af annullationen af de anfægtede retsakter . . . . .                                    | 41 |
| Sagsomkostningerne . . . . .                                                                                         | 41 |