



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
Y. BOT
van 8 januari 2015¹

Zaken C-605/13 P en C-630/13 P

**Issam Anbouba
tegen**

Raad van de Europese Unie

„Hogere voorzieningen — Beperkende maatregelen tegen Syrië — Maatregelen tegen personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het beleid van het regime — Bevriezing van goederen en economische middelen — Plaatsingscriterium — Ruime beoordelingsmarge van de Raad — Bewijslast”

1. Het verzet tegen de Syrische president Bashar Al-Assad en zijn regime duurt al sinds maart 2011. Het meest populaire middel van het heersende regime tegen dit verzet is repressie, en dit heeft het land in een burgeroorlog gebracht.
2. De Europese Unie heeft besloten met beperkende maatregelen te reageren op het geweld van het regime van Bashar Al-Assad. Deze maatregelen zijn bedoeld om druk uit te oefenen op dit regime teneinde het regime ertoe te brengen te stoppen met het geweld tegen de burgerbevolking. De maatregelen hebben ofwel een algemene strekking, zoals bijvoorbeeld het verbod op de uitvoer van bepaalde producten naar Syrië, ofwel een individuele strekking, zoals met name de bevriezing van goederen en economische middelen van natuurlijke en rechtspersonen die banden hebben met het Syrische regime.
3. Hoewel de beperkende maatregelen formeel gezien gericht zijn tegen een staat, treffen zij dus in werkelijkheid natuurlijke of rechtspersonen van wie wordt gemeend dat zij direct verantwoordelijk zijn voor de situatie die de Unie beoogt te bestrijden, dat zij aan die situatie een bijdrage leveren of in staat zijn invloed uit te oefenen op de oplossing ervan.²
4. De beperkende maatregelen tegen het Syrische regime zijn steeds verder uitgebreid. In eerste instantie betroffen ze personen met een officiële functie binnen het staatsapparaat. Toen de Unie vaststelde dat ondanks deze eerste reeks maatregelen de repressie van de Syrische bevolking voortduurde, heeft zij vervolgens de draagwijdte van de maatregelen verruimd tot andere delen van de bevolking, waaronder verschillende bestuurders van ondernemingen.
5. Deze uitbreiding van de personele werkingssfeer van de beperkende maatregelen brengt mee dat een band moet worden aangetoond tussen de op de bevrozingslijsten geplaatste personen en het regime van de derde staat waartegen deze maatregelen gericht zijn.
6. Dit is precies de problematiek die de kern vormt van de onderhavige zaken.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Zie Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Brussel, 2014, blz. 445.

7. Met zijn twee hogere voorzieningen verzoekt Anbouba het Hof om vernietiging van de twee arresten van het Gerecht van de Europese Unie Anbouba/Raad³, waarin het zijn tegen verschillende besluiten tot bevrozing van zijn tegoeden ingestelde beroepen tot nietigverklaring heeft verworpen.

8. In zijn arresten heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad van de Europese Unie zich voor het standpunt dat de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen konden worden gekwalificeerd als personen die banden hebben met het Syrische regime, omdat de handelsactiviteiten van deze ondernemingen niet konden floreren als zij niet in de gunst van dit regime stonden en in ruil daarvoor een zekere steun aan het regime verleenden, heeft gebaseerd op een vermoeden van ondersteuning van het Syrische regime door de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen.

9. Het Gerecht was op grond van een geheel van feiten van oordeel dat een dergelijk veronderstelling kon gelden voor Anbouba.

10. Binnen de grenzen verbonden aan de procedure in hogere voorziening wordt het Hof verzocht te beslissen of het Gerecht in zijn arresten al dan niet de regels betreffende de bewijslast inzake beperkende maatregelen zoals deze voortvloeien uit de rechtspraak van het Hof, heeft geschonden.

11. In deze conclusie zal ik, na de balans te hebben opgemaakt van de recente rechtspraak van het Hof over dergelijke regels, in overweging geven deze hogere voorzieningen af te wijzen.

12. Ook al lijkt mij dat de opbouw van de redenering van het Gerecht rond het begrip vermoeden kan worden betwist, zal ik uiteenzetten waarom ik niettemin van mening ben dat het Gerecht terecht tot de conclusie is gekomen dat de Raad had voldaan aan de op hem rustende bewijslast inzake beperkende maatregelen, in het bijzonder gezien het plaatsingscriterium als gedefinieerd in de algemene voorschriften betreffende beperkende maatregelen tegen het Syrische regime, voor de vaststelling waarvan de Raad een ruime beoordelingsmarge heeft, en ook gezien het bestaan van een reeks algemeen bekende en niet-betwiste feiten, de kenmerken van dit regime en de context van de burgeroorlog in Syrië.

I – Aan de gedingen ten grondslag liggende feiten

13. In de bestreden arresten beschrijft het Gerecht de aan het geding ten grondslag liggende feiten als volgt:

„1 Op 9 mei 2011 heeft de Raad [...] krachtens artikel 29 VEU besluit 2011/273/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 121, blz. 11) vastgesteld. Artikel 4, lid 1, van dit besluit bepaalt dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van de op de lijst in de bijlage geplaatste personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië, en van de op de lijst in de bijlage vermelde met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten worden bevroren. De modaliteiten van de bevrozing zijn geregeld in de andere leden van dit artikel. Volgens artikel 5, lid 1, van besluit 2011/273 stelt de Raad deze lijst vast.

2 Bij besluit 2011/522/GBVB van 2 september 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273 (PB L 228, blz. 16) heeft de Raad in het bijzonder de werkingssfeer van artikel 4, lid 1, van het laatstgenoemde besluit uitgebreid tot alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, of eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van de op de lijst in de

3 — T-563/11, EU:T:2013:429, hierna: „arrest T-563/11”, en T-592/11, EU:T:2013:427, hierna: „arrest T-592/11” (hierna gezamenlijk: „bestreden arresten”).

bijlage vermelde personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië, personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime en personen en entiteiten die banden met hen hebben. De naam van verzoeker, Issam Anbouba, is vervolgens op deze lijst geplaatst. De redenen voor deze plaatsing, aangegeven in de corresponderende kolom van deze lijst, luiden als volgt: ‚Voorzitter Issam Anbouba Est. for agro-industry^[4]. Verleent economische steun aan het Syrische regime.’

- 3 Verordening (EU) nr. 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 121, blz. 1) is vastgesteld krachtens artikel 215, lid 2, VWEU^[5] en besluit 2011/273. Artikel 4, lid 1, van deze verordening bepaalt dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten en lichamen die in bijlage II bij deze verordening zijn geplaatst, worden bevroren. Verordening (EU) nr. 878/2011 van de Raad van 2 september 2011 tot wijziging van verordening (EU) nr. 442/2011 (PB L 228, blz. 1) bevat onder meer een wijziging van bijlage II bij verordening nr. 442/2011, en vermeldt verzoekers naam op de lijst van personen, entiteiten en lichamen op wie deze maatregel betrekking heeft. De redenen voor zijn plaatsing op de lijst die in deze bijlage genoemd zijn, zijn identiek aan die genoemd in besluit 2011/522.
- 4 Bij besluit 2011/628/GBVB van de Raad van 23 september 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273 (PB L 247, blz. 17) en verordening (EU) nr. 1011/2011 van de Raad van 13 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EU) nr. 442/2011 (PB L 269, blz. 18) is verzoekers naam op de in punt 3 hierboven genoemde lijst gehandhaafd en is informatie over zijn geboortedatum en -plaats toegevoegd.
- 5 Op 7 oktober 2011 heeft verzoeker de Raad verzocht om heroverweging van het besluit waarbij zijn naam op de betrokken lijst was geplaatst. De Raad heeft dit verzoek op 14 november 2011 afgewezen.
- 6 Bij besluit 2011/684/GBVB van de Raad van 13 oktober 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273 (PB L 269, blz. 33) is de naam van een nieuwe entiteit toegevoegd aan de lijst van personen, entiteiten en lichamen op wie de betrokken maatregelen van toepassing zijn, en zijn enkele bepalingen van besluit 2011/273 inhoudelijk gewijzigd. Bij besluit 2011/735/GBVB van de Raad van 14 november 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273 (PB L 296, blz. 53) zijn aanvullende beperkende maatregelen ingesteld tegen de op deze lijst geplaatste personen.
- 7 Op 14 oktober 2011 publiceerde de Raad een kennisgeving voor de personen en entiteiten die onderworpen zijn aan de beperkende maatregelen van besluit 2011/273 zoals gewijzigd bij besluit 2011/684, en van verordening nr. 442/2011 zoals gewijzigd bij verordening nr. 1011/2011 (PB C 303, blz. 5).
- 8 Besluit 2011/273 is ingetrokken en vervangen door besluit 2011/782/GBVB van de Raad van 1 december 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 319, blz. 56), in verband met de vaststelling van nieuwe aanvullende maatregelen. Laatstgenoemd besluit handhaaft verzoekers naam op de lijst van personen, entiteiten en lichamen op wie de betrokken maatregelen van toepassing zijn.

4 — Hierna: „SAPCO”.

5 — Opgemerkt zij evenwel dat de visa van verordening nr. 442/2011 melding maken van artikel 215 VWEU, zonder echter te preciseren of de vastgestelde maatregelen gebaseerd zijn op lid 1 of lid 2 van dit artikel.

- 9 Bij uitvoeringsbesluit 2012/37/GBVB van de Raad van 23 januari 2012 tot uitvoering van besluit 2011/782 (PB L 19, blz. 33) zijn de namen van andere personen en entiteiten toegevoegd aan de betrokken lijst, en bij besluit 2012/122/GBVB van de Raad van 27 februari 2012 houdende wijziging van besluit 2011/782 (PB L 54, blz. 14) zijn nieuwe maatregelen tegen de op deze lijst geplaatste personen vastgesteld.
- 10 Verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van verordening (EU) nr. 442/2011 (PB L 16, blz. 1) is gewijzigd bij verordening (EU) nr. 168/2012 van de Raad van 27 februari 2012 (PB L 54, blz. 1), waarin andere namen zijn toegevoegd aan de lijst van personen, entiteiten en lichamen die zijn onderworpen aan deze maatregelen, en zijn nieuwe maatregelen vastgesteld tegen de op deze lijst geplaatste personen. Bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 410/2012 van de Raad van 14 mei 2012 tot uitvoering van artikel 32, lid 1, van verordening (EU) nr. 36/2012 (PB L 126, blz. 3) zijn de gegevens betreffende verzoekers geboortedatum en -plaats alsmede de redenen voor zijn plaatsing op de lijst in bijlage II bij verordening nr. 36/2012 als volgt gewijzigd: ‚Verleent financiële steun voor het repressieve apparaat en de paramilitaire groepen die geweld uitoefenen tegen de burgerbevolking in Syrië. Verschaft eigendom (gebouwen, opslagruimten) voor geïmproviseerde detentiecentra. Financiële betrekkingen met hoge Syrische functionarissen.’”

II – Beroepen bij het Gerecht

14. Anbouba heeft bij het Gerecht twee beroepen tot nietigverklaring ingesteld.

15. In het eerste beroep (zaak T-563/11) verzocht hij – in het initiële verzoekschrift, dan wel in de memories tot aanpassing van de conclusies – om nietigverklaring van de volgende handelingen:

- besluit 2011/522;
- besluit 2011/628;
- besluit 2011/782;
- verordening nr. 878/2011, en
- verordening nr. 36/2012,

voor zover zijn naam was geplaatst op de lijst van personen die zijn onderworpen aan de wegens de situatie in Syrië vastgestelde beperkende maatregelen.

16. In het tweede beroep (zaak T-592/11) verzocht hij – in het initiële verzoekschrift, dan wel in de memories tot aanpassing van de conclusies – om nietigverklaring van de volgende handelingen:

- besluit 2011/684;
- besluit 2011/782;
- verordening nr. 1011/2011;
- verordening nr. 36/2012, en
- uitvoeringsverordening nr. 410/2012,

voor zover zijn naam was geplaatst op de lijst van personen die zijn onderworpen aan de wegens de situatie in Syrië vastgestelde beperkende maatregelen.

III – Bestreden arresten

17. In het eerste beroep (zaak T-563/11) voerde Anbouba zes middelen tot nietigverklaring aan, maar heeft hij drie daarvan ingetrokken. Het Gerecht heeft de andere drie middelen onderzocht, te weten het tweede middel, schending van de bewijsregels en kennelijke beoordelingsfouten betreffende de redenen voor plaatsing van zijn naam op de lijst van personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, het derde middel, schending van de rechten van verdediging, en het vierde middel, schending van de motiveringsplicht.

18. In het tweede beroep (zaak T-592/11) voerde Anbouba zes middelen tot nietigverklaring aan, maar heeft hij de laatste twee ingetrokken. Het Gerecht heeft de andere vier middelen onderzocht, te weten het eerste middel, schending van het beginsel van het vermoeden van onschuld en omkering van de bewijslast, het tweede middel, kennelijke beoordelingsfouten betreffende de redenen voor plaatsing van zijn naam op de lijst van personen op wie de sanctiemaatregelen van de Unie van toepassing zijn, het derde middel, schending van de rechten van verdediging, en het vierde middel, schending van de motiveringsplicht.

19. Het Gerecht heeft na elk van de middelen te hebben onderzocht en afgewezen, de beroepen verworpen en Anbouba verwezen in de kosten.

IV – Conclusies van partijen voor het Hof

20. In de zaken C-605/13 P en C-630/13 P verzoekt Anbouba het Hof:

- 1) de bestreden arresten te vernietigen;
- 2) opnieuw uitspraak te doen en te beslissen dat:
 - het besluit tot plaatsing van Anbouba op de lijst van aan de economische sancties onderworpen personen en entiteiten onrechtmatig is;
 - de in de zaken T-563/11 en T-592/11 bestreden besluiten en de verordeningen worden nietig verklaard, en
 - de Raad wordt verwezen in de kosten van beide instanties.

21. De Raad verzoekt het Hof:

- de hogere voorzieningen af te wijzen;
- in voorkomend geval en subsidiair, de beroepen tegen de van kracht zijnde handelingen te verwerpen, en
- Anbouba te verwijzen in de kosten van de hogere voorzieningen.

22. De Commissie verzoekt het Hof:

- de hogere voorzieningen af te wijzen, en

— Anbouba te verwijzen in de kosten.

V – Hogere voorzieningen

23. Beide hogere voorzieningen zijn gebaseerd op dezelfde twee middelen.

24. Het eerste middel betwist het gebruik door het Gerecht van een vermoeden dat hij banden heeft met het Syrische regime, en het tweede middel klaagt dat het Gerecht de betrokken besluiten en verordeningen niet op de gebruikelijke wijze heeft getoetst.

25. De hogere voorzieningen zijn gericht tegen de volgende punten van de bestreden arresten.

26. De punten 32 en 33 van arrest T-563/11 (die in wezen gelijk zijn aan de punten 42 en 43 van arrest T-592/11) luiden als volgt:

„32 Uit de considerans van besluit 2011/522 volgt dat, aangezien de bij besluit 2011/273 vastgestelde beperkende maatregelen geen einde hebben kunnen maken aan de repressie van de burgerbevolking [in Syrië], de Raad van mening is geweest dat deze maatregelen moeten worden toegepast op verdere personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime, met name personen en entiteiten die het regime financieren, het regime en meer bepaald het veiligheidsapparaat logistieke steun verlenen, of die het streven naar een vreedzame overgang naar de democratie dwarsbomen. Bij besluit 2011/522 zijn de beperkende maatregelen derhalve uitgebreid tot de belangrijkste Syrische ondernemers, omdat de Raad meende dat [de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen] konden worden gekwalificeerd als personen die banden hebben met het Syrische regime, omdat de handelsactiviteiten van deze ondernemingen niet konden bloeien als zij niet in de gunst van dit regime stonden en in ruil daarvoor bepaalde steun aan het regime verleenden. Aldus heeft de Raad zich gebaseerd op een vermoeden van ondersteuning van het Syrische regime door de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen.

33 Wat verzoeker betreft volgt uit de stukken dat de Raad dit vermoeden heeft ontleend aan zijn hoedanigheid van voorzitter van [SAPCO], een grote onderneming in de voedingsmiddelenindustrie [, die onder meer een marktaandeel van 60 % in de sector sojaolie bezit], bestuurder van verschillende ondernemingen in de sectoren onroerend goed en onderwijs, medeoprichter van de raad van bestuur van [...] Cham Holding [, de belangrijkste particuliere vennootschap in Syrië], opgericht in 2007, en zijn functie van algemeen secretaris van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs (Syrië).”

27. Bij de beoordeling of de Raad het recht had geschonden door uit te gaan van een vermoeden, heeft het Gerecht in punt 35 van arrest T-563/11 en in punt 45 van arrest T-592/11 verwezen naar de rechtspraak op het gebied van mededingingsrecht, volgens welke de instellingen gebruik kunnen maken van vermoedens waarmee het voor het orgaan waarop de bewijslast rust, mogelijk is op grond van algemene ervaringsregels conclusies te trekken uit een karakteristiek feitenverloop.⁶ Het Gerecht heeft in punt 36 van arrest T-563/11 en in punt 46 van arrest T-592/11 gememoreerd dat een vermoeden, ook al is het moeilijk te weerleggen, binnen aanvaardbare grenzen blijft indien het evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, indien tegenbewijs kan worden geleverd en indien de rechten van verdediging zijn gewaarborgd.⁷

6 — Het Gerecht heeft in het bijzonder verwezen naar het arrest Akzo Nobel e.a./Commissie (C-97/08 P, EU:C:2009:536, punten 60 tot en met 63).

7 — Het Gerecht heeft verwezen naar het arrest Elf Aquitaine/Commissie (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28. In diezelfde punten heeft het Gerecht verwezen naar rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, volgens welke artikel 6, lid 2, van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”), niet onverschillig staat tegenover feitelijke of wettelijke vermoedens, maar de staten opdraagt ze te beperken door het stellen van redelijke grenzen die rekening houden met de ernst van de betrokken belangen en de rechten van verdediging handhaven.⁸

29. In punt 37 van arrest T-563/11 en in punt 47 van arrest T-592/11 heeft het Gerecht eveneens verwezen naar punt 69 van het arrest Tay Za/Raad⁹, waaruit naar zijn oordeel volgt dat bij bevestigingsbesluiten het gebruik van vermoedens niet is uitgesloten wanneer hiervan sprake is in de betrokken handelingen en zij beantwoorden aan de doelstelling van deze regeling.

30. Deze aspecten van de rechtspraak toepassend op de onderhavige zaak heeft het Gerecht ten eerste, in punt 38 van arrest T-563/11 en in punt 48 van arrest T-592/11, geoordeeld dat, gezien het autoritaire karakter van het Syrische regime en het nauwe toezicht van de staat op de Syrische economie, de Raad het feit dat de activiteiten van een van de belangrijkste zakenlieden in Syrië, die actief is in verschillende sectoren, niet konden bloeien als hij niet in de gunst van het regime stond en in ruil daarvoor bepaalde steun aan dit regime verleende, kon beschouwen als een algemene ervaringsregel.

31. Ten tweede heeft het Gerecht onderzocht of dit vermoeden evenredig was aan het door de Raad nagestreefde doel, of het weerlegbaar was en of de rechten van verdediging van Anboubas bleven gewaarborgd.

32. In punt 40 van arrest T-563/11 en in punt 50 van arrest T-592/11 heeft het Gerecht herinnerd aan de doelstellingen van besluit 2011/522, de conservatoire aard van de vastgestelde maatregelen en de dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of het onderhouden van de internationale betrekkingen van de Unie en haar lidstaten, die strijdig kunnen zijn met de mededeling van bepaalde bewijzen aan de betrokkenen. Het Gerecht heeft geoordeeld dat het gebruik van het vermoeden door de Raad evenredig was.

33. In punt 41 van arrest T-563/11 en in punt 51 van arrest T-592/11 heeft het Gerecht vastgesteld dat het vermoeden weerlegbaar was omdat de Raad aan de personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing waren, de redenen voor hun plaatsing op de lijst moest mededelen, en deze personen zich konden baseren op feiten en gegevens waarover alleen zij konden beschikken om aan te tonen dat zij geen steun verlenen aan het heersende regime.

34. Ten derde heeft het Gerecht in punt 43 van arrest T-563/11 en in punt 53 van arrest T-592/11 geoordeeld dat in het vermoeden was voorzien in de betrokken handelingen en het mogelijk maakte te beantwoorden aan de doelstelling van deze regeling.

35. In het licht van het voorgaande heeft het Gerecht in punt 44 van arrest T-563/11 en in punt 54 van arrest T-592/11 geoordeeld dat de Raad het recht niet had geschonden door zich op het standpunt te stellen dat hij op grond van het enkele feit dat Anboubas een belangrijk zakenman in Syrië is, mocht vermoeden dat Anboubas economische steun verleende aan het Syrische regime.

8 — Het Gerecht heeft verwezen naar de arresten Salabiaku/Frankrijk (7 oktober 1988, reeks A nr. 141-A, § 28) en Klouvi/Frankrijk (nr. 30754/03, § 41).

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

36. Vervolgens heeft het Gerecht in het kader van het tweede middel het bewijs onderzocht dat Anbouba had aangevoerd om aan te tonen dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout had gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat hij als belangrijk zakenman in Syrië economische steun verleende aan het Syrische regime. Op grond van dit onderzoek was het Gerecht van oordeel dat Anbouba niets had aangevoerd waarmee het vermoeden kon worden weerlegd.

VI – Argumenten van partijen

A – Eerste middel

37. Anbouba betoogt dat het Gerecht het recht heeft geschonden door te oordelen dat de Raad het vermoeden dat bestuurders van de belangrijkste ondernemingen in Syrië steun verleenden aan het Syrische regime juist had toegepast, omdat dit vermoeden geen enkele rechtsgrondslag heeft, onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel en onweerlegbaar is.

38. Ten eerste betoogt Anbouba dat er geen enkele rechtsgrondslag is voor het gebruik van het vermoeden. Hij stelt dat er in de bestreden handelingen, niet, zoals de rechtspraak van het Hof vereist, wordt gesproken van het gebruik van het vermoeden. De tweede zin van punt 32 van arrest T-563/11 en van punt 42 van arrest T-592/11 zou een uitlegging door het Gerecht zijn van besluit 2011/522.

39. Ten tweede voert Anbouba aan dat het vermoeden onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel. Het Gerecht zou een vooroordeel van de Raad hebben bevestigd, waardoor de Raad de band tussen de aan de beperkende maatregelen onderworpen personen en het Syrische regime niet concreet hoefde aan te tonen. Anbouba betwist ook de verwijzing door het Gerecht naar de rechtspraak op het gebied van de mededinging. Hij betoogt dat de begrippen „algemene ervaringsregels” en „karakteristiek feitenverloop” in punt 35 van arrest T-563/11 en punt 45 van arrest T-592/11 vaag zijn en dat de context van mededingingszaken, die verband houden met economische sancties, een heel andere is dan die van de bevrozing van tegoeden. Anbouba concludeert dat het vermoeden vanwege het uiterst algemene karakter ervan, niet binnen aanvaardbare grenzen valt, omdat het onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde wettelijke doel.

40. Tenslotte stelt Anbouba dat het betrokken vermoeden onweerlegbaar is. Omdat hij immers niet kan ontkennen dat hij bestuurder van een onderneming in Syrië is, en het materieel gezien onmogelijk is te bewijzen dat hij geen financiële steun verleent aan het Syrische regime, zou de enige manier om het vermoeden te betwisten zijn dat hij aantoonde dat hij tegen dit regime is. Hij stelt dat dit vermoeden geen enkele ruimte laat aan personen die op geen enkele wijze steun verlenen aan het regime, maar ook niet behoren tot de expliciete tegenstanders. Daarom heeft het Gerecht het door Anbouba aangevoerde bewijs, dat aantoonde dat hij geen steun verleende aan het heersende regime, ten onrechte als ontoereikend afgewezen.

41. De Raad herinnert er allereerst aan dat hij beschikt over een algemene bevoegdheid om beperkende maatregelen vast te stellen tegen leden van het Syrische regime, dat verantwoordelijk is voor ernstige schendingen van de mensenrechten. Door de conservatoire aard ervan zijn de beperkende maatregelen er uitsluitend op gericht druk uit te oefenen op de Syrische autoriteiten en de personen die banden hiermee hebben, om ervoor te zorgen dat zij stoppen met de gewelddadige repressie die al aan duizenden mensen in Syrië het leven heeft gekost. Om doeltreffend te zijn moeten de maatregelen gericht zijn tegen de personen die verantwoordelijk zijn voor deze repressie en de personen die ervan worden verdacht een band met hen hebben.

42. Vervolgens onderstreept de Raad dat het feit dat in de onderhavige zaken een doel van buitenlands beleid aan de orde is, een ruime beoordelingsbevoegdheid van de Uniewetgever en een beperkte rechterlijke toetsing met zich brengt.

43. Onder verwijzing naar punt 40 van de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak Tay Za/Raad¹⁰, waarin de advocaat-generaal drie groepen personen onderscheidt tegen wie beperkende maatregelen zijn gericht, te weten in de eerste plaats de machthebbers, in de tweede plaats personen die een band hebben met deze bestuurders, en in het bijzonder personen die profijt trekken uit het economisch beleid, en in de derde de plaats de familieleden van de personen die profijt trekken uit het economisch beleid, geeft de Raad aan dat Anbouba deel uitmaakt van de tweede groep.

44. De Raad memoreert dat Anbouba een belangrijk zakenman is die deel uitmaakt van de leidende economische klasse in Syrië, een van de pijlers is van heersende macht, aandeelhouder is van Cham Holding, een onderneming waartegen eveneens beperkende maatregelen zijn genomen, dat hij nauw bevriend is met Rami Makhlof, die zelf nauw betrokken is bij het regime, en dat zij beiden zitting hebben in de raad van bestuur van Cham Holding, die door deze raad wordt gecontroleerd.

45. De Raad onderstreept dat families een belangrijke rol spelen in zowel de politieke als de economische machtsuitoefening in Syrië, al decennialang. Uit de bestudering van het politieke leven in Syrië en van de machtsuitoefening door de clan van Assad¹¹ blijkt, aldus de Raad, dat zowel machtsfuncties binnen de regering (voor de clan van Assad het leger) als sleutelposten binnen een lange tijd gecentraliseerde economie van oudsher zijn verdeeld tussen deze grote families, waaronder de familie Anbouba en de familie Makhlof, die aan elkaar verwant zijn. Met de dood van Hafez Al-Assad en na de ten dele ingezette economische liberalisering zouden deze met het regime gelieerde families erin zijn geslaagd om niet alleen de economische publieke sector te controleren maar ook de geheel nieuwe private sector te domineren.

46. De Raad betoogt dat de Unie, in het kader van een besluit dat is vastgesteld op grond van artikel 29 VEU, overeenkomstig het volkenrecht vermoedens kan formuleren waarop beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten kunnen worden gebaseerd. De Raad onderstreept dat hij zich heeft gebaseerd op het feit dat Anbouba deel uitmaakt van een beperkte groep van belangrijkste bestuurders van ondernemingen in Syrië en op het feit dat zijn ondernemingen bloeiden onder dit regime, wat het Gerecht heeft geconstateerd in punt 46 van arrest T-563/11 en punt 64 van arrest T-592/11. Deze twee feiten brachten Anbouba in een positie die kenmerkt in vergelijking met andere personen.

47. Om het vermoeden te weerleggen, diende Anbouba niet zozeer aan te tonen dat hij tegen het regime is, maar dat hij niet in een positie verkeert die hem kenmerkt in vergelijking met andere personen, en dat heeft hij niet aangetoond.

48. Aangaande de evenredigheid van het vermoeden verwijst de Raad naar punt 50 van arrest T-592/11.

49. In haar memories in interventie onderzoekt de Commissie artikel 4 van besluit 2011/552, waarin volgens haar vier categorieën personen en entiteiten worden onderscheiden waarop beperkende maatregelen van toepassing kunnen zijn, te weten zij die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie, zij die baat hebben bij het beleid van het regime, zij die steun verlenen aan het regime en zij die banden hebben met voornoemde personen en entiteiten. Voor het overige herinnert zij aan de functies van Anbouba (bestuurder van verschillende ondernemingen, actief in verschillende sectoren,

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

11 — De Raad verwijst bijvoorbeeld naar de publicatie van Haddad, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

lid van de raad van bestuur van Cham Holding, waarvan Rami Makhlouf, neef van president Bashar Al-Assad, co-bestuursvoorzitter is, algemeen secretaris van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs). De Commissie betoogt dat de algemene ervaringsregel niet verwijst naar alle Syrische ondernemers, maar naar de „belangrijkste zakenlieden in Syrië, die actief zijn in vele sectoren”.

50. De Commissie memoreert dat een vermoeden een juridisch mechanisme is dat erin bestaat een onzeker feit af te leiden uit een zeker feit. Dit mechanisme wordt toegepast wanneer het onzekere feit door zijn aard erg moeilijk is vast te stellen en voortvloeit uit een gemakkelijker vast te stellen feit.¹² Het gebruik ervan wordt door het Hof toegestaan, en dienaangaande haalt de Commissie het arrest Aalborg Portland e.a./Commissie¹³ aan, waarin het Hof in punt 79 heeft geoordeeld dat „[h]oewel de wettelijke bewijslast [...] op de Commissie of op de betrokken onderneming of vereniging rust, [...] de door een partij aangevoerde feiten van dien aard [kunnen] zijn dat zij de andere partij verplichten een verklaring of rechtvaardiging te geven, zonder welke mag worden geconcludeerd dat het bewijs is geleverd”.

51. Volgens de Commissie is het vermoeden vergelijkbaar met een reeks aanwijzingen die niet voldoende zijn weerlegd door de andere partij. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geeft overigens regelmatig aan dat bewijs dat „boven redelijke twijfel verheven” is, kan „volgen uit een reeks voldoende sterke, duidelijke en onderling overeenstemmende aanwijzingen of uit gelijksoortige onweerlegde feitelijke vermoedens”¹⁴, waarmee een reeks aanwijzingen gelijk wordt gesteld aan onweerlegde feitelijke vermoedens.

52. Vermoedens zijn in het strafrecht aanvaard door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Volgens dit Hof verplicht artikel 6, lid 2, EVRM de staten ze te beperken door het stellen van redelijke grenzen die rekening houden met de ernst van de betrokken belangen en de rechten van verdediging handhaven.¹⁵ Ze worden ook door het Hof toegestaan in het strafrecht.¹⁶ A fortiori zou een vermoeden moeten worden toegestaan op een gebied als het onderhavige, waar het gaat om een maatregel van buitenlands en veiligheidsbeleid, die overigens slechts beperkt kan worden getoetst.

53. Volgens de Commissie kan een besluit gebaseerd zijn op informatie, zoals openbare rapporten, persberichten of rapporten van inlichtingendiensten, in plaats van op bewijzen, in het bijzonder bij gebreke van onderzoeksbevoegdheden in derde landen. Zij onderstreept dat de vraag of de toepassing van een vermoeden passend is, een feitelijke vraag is die in hogere voorziening slechts bij uitzondering kan worden getoetst.

54. Aangaande het gestelde ontbreken van een rechtsgrondslag voor het vermoeden betoogt de Commissie in de eerste plaats dat ook al is de tweede zin van punt 32 van arrest T-563/11 en van punt 42 van arrest T-592/11 een uitlegging door het Gerecht van besluit 2011/522, zoals Anbouba stelt, niet blijkt in hoeverre die uitlegging onjuist zou zijn. Zij betoogt in de tweede plaats dat het rechtens onjuist is te stellen dat een vermoeden in een wet moet zijn voorzien. Immers, „feitelijke vermoedens” vloeien voort uit gevestigde beginselen voor de beoordeling van het bewijs en worden zowel door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens als door het Hof van Justitie aanvaard. Tot slot betrof het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138) een heel ander vermoeden, inzake familieleden van een zakenman, en uit de opmerking van het Hof in punt 69 van dat arrest kan worden begrepen dat het Hof een dergelijk vermoeden ontvankelijk had kunnen verklaren als het ten minste was

12 — De Commissie verwijst naar de definitie van Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2^e druk., Litec, Parijs, 2004, blz. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — De Commissie noemt onder meer het arrest Öcalan/Turkije [GK], nr. 46221/99, § 180, EHRM 2005-IV.

15 — Arrest Salabiaku/Frankrijk, reeds aangehaald, § 28.

16 — Arrest Spector Photo Group en Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punten 43 en 44).

genoemd in het gemeenschappelijk standpunt of de verordening in kwestie, wat niet het geval was. De Commissie concludeert dat het feit dat een vermoeden niet expliciet is genoemd in de relevante regeling niet van belang is, omdat feitelijke vermoedens per definitie niet in een wet worden genoemd, daar zij spelen op het cognitieve en niet op het normatieve vlak.

55. Aangaande het gestelde onevenredige karakter van het vermoeden betwist de Commissie het argument van Anbouba inzake de vermoedens op het gebied van het mededingingsrecht. Zij betoogt dat het bewijzen van iets altijd bestaat in een handelen op grond van ervaringsregels. Overigens houdt het argument van Anbouba geen rekening met het feit dat noch de Raad noch het Gerecht een „algemeen” vermoeden heeft aangevoerd dat van toepassing zou zijn op alle regimes. Het Gerecht baseert zich op omstandigheden die specifiek zijn voor het Syrische regime, die in de hogere voorzieningen niet worden betwist. De Commissie onderstreept bovendien dat de Raad, anders dan in het mededingingsrecht, niet beschikt over onderzoeksbevoegdheden op Syrisch grondgebied en zich dus moet baseren op aanwijzingen, wat een ruimere aanvaarding van vermoedens rechtvaardigt op een gebied dat niet onder het strafrecht valt. Tot slot merkt de Commissie op dat het Gerecht, overeenkomstig de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, rekening heeft gehouden met de betrokken belangen (punt 40 van arrest T-563/11 en punt 50 van arrest T-592/11).

56. Aangaande het gestelde onweerlegbare karakter van het vermoeden meent de Commissie dat Anbouba de bestreden arresten verdraait. Het Gerecht eist immers niet dat hij moest aantonen dat hij tegen het regime is, maar dat hij geen steun verleent aan het regime of er geen baat bij heeft. De Commissie merkt op dat in de hogere voorzieningen de beoordelingen in de punten 66 tot en met 76 van arrest T-592/11 niet in twijfel worden getrokken. Het feit dat een dergelijk bewijs voor een belangrijk zakenman die in verschillende sectoren actief is moeilijk te leveren kan zijn, kan ook het passende karakter van een vermoeden eerder ondersteunen (een vermoeden veronderstelt een gemeenschappelijke ervaring waarop maar weinig of zeer weinig uitzonderingen zijn) dan ondermijnen.

57. In antwoord op de memories in interventie van de Commissie merkt Anbouba op dat de Commissie vier categorieën personen/entiteiten onderscheidt die het voorwerp kunnen zijn van beperkende maatregelen, terwijl advocaat-generaal Mengozzi er in zijn conclusie in de zaak Tay Za/Raad (EU:C:2011:786) slechts drie onderscheidde. Hij betoogt dat het aan het Hof is te toetsen of het vermoeden een wettelijke basis heeft, omdat de gemeenschappelijke ervaring is gebaseerd op feiten die algemeen bekend zouden zijn, maar die niet zijn onderbouwd. Anbouba betwist in het bijzonder de conclusies die de Raad en de Commissie trekken uit de volgende hem betreffende omstandigheden:

- het staat niet vast dat hij invloed kon uitoefenen op het handelen dat Charm Holding wordt verweten, en er is geen rekening gehouden met zijn ontslag bij deze onderneming in april 2011, terwijl de plaatsing van een natuurlijke persoon op de lijst vanwege zijn banden met een persoon of entiteit die zelf op de lijst staat niet kan zijn gebaseerd op vermoedens die niet worden gestaafd door het gedrag van de betrokkene¹⁷;
- aangaande zijn hoedanigheid van algemeen secretaris van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs (tussen januari 2005 en 2008) betoogt Anbouba dat eerdere functies geen rechtvaardiging mogen zijn voor plaatsing op een lijst.¹⁸ Anbouba preciseert overigens dat hij voor deze post werd verkozen toen hij campagne voerde tegen een andere kandidaat met nauwe banden met het regime;

17 — Zie arrest Sedghi en Azizi/Raad (T-66/12, EU:T:2014:347, punt 69).

18 — Zie arrest Alchaar/Raad (T-203/12, EU:T:2014:602, punt 155).

- aangaande de verscheidenheid van zijn investeringen in verschillende economische sectoren die geen verband met elkaar hebben, betoogt Anbouba dat dit op zichzelf geen bewijs vormt dat hij steun verleent aan het regime, en
- aangaande de familiebanden met de Syrische president betoogt Anbouba dat de Commissie waarschijnlijk verwijst naar de door de Raad aangehaalde publicatie, waarin wordt gezinspeeld op enkele grote families die verwant zijn met de clan van Assad; hij merkt op dat die publicatie alleen is aangehaald tijdens de procedure in hogere voorziening en dat hij dienaangaande zijn rechten van verdediging niet heeft kunnen doen gelden; in ieder geval verklaart hij dat hij in deze publicatie niet wordt genoemd.

58. De Raad heeft geen opmerkingen ingediend over de memories in interventie van de Commissie.

B – *Tweede middel*

59. Anbouba betoogt dat, nu er geen vermoeden is, het aan de Raad stond de bewijzen te leveren waarop zijn besluit om hem op de lijst van aan de beperkende maatregelen tegen Syrië onderworpen personen was gebaseerd. Door niet van de Raad te eisen dat hij bewijs overlegt of de redenen aangeeft waarom geen bekendmaking van zijn bewijs mogelijk is, en door toe te staan dat de Raad zijn besluit uitsluitend op een vermoeden baseert, waarop hij zich echter niet regelmatig kon beroepen, heeft het Gerecht een duidelijke schending van het beginsel van hoor en wederhoor en van zijn rechten van verdediging niet gesanctioneerd.

60. Anbouba baseert zich op het arrest Commissie e.a./Kadi¹⁹ en meent dat indien de Raad de beschikbare bewijzen om dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of het onderhouden van de internationale betrekkingen niet aan hem hoefde mee te delen, de Raad niettemin verplicht was, enerzijds die bewijzen mee te delen aan het Gerecht zodat het deze kon beoordelen, en anderzijds het bestaan van redenen aan te tonen die zich ertegen verzetten dat deze bewijzen aan Anbouba werden meegedeeld.

61. Aangaande dit tweede middel neemt de Raad geen standpunt in.

62. De Commissie betoogt dat met een vermoeden het voorwerp van het bewijs verschuift. De bekende feiten waren de persoonlijke situatie van Anbouba en de kenmerken van het Syrische regime. Nu deze feiten niet zijn betwist, was het niet noodzakelijk aanvullende bewijzen aan het Gerecht over te leggen.

63. De Commissie merkt op dat het door Anbouba aangevoerde arrest Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518) niet relevant is. De zaak die aanleiding was tot dit arrest, betrof immers terrorisme, en in dergelijke zaken zijn de bewijsvereisten anders. In die zaak ontkende de persoon op wie de beperkende maatregel van toepassing was alle feiten en baseerde de Commissie zich niet op informatie of vermoedens waarvan de feitelijke basis in het publieke domein gelegen was of door deze persoon was aanvaard. Daarentegen zou het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft²⁰ een voorbeeld zijn van een situatie waarin de elementen waarop de tegen de betrokken rechtspersoon aangevoerde gronden steunden, niet werden betwist en voortvloeiden uit openbare documenten. Zoals het Hof ook heeft geoordeeld, was de Raad daarom niet gehouden het bewijs voor de activiteit van Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (hierna: „Kala Naft”) met andere middelen te staven.²¹

19 — C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Punten 89 en 105.

VII – Beoordeling

64. Hoewel beide middelen door Anbouba in elk van de hogere voorzieningen apart worden voorgesteld, zijn ze mijns inziens nauw met elkaar verbonden.

65. Immers, met het eerste middel betoogt hij dat de Raad niet op grond van het enkele feit van zijn hoedanigheid van belangrijk zakenman in Syrië had mogen vermoeden dat hij het regime van Bashar Al-Assad steunt. Hij is van mening – en dit is ook het voorwerp van zijn tweede middel – dat de Raad, om aan te tonen dat hij steun verleent aan het Syrische regime, aanvullende bewijzen had moeten leveren ter onderbouwing van zijn plaatsing op de lijst van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn.

66. Volgens Anbouba heeft de Raad, door zijn hoedanigheid van belangrijk zakenman in Syrië als voldoende grond te beschouwen en geen aanvullende bewijzen noodzakelijk te achten, de bewijslast omgekeerd door van hem het negatieve bewijs te verlangen dat hij geen steun verleent aan het regime van Bashar Al-Assad.

67. Ook al heeft Anbouba in de onderhavige hogere voorzieningen aangegeven dat hij het beroep op het vermoeden als vorm van bewijslevering als zodanig niet betwist, heeft hij niettemin uitgelegd waarom een vermoeden van ondersteuning van het Syrische regime niet op hem kon worden toegepast. Volgens hem zou een dergelijk vermoeden immers geen enkele wettelijke basis hebben, onevenredig en onweerlegbaar zijn.

68. Kortom, beide middelen van Anbouba keren zich tegen de wijze waarop het Gerecht heeft beoordeeld of de bewijslastregels inzake beperkende maatregelen in acht zijn genomen, in zoverre het het bestaan van een vermoeden dat hij steun verleent aan het Syrische regime heeft aanvaard en dus niet van de Raad heeft verlangd aanvullend bewijs te leveren om het bestaan van deze steun te onderbouwen.

69. Gezien de nauwe band tussen beide door Anbouba in elk van de hogere voorzieningen aangevoerde middelen zal ik ze gezamenlijk behandelen.

70. Vooraf dient goed te worden onderscheiden wat in het kader van de procedure in hogere voorziening binnen de bevoegdheid van het Hof valt.

71. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de gestelde schending van de bewijsregels een rechtsvraag betreft die in hogere voorziening kan worden onderzocht.²²

72. Meer specifiek heeft het Hof geoordeeld dat „rekwirantes grieven, voor zover zij opkomen tegen de waardering door het Gerecht van het aan hem voorgelegde bewijsmateriaal, in hogere voorziening niet kunnen worden onderzocht. Het Hof dient daarentegen wel na te gaan, of het Gerecht bij die waardering algemene rechtsbeginselen heeft geschonden, zoals het vermoeden van onschuld, en de regels op het gebied van het bewijs, zoals die inzake de bewijslast.”²³

73. Dientengevolge betreft „de kwestie van de verdeling van de bewijslast, hoewel zij van invloed kan zijn op de feitelijke vaststellingen van het Gerecht, een rechtsvraag”.²⁴

22 — Zie onder meer arrest Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 — Arrest Hüls/Commissie (C-199/92 P, EU:C:1999:358, punt 65).

24 — Arrest BAI en Commissie/Bayer (C-2/01 P en C-3/01 P, EU:C:2004:2, punt 61).

74. Gelet op deze rechtspraak dient het Hof in de onderhavige hogere voorzieningen na te gaan of het Gerecht al dan niet de regels voor de verdeling van de bewijslast inzake beperkende maatregelen heeft geschonden.

75. Om te beginnen zal ik aan de hand van drie arresten de regels uiteenzetten die het Hof heeft geformuleerd betreffende de bewijslast inzake beperkende maatregelen. Vervolgens zal ik bezien of de redenering van het Gerecht verenigbaar is met de rechtspraak van het Hof.

A – Regels betreffende bewijslast inzake beperkende maatregelen

76. In het huidige stadium van ontwikkeling van de rechtspleging betreffende beperkende maatregelen zijn de hoofdlijnen van de regels betreffende bewijslast te vinden in het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138), het arrest Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518) en het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Arrest Tay Za/Raad

77. Het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138) betreft beperkende maatregelen tegen de Republiek van de Unie van Myanmar. Er waren bevrozingsmaatregelen vastgesteld tegen personen die van het economisch beleid van de regering profiteerden. De naam van rekwirant, met de informatie „Zoon van Tay Za”, en de naam van zijn vader, Tay Za, met de vermelding dat hij bestuurder van een onderneming was, stonden op de lijsten van personen van wie de tegoeden werden bevroren.

78. Rekwirant betwistte dat alleen zijn hoedanigheid van familielid van een bestuurder van een onderneming kon volstaan om zijn plaatsing op de lijst te rechtvaardigen.

79. De betrokken beperkende maatregelen waren vastgesteld op basis van de artikelen 60 EG en 301 EG. Het Hof heeft dan ook de voorwaarden uiteengezet waaronder de tegoeden van een persoon krachtens deze artikelen kunnen worden bevroren.

80. Dienaangaande heeft het Hof eraan herinnerd dat het in zijn arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie²⁵ reeds had geoordeeld dat „de artikelen 60 EG en 301 EG – gelet op de wijze waarop deze bepalingen zijn geformuleerd, en met name op de daarin vervatte uitdrukkingen ‚ten aanzien van de betrokken derde landen’ en ‚met een of meer derde landen’ – betrekking hebben op de vaststelling van maatregelen tegen derde landen, waarbij dit laatste begrip tevens de bestuurders van een dergelijk land kan omvatten, alsook personen en entiteiten die banden met hen onderhouden of door hen direct of indirect worden gecontroleerd”.²⁶

81. Vervolgens heeft het Hof in punt 55 van het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138) aangegeven dat „niet [kan] worden uitgesloten dat tegen de bestuurders van bepaalde ondernemingen beperkende maatregelen op grond van de artikelen 60 EG en 301 EG kunnen worden vastgesteld, *voor zover vaststaat dat zij met de bestuurders van de Republiek van de Unie van Myanmar worden geassocieerd of dat de activiteiten van die ondernemingen door deze bestuurders worden gecontroleerd*”.²⁷

82. In de zaak die heeft geleid tot dit arrest waren de tegoeden van de zoon van de op de litigieuze lijst geplaatste ondernemingsbestuurder bevroren om de enkele reden dat hij deel uitmaakte van de familie van een persoon die kon worden gezien als iemand die met de bestuurders van de Republiek van de Unie van Myanmar was geassocieerd. Het Gerecht had immers geoordeeld dat kon worden vermoed

25 — C-402/05 P en C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Cursivering door mij.

dat de door die ondernemingsbestuurders uitgeoefende functie hun familieleden tot voordeel strekte, zodat niets in de weg stond aan de conclusie dat ook zij uit het economisch beleid van de regering profijt trokken. Het Gerecht had eveneens geoordeeld dat dit vermoeden kon worden weerlegd indien rekwirant erin slaagde te bewijzen dat er geen nauwe band bestond met de ondernemingsbestuurder die tot zijn familie behoorde.

83. Vervolgens had het Gerecht geconcludeerd dat de beperkende maatregelen, in de vorm van gerichte en selectieve sancties die bepaalde categorieën personen treffen van wie de Raad aannam dat zij banden met het betrokken regime hadden, de familieleden van de bestuurders van grote ondernemingen van het betrokken derde land daaronder begrepen, binnen de werkingssfeer van de artikelen 60 EG en 301 EG vallen.

84. Het Hof heeft zich op het standpunt gesteld dat het Gerecht, door aldus te redeneren, het recht heeft geschonden.

85. Het Hof merkte op dat het in punt 166 van het arrest Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie (EU:C:2008:461) weliswaar een ruime uitlegging heeft gegeven aan de artikelen 60 EG en 301 EG, in die zin dat het onder het begrip „derde landen” in deze artikelen tevens heeft verstaan de bestuurders van deze landen, alsook personen en entiteiten die banden met deze bestuurders onderhouden of door hen direct of indirect worden gecontroleerd, maar evenwel gepreciseerd dat voor een dergelijke uitlegging voorwaarden gelden die ervoor moeten zorgen dat de artikelen 60 EG en 301 EG worden toegepast in overeenstemming met het doel van deze artikelen.

86. Volgens het Hof dienen, teneinde krachtens de artikelen 60 EG en 301 EG als beperkende maatregelen tegen derde landen te kunnen worden vastgesteld, de ten aanzien van natuurlijke personen genomen maatregelen uitsluitend tegen de bestuurders van deze landen en de met deze bestuurders geassocieerde personen te zijn gericht.

87. Dit vereiste waarborgt volgens het Hof dat er een voldoende band bestaat tussen de betrokken personen en het derde land waartegen de door de Unie vastgestelde beperkende maatregelen zijn gericht, waardoor wordt belet dat de artikelen 60 EG en 301 EG te ruim – en dus in strijd met de rechtspraak van het Hof – worden uitgelegd.

88. Het Hof verweet het Gerecht dan ook dat het de categorie natuurlijke personen tegen wie gerichte beperkende maatregelen kunnen worden ingesteld, had verruimd door als vermoeden aan te nemen dat de familieleden van de bestuurders van belangrijke ondernemingen eveneens profijt trekken uit het economisch beleid van de regering. Dat dergelijke maatregelen konden worden toegepast op natuurlijke personen om de enkele reden dat zij deel uitmaken van de familie van personen die met de bestuurders van het betrokken derde land worden geassocieerd, ongeacht hun persoonlijk gedrag, strookte niet met de rechtspraak van het Hof betreffende de artikelen 60 EG en 301 EG.

89. Volgens het Hof lag het immers niet voor de hand om een – zelfs indirecte – band te ontwaren tussen het gebrek aan vooruitgang in het democratiseringsproces en de voortdurende schending van de mensenrechten in Myanmar, en het gedrag van de familieleden van ondernemingsbestuurders. Bovendien behoorde de categorie natuurlijke personen die door gerichte beperkende maatregelen kunnen worden getroffen, naar het oordeel van het Hof beperkt te blijven tot personen van wie het overduidelijk is dat zij een nauwe band met het betrokken land hebben, dat wil zeggen de bestuurders van derde landen en de personen die met deze bestuurders worden geassocieerd.

90. Het Hof heeft hieraan toegevoegd dat het door het Gerecht gehanteerde criterium op basis waarvan ook de familieleden van ondernemingsbestuurders in aanmerking worden genomen, berustte op een vermoeden, waarvan geen sprake was in verordening (EG) nr. 194/2008²⁸ en evenmin in de gemeenschappelijke standpunten 2006/318/GBVB²⁹ en 2007/750/GBVB³⁰ waarnaar deze verordening verwees, en dat niet aan de doelstelling van deze regeling beantwoordde.

91. Hieruit heeft het Hof geconcludeerd dat „in het kader van een verordening die ertoe strekt een derde land sancties op te leggen krachtens de artikelen 60 EG en 301 EG, een maatregel houdende bevrozing van de tegoeden en de economische middelen van rekwirant *enkel* kan worden vastgesteld *op basis van duidelijke en concrete gegevens waaruit bleek dat deze rekwirant profijt trok uit het economisch beleid van de bestuurders van de Republiek van de Unie van Myanmar*”.³¹

92. De redenering van het Hof in het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138) is geformuleerd rond destijds van kracht zijnde rechtsgrondslagen, te weten de artikelen 60 EG en 301 EG. Nochtans lijken de belangrijkste overwegingen van dit arrest mij nog altijd relevant.

93. De kwestie van de reikwijdte van de personele werkingssfeer van tegen een derde staat vastgestelde maatregelen die zijn genomen krachtens artikel 60 EG en artikel 301 EG is immers weliswaar afgezwakt sinds artikel 215, lid 2, VWEU beperkende maatregelen tegen natuurlijke personen, rechtspersonen dan wel niet-statelijke groepen of entiteiten toestaat. Het belang van de overwegingen van dit arrest, in het bijzonder wat betreft het vereiste dat de Raad een voldoende nauwe band tussen de op de lijst geplaatste persoon en het regime van het betrokken derde land dient aan te tonen, is echter niet volledig verdwenen, omdat de inhoud van artikel 301 EG in wezen terugkomt in artikel 215, lid 1, VWEU.

94. Mijns inziens is er derhalve niets dat uitsluit dat deze laatste bepaling, zoals eerder de artikelen 60 en 301 EG, wordt gebruikt als rechtsgrondslag voor de vaststelling van maatregelen tegen bestuurders van derde landen en personen die banden met hen hebben. Artikel 215, lid 2, VWEU, zou dan personen betreffen die niet kunnen worden beschouwd als geassocieerd met een derde land, wat overigens zou aansluiten bij de bewoordingen van deze bepaling, die ziet op natuurlijke personen en rechtspersonen en „niet-statelijke” groepen of entiteiten.

95. De verordeningen die het voorwerp zijn van de onderhavige zaken, zijn vastgesteld krachtens artikel 215 VWEU. Zij preciseren echter niet of de bevrozingsmaatregelen tegen personen die worden beschouwd als geassocieerd met het Syrische regime, zijn vastgesteld krachtens lid 1 of lid 2 van dit artikel.

96. Hoe het ook zij, het is van belang in gedachten te houden dat de belangrijke uitspraken van het arrest Tay Za/Raad (EU:C:2012:138) hun gelding behouden, zelfs na de invoering van nieuwe rechtsgrondslagen in artikel 215, leden 1 en 2, VWEU.

97. Zo laat dit arrest zien dat de belangrijkste moeilijkheid van individuele beperkende maatregelen die formeel gericht zijn tegen een land, gelegen is in de definitie van het criterium voor de koppeling tussen de daadwerkelijke individuele geadresseerde en de formele statelijke geadresseerde.³²

28 — Verordening van de Raad van 25 februari 2008 tot verlenging en verscherping van de beperkende maatregelen tegen Birma/Myanmar en tot intrekking van verordening (EG) nr. 817/2006 (PB L 66, blz. 1).

29 — Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 27 april 2006 tot verlenging van de beperkende maatregelen tegen Birma/Myanmar (PB L 116, blz. 77).

30 — **Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad van 19 november 2007 tot wijziging van gemeenschappelijk standpunt 2006/318** (PB L 308, blz. 1).

31 — Cursivering van mij.

32 — Zie Beaucillon, C., op. cit., blz. 131.

98. Dienaangaande is de belangrijkste uitspraak van het genoemde arrest dat wanneer het in de betrokken algemene voorschriften inzake beperkende maatregelen genoemde criterium voor plaatsing op de lijst is gebaseerd op een band tussen een categorie personen en het regime van de betrokken derde staat, zoals het baat hebben bij het economische beleid van dat regime, de Raad gehouden is bij de toepassing van dit plaatsingscriterium het bestaan van een voldoende nauwe band tussen de persoon die hij op de lijst wil plaatsen en het genoemde regime aan te tonen. Onder die voorwaarde kan de plaatsing van een persoon op een bevrozingslijst immers worden beschouwd als geschikt voor het bereiken van het door de Raad nagestreefde doel.

99. In het bijzonder heeft het Hof weliswaar erkend dat beperkende maatregelen gericht kunnen zijn tegen de bestuurders van bepaalde ondernemingen, maar wel op voorwaarde dat vaststaat dat zij worden geassocieerd met de bestuurders van het betrokken derde land of dat de activiteiten van deze ondernemingen plaatsvinden onder controle van deze bestuurders.³³

100. Het Hof neemt dus geen genoegen met een bewering die niet gestaafd is door gegevens en bewijzen. Wanneer nauwkeurige en concrete gegevens en bewijzen ontbreken op grond waarvan kan worden vastgesteld dat een persoon profijt trekt uit het economische beleid van de bestuurders van een derde land, is er geen voldoende nauwe band en moet de plaatsing op de lijst dus worden nietig verklaard.³⁴

101. Zoals ik reeds meer in detail heb toegelicht, is het evident dat in het kader van de onderhavige hogere voorzieningen de band tussen Anbouba en het Syrische regime veel nauwer is, zodat daarover niet even afkeurend kan worden geoordeeld als het Hof heeft gedaan in het arrest *Tay Za/Raad* (EU:C:2012:138). In tegenstelling tot de situatie in de zaak die heeft geleid tot dat arrest heeft de Raad aangetoond dat Anbouba binnen de werkingssfeer van het plaatsingscriterium viel, dat wil zeggen dat hij als belangrijk zakenman in Syrië behoorde tot de categorie personen die profijt trekken uit het beleid van het Syrische regime of die hieraan steun verlenen.³⁵

2. Arrest Commissie e.a./Kadi

102. Het arrest *Commissie e.a./Kadi* (EU:C:2013:518) betreft de beperkende maatregelen die zijn vastgesteld tegen sommige personen en entiteiten die banden hebben met Usama bin Laden, het Al-Qa'ida-netwerk en de Taliban.

103. Overeenkomstig de rechtspraaklijn die is ingezet met dit arrest vereist de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie onder meer dat „de Unierechter bij de toetsing van de wettigheid van de redenen waarop het besluit tot plaatsing of handhaving van de naam van een bepaald persoon op [de lijsten van personen tegen wie sancties gericht zijn] [...] zich ervan vergewist dat dat besluit [...] berust op een *voldoende solide feitelijke grondslag*. Dat betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de

33 — Arrest *Tay Za/Raad* (EU:C:2012:138, punt 55).

34 — Zie Simon, D., „Mesures restrictives (Myanmar)”, *Revue Europe*, mei 2012, nr. 5, comm. 174, waar wordt opgemerkt dat „het standpunt van het Hof [...] de categorie personen die kunnen worden aangewezen, beperkt in zoverre het een zekere intensiteit van de band vereist”.

35 —
– In punt 39 van zijn conclusie in de zaak *Tay Za/Raad* (EU:C:2011:786) heeft advocaat-generaal Mengozzi de band die de vader van rekwirant, die ondernemingsbestuurder was, met het regime van het betrokken derde land had als volgt beschreven: „In het onderhavige geval blijkt reeds uit een beoordeling van de Raad die niet in twijfel hoeft te worden getrokken, dat de vader van rekwirant een band met het Birmees regime onderhoudt zonder evenwel daar zelf deel van uit te maken. Zijn hoedanigheid van persoon die een band heeft met het Birmees regime vloeit voort uit het reële voordeel dat de twee door hem geleide ondernemingen hebben van het Birmees economisch beleid, en in die zin is de band tussen hem en het regime voldoende nauw. Wat de vader van rekwirant betreft, mag die band dan wel voldoende nauw zijn, maar is niettemin vooral indirect van aard, aangezien hij wordt beschreven als iemand die passief profiteert van een economisch beleid dat niet door hem wordt bepaald.”

uiteenzetting van redenen waarop dat besluit steunt [...] worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, *zijn gestaafd*.”³⁶

104. Het staat aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen gegrond zijn, en niet aan laatstbedoelde om het negatief bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn. Het is van belang dat de door de betrokken autoriteit overgelegde informatie en bewijzen de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen staven. Indien de Unierechter op basis van die elementen niet kan vaststellen of een reden gegrond is, moet hij deze afwijzen als grondslag voor het besluit tot plaatsing of handhaving van de betrokken plaatsing op de lijst.³⁷

105. Aldus „[betekent] [d]e eerbiediging van [het recht van verdediging en het recht op effectieve rechterlijke bescherming] [...] dat in het geval van [de voor de plaatsing of handhaving van de betrokken plaatsing op de lijst aangevoerde redenen] voldoende nauwkeurig en concreet zijn, en zo ja, *of de feiten* achter de betreffende reden *juist zijn* in het licht van de meegedeelde elementen”.³⁸

106. Gekoppeld aan de situatie van belangrijke zakenlieden in een autoritair regime komt een dergelijke eis mijns inziens overeen met die welke door het Hof is geformuleerd in punt 55 van het arrest *Tay Za/Raad* (EU:C:2012:138), te weten dat „niet [kan] worden uitgesloten dat tegen de bestuurders van bepaalde ondernemingen beperkende maatregelen [...] kunnen worden vastgesteld, *voor zover vaststaat* dat zij met de bestuurders [van het betrokken derde land] worden geassocieerd of dat de activiteiten van die ondernemingen door deze bestuurders worden gecontroleerd”.³⁹

107. Dienaangaande moet het bewijs van een band tussen de op de lijst geplaatste persoon en het regime van het betrokken derde land, om als voldoende te worden beschouwd, berusten op een voldoende solide feitelijke grondslag.

108. Zoals wij verderop zullen zien, bestaat de feitelijke grondslag in de zaken die hebben geleid tot de onderhavige hogere voorzieningen uit zowel algemeen bekende feiten als niet-betwiste feiten, zodat het bestaan van een voldoende nauwe band tussen Anbouba en het Syrische regime als bewezen kon worden beschouwd.

3. Arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) dient te worden genoemd, omdat hierin de overwegingen ten aanzien van beperkende maatregelen tegen een derde land uit het arrest *Commissie/Kadi e.a.* (EU:C:2013:518), dat een anti-terrorisemaatregel betrof, worden toegepast.

110. Dit belangrijke arrest is nog om een andere reden relevant. Het maakt niet alleen melding van de preventieve aard van beperkende maatregelen zonder daar consequenties aan te verbinden, maar houdt bij het onderzoek naar de gegrondheid van de betwiste bevrozingsmaatregel tevens volledig rekening met deze aard.

111. De preventieve en niet-repressieve aard van de beperkende maatregelen is natuurlijk van invloed op de aard, de vorm en de intensiteit van het bewijs dat van de Raad kan worden gevraagd.

36 — Punt 119. Cursivering van mij.

37 — Punten 121 tot en met 123.

38 — Punt 136. Cursivering door mij.

39 — Cursivering van mij.

112. Deze zaak betrof de plaatsing van Kala Naft op de lijst van personen en entiteiten waarvan de tegoeden zijn bevroren omdat zij steun bieden aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van de Islamitische Republiek Iran of aan de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens. Kala Naft is een Iraanse vennootschap die in handen is van de National Iranian Oil Company (hierna: „NIOC”) en tot doel heeft om als inkoopcentrale te fungeren voor de aardolie-, aardgas- en petrochemische activiteiten van de groep NIOC.

113. In mijn conclusie in deze zaak heb ik de preventieve aard van de beperkende maatregelen tegen de Islamitische Republiek Iran benadrukt, alsmede de consequenties inzake het bewijs die hieraan zouden moeten worden verbonden. Aangaande de beoordeling van de gegrondheid van de motivering heb ik betoogd dat wanneer de Unierechter op grond van alle stukken van het dossier en de context in staat is te bepalen dat het risico dat een persoon of entiteit vormt vanuit het oogpunt van bestrijding van de nucleaire proliferatie voldoende is aangetoond, deze persoon of entiteit terecht kan worden geacht steun te verlenen aan nucleaire proliferatie en dat dus tegen deze persoon of entiteit een bevroeringsmaatregel kan worden genomen.

114. Het arrest van het Hof lijkt mij hierbij aan te sluiten.

115. In zijn arrest heeft het Hof allereerst de wijze onderzocht waarop het Gerecht de algemene voorschriften van de toepasselijke regelingen had geduid en uitgelegd, alvorens zich meer in het bijzonder te buigen over de wijze waarop het Gerecht de motivering en de gegrondheid van de litigieuze handelingen had getoetst.

116. Aangaande de algemene voorschriften is het Hof uitgegaan van de volgende dubbele vaststelling. Enerzijds stelden deze algemene voorschriften vast dat er een verband was tussen het aanschaffen van verboden goederen en technologie, in casu het aanschaffen van sleuteluitrusting en sleuteltechnologie voor de sleutelsectoren van de aardolie- en aardgasindustrie in Iran, en nucleaire proliferatie.⁴⁰

117. Anderzijds hanteerden de algemene voorschriften als plaatsingscriterium het zich bezighouden met, het direct betrokken zijn bij, dan wel het verlenen van medewerking aan de proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten van Iran. Dienaangaande heeft het Hof geoordeeld dat „het begrip ‚medewerking’ een minder nauwe band met de nucleaire activiteiten van Iran vereist dan de begrippen ‚zich bezighouden met’ en ‚direct betrokken zijn bij’ en dat het de aanschaf van of de handel in met de aardolie- en aardgasindustrie verband houdende goederen en technologie kan omvatten”.⁴¹ Om deze uitlegging te bevestigen, heeft het Hof rekening gehouden met verschillende handelingen die melding maken van de inkomsten uit de energiesector en van het risico verbonden aan materiaal bestemd voor de aardolie- en aardgasindustrie. Op grond hiervan stelde het Hof vast dat „de litigieuze handelingen gericht waren tegen de Iraanse aardolie-, aardgas- en petrochemische industrie wegens het risico dat die industrie betekent voor de nucleaire proliferatie, zowel door de inkomsten die zij genereert als door het gebruik van uitrusting die en materiaal dat veel gelijkenissen vertoont met de uitrusting en het materiaal voor bepaalde gevoelige splijfstofcyclusactiviteiten”.⁴²

118. Het Hof heeft hieruit afgeleid dat het Gerecht het recht had geschonden door te oordelen dat „de vaststelling van beperkende maatregelen jegens een entiteit vooronderstelt dat deze zich daaraan voorafgaand daadwerkelijk laakbaar heeft gedragen, aangezien het loutere risico dat de entiteit in kwestie in de toekomst een dergelijke gedraging zal stellen, niet volstaat”.⁴³ „De verschillende bepalingen van de litigieuze handelingen waarbij in de bevroering van tegoeden wordt voorzien, zijn namelijk in algemene bewoordingen opgesteld (‚betrokken zijn bij, direct verband houden met of

40 — Punten 76 en 77.

41 — Punt 80.

42 — Punt 112

43 — Punt 84.

steun bieden [...]’), en verwijzen niet naar gedragingen die voorafgaan aan een besluit tot bevrozing van tegoeden.”⁴⁴ Dat betekent volgens het Hof dat, „zelfs wanneer zij een welbepaalde entiteit betreffen, de verwijzing naar een in de statuten van die entiteit genoemde algemene doelstelling kan volstaan om de vaststelling van beperkende maatregelen te rechtvaardigen”.⁴⁵

119. In het licht van de algemene voorschriften die het plaatsingscriterium omschrijven, heeft het Hof zich vervolgens op het standpunt gesteld dat de eerste grond voor plaatsing, dat Kala Naft handelt in materieel voor de aardolie- en aardgasindustrie dat voor het Iraanse kernprogramma kan worden gebruikt, dat deze voldoende nauwkeurig en concreet was om Kala Naft in staat te stellen om de gegrondheid van de litigieuze handelingen na te gaan en om zich voor het Gerecht te verdedigen, alsmede om het Gerecht in staat te stellen zijn toezicht uit te oefenen. Wat de gegrondheid van de maatregel en meer bepaald de juistheid van de in die eerste grond aangevoerde feiten betreft, heeft het Hof, nog altijd in het licht van de algemene voorschriften die het plaatsingscriterium omschrijven, geoordeeld dat „de Raad terecht heeft geoordeeld dat jegens Kala Naft maatregelen konden worden vastgesteld, aangezien zij handelde in uitrusting voor de aardolie- en aardgasindustrie die voor het Iraanse nucleaire programma kon worden gebruikt”.⁴⁶

120. Dienaangaande heeft het Hof rekening gehouden met de volgende feitelijke grondslag, te weten dat Kala Naft de inkoopcentrale is van de groep van de Iraanse nationale aardoliemaatschappij (NIOC). Het heeft opgemerkt dat dit in de statuten van die vennootschap stond en door haar niet werd betwist. Kala Naft stelde zelf dat uit haar manier van werken duidelijk bleek dat zij zich uitsluitend bezighield met aardolie, aardgas en petrochemie.⁴⁷ Voorts voerde Kala Naft zelf aan dat zij gewoonlijk bijdroeg aan de aanschaf van afsluiters van resistente legeringen voor NIOC of haar dochterondernemingen.⁴⁸

121. In dit licht heeft het Hof vastgesteld dat de in de eerste grond aangevoerde feiten rechtens genoegzaam waren aangetoond en dat de eerste grond op zich de plaatsing op de lijsten in de litigieuze handelingen rechtvaardigde.

122. In punt 105 van zijn arrest heeft het Hof aangaande de elementen waarop de jegens Kala Naft aangevoerde gronden steunden, eveneens vastgesteld dat haar rol als inkoopcentrale van de groep NIOC zowel uit haar statuten als uit de door haar uitgegeven brochures volgde. De Raad was dus niet verplicht om het bewijs van de activiteit van Kala Naft met andere middelen te leveren.

123. Dit arrest is van belang omdat het laat zien dat de eisen die het Hof in het arrest Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518) heeft gesteld in termen van bewijsstandaard niet stelselmatig leiden tot nietigverklaring van bevrozingsmaatregelen. Het begrip „voldoende solide feitelijke grondslag” is immers voldoende ruim en flexibel om de rechters van de Unie in staat te stellen het vereiste soort bewijs en de vereiste bewijsstandaard aan te passen aan de context waarbinnen degelijke maatregelen vallen.

124. Voor het overige verdient de wijze waarop het Hof zijn redenering heeft opgebouwd instemming, in zoverre het eerst de reikwijdte van het plaatsingscriterium in de algemene voorschriften betreffende de beperkende maatregelen heeft geanalyseerd alvorens hieraan consequenties te verbinden in het kader van het onderzoek naar de gegrondheid van de individuele maatregel tegen Kala Naft. Zoals deze zaak laat zien, is het onderzoek naar de gegrondheid van een beperkende maatregel namelijk nauw verbonden met de wijze waarop het plaatsingscriterium in de algemene voorschriften is geconcentreerd.

44 — Punt 85.

45 — Idem.

46 — Punt 88.

47 — Punt 89.

48 — Punt 90.

125. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het Hof de nadruk heeft gelegd op het feit dat de Raad een ruime beoordelingsmarge heeft bij de bepaling van het in de algemene voorschriften opgenomen plaatsingscriterium. Het heeft namelijk in punt 120 van zijn arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) bij de klacht van Kala Naft tegen de evenredigheid van de algemene regels op grond waarvan was besloten haar op de lijsten te plaatsen, „in herinnering [...] gebracht dat, wat het rechterlijk toezicht op de naleving van het evenredigheidsbeginsel betreft, het Hof heeft geoordeeld dat de Uniewetgever over een *ruime discretionaire bevoegdheid* beschikt op gebieden waarin van hem *politieke, economische en sociale keuzes* worden verlangd en waarin hij ingewikkelde beoordelingen moet maken. Daaruit heeft het afgeleid dat een op deze gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig is, wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instelling nagestreefde doel.”⁴⁹

126. Meer concreet illustreert dit arrest dat objectieve en algemeen bekende feitelijke gegevens over de activiteit van een onderneming, in combinatie met niet-betwiste feiten, kunnen volstaan om te oordelen dat de Raad heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast.

4. Samenvatting van de bewijslasteisen bij beperkende maatregelen

127. Bij maatregelen die bedoeld zijn druk uit te oefenen op een derde staat zijn de plaatsingscriteria in het algemeen gebaseerd op een associatieve binding van categorieën van personen met deze staat. Zo kunnen bestuurders van bepaalde ondernemingen het voorwerp zijn van beperkende maatregelen wanneer is vastgesteld dat zij worden geassocieerd met de bestuurders van deze staat of dat de activiteiten van deze ondernemingen door deze bestuurders worden gecontroleerd.

128. Voor het aantonen van een associatieve binding moet er een voldoende solide feitelijke grondslag zijn. Anders gezegd, de gronden voor plaatsing van een persoon op een bevrozingslijst moeten voldoende worden gestaafd.

129. Wanneer een beperkende maatregel wordt vastgesteld met toepassing van een plaatsingscriterium dat is gebaseerd op de band tussen een categorie personen en het regime van de betrokken derde staat, zoals het profijt dat wordt getrokken uit het beleid van dit regime of de steun die aan de staat wordt verleend, kan deze maatregel uitsluitend worden genomen op grond van nauwkeurige en concrete gegevens waarmee kan worden vastgesteld dat de betrokken persoon profijt trekt uit het economisch beleid van de bestuurders van de genoemde derde staat of steun aan hen verleent.

130. Dergelijke nauwkeurige en concrete gegevens kunnen algemeen bekende en/of niet-betwiste feiten zijn. Gegevens gebaseerd op een door een persoon uitgeoefende economische activiteit of functie kunnen, naargelang de context, voldoende aanwijzingen opleveren dat plaatsing van die persoon op een lijst geschikt is om het door de Unie beoogde doel te bereiken. In dat geval hoeft de Raad geen aanvullend bewijs te leveren.

131. Nu dient te worden onderzocht of de redenering van het Gerecht in de bestreden arresten verenigbaar is met de bewijslastregels voortvloeiend uit de rechtspraak van het Hof.

B – *Verenigbaarheid van de redenering van het Gerecht met de bewijslastregels bij beperkende maatregelen*

132. Voor de verwerping van de grief dat de Raad zou zijn overgegaan tot omkering van de bewijslast heeft het Gerecht in de bestreden arresten een redenering gevolgd die is gebaseerd op het begrip vermoeden.

49 — Cursivering door mij.

133. De redenering van het Gerecht kan als volgt worden samengevat.

134. Om te beginnen heeft het Gerecht, zich baserend op de considerans van besluit 2011/522, als uitgangspunt genomen dat de in besluit 2011/273 vastgestelde beperkende maatregelen geen einde hebben kunnen maken aan de repressie van de Syrische burgerbevolking door het Syrische regime. In verband hiermee heeft de Raad gemeend dat deze maatregelen moesten worden toegepast op andere personen en entiteiten die baat hebben bij het regime of hieraan steun verlenen, met name degenen die het regime financieren of er logistieke steun aan verlenen, in het bijzonder aan het veiligheidsapparaat, of die de pogingen gericht op het verzekeren van een vreedzame overgang naar democratie dwarsbomen. Hieruit heeft het Gerecht afgeleid dat besluit 2011/522 de beperkende maatregelen heeft uitgebreid tot de belangrijkste Syrische ondernemers, daar in de opvatting van de Raad de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen konden worden gekwalificeerd als personen die banden hebben met het Syrische regime, omdat de handelsactiviteiten van deze ondernemingen niet konden bloeien als zij niet in de gunst van dit regime stonden en in ruil daarvoor bepaalde steun aan het regime verleenden. Naar het oordeel van het Gerecht heeft de Raad zich aldus gebaseerd op een vermoeden van ondersteuning van het Syrische regime door de bestuurders van de belangrijkste ondernemingen in Syrië.

135. In het stadium van het onderzoek van het plaatsingscriterium zoals dit is gedefinieerd in besluit 2011/522 heeft het Gerecht dus de gedachte ontwikkeld dat de uitbreiding van dit criterium is gebaseerd op een vermoeden van steun van de belangrijkste ondernemingsbestuurders in Syrië aan het Syrische regime. Het heeft vervolgens uiteengezet op welke feitelijke gronden de Raad op Anbouba een vermoeden van steun aan dit regime heeft toegepast.

136. Het Gerecht heeft zijn redenering vervolgd met te onderzoeken of de Raad een dergelijk vermoeden van steun op Anbouba kon toepassen zonder het recht te schenden. In dit stadium is het Gerecht tot het oordeel gekomen dat het door de Raad op Anbouba toegepaste vermoeden was gebaseerd op een rechtsgrondslag, evenredig was en weerlegbaar was. Het Gerecht besliste derhalve dat de Raad het recht niet had geschonden door zich op het standpunt te stellen dat het enkele feit dat Anbouba een belangrijk zakenman in Syrië was het vermoeden kon dragen dat hij economische steun verleende aan het Syrische regime.

137. Er moet worden nagegaan of het Gerecht, door aldus te redeneren, al dan niet de bewijslastregels heeft geschonden zoals het Hof deze heeft gedefinieerd.

138. Dienaangaande meen ik dat, ook al is het vermoeden waaromheen het Gerecht zijn redenering heeft opgebouwd, niet terug te vinden in de rechtspraak van het Hof, behalve in het arrest *Tay Za/Raad* (EU:C:2012:138) waarin het uiteindelijk als ontoereikende rechtvaardiging voor de betrokken maatregel is beschouwd, het Gerecht de op de Raad rustende bewijslast, gezien de Syrische context en de bewijzen en informatie waarover hij beschikte, in wezen juist heeft gewaardeerd.

139. Voordat ik uiteenzet waarom ik de conclusie van het Gerecht deel, zal ik eerst ingaan op het plaatsingscriterium zoals dat in de algemene voorschriften betreffende de betrokken beperkende maatregelen is omschreven, en vervolgens bezien hoe dit plaatsingscriterium is toegepast.

1. Algemeen plaatsingscriterium

140. Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van individuele bevrozingsmaatregelen moet de Unierechter eerst onderzoeken wat het door de Raad vastgestelde algemene criterium voor plaatsing op de bevrozingslijst is. In het licht van dit criterium zal de Unierechter namelijk in elk individueel geval moeten beoordelen of de in de litigieuze handelingen genoemde redenen voldoende nauwkeurig en concreet zijn, of de feiten achter de betrokken reden juist zijn in het licht van de meegedeelde gegevens en, uiteindelijk, of de aangevoerde feiten voldoende zijn om de plaatsing te rechtvaardigen.

141. Allereerst merk ik op dat het Gerecht zijn onderzoek naar de vraag of de bewijslastregels al dan niet waren gerespecteerd inderdaad is begonnen met een analyse van het in besluit 2011/522 genoemde plaatsingscriterium.

142. Uit dit onderzoek volgt dat in de context van de beperkende maatregelen die zijn vastgesteld om druk uit te oefenen op het Syrische regime, de kring van de op de bevroeringslijsten geplaatste personen geleidelijk aan is uitgebreid. Tot deze kring behoren niet langer alleen de bestuurders van de Syrische Arabische Republiek, maar ook personen en entiteiten die baat hebben bij het regime van dit derde land of hieraan steun verlenen.

143. Bij besluit 2011/273 heeft de Unie de gewelddadige onderdrukking, onder meer met gebruik van scherpe munitie, van vreedzame demonstraties op verschillende plaatsen in Syrië, waarbij verschillende demonstranten het leven hebben gelaten, mensen gewond zijn geraakt en willekeurige arrestaties hebben plaatsgevonden, met kracht willen veroordelen. Zo heeft de Unie de Syrische veiligheidstroepen opgeroepen zich terughoudend in plaats van repressief op te stellen (overweging 2 van dit besluit). Overweging 3 geeft aan dat de ernst van de situatie gebiedt dat beperkende maatregelen worden ingesteld tegen Syrië en tegen de personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie van de burgerbevolking in Syrië. Artikel 4, lid 1, van besluit 2011/273 bepaalt dan ook dat alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie van de burgerbevolking in Syrië, en van met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten, worden bevroren.

144. Vervolgens heeft de Raad in besluit 2011/522 (overweging 2) gememoreerd dat de Unie op 18 augustus 2011 in de krachtigste termen de brute campagne heeft veroordeeld die Bashar al-Assad en zijn bewind voeren tegen het eigen volk en waarbij vele Syrische burgers zijn gedood of gewond. De Unie heeft er herhaaldelijk met nadruk op gewezen dat er een einde moet komen aan de brute repressie, dat de gevangen gehouden demonstranten moeten worden vrijgelaten, dat vrije toegang moet worden geboden aan internationale humanitaire en mensenrechtenorganisaties en aan de media, en dat een aanvang moet worden gemaakt met een echte nationale dialoog waaraan door alle geledingen van de samenleving wordt deelgenomen. De Raad heeft in dezelfde overweging geconstateerd dat de Syrische leiding oproepen van de Unie en van de internationale gemeenschap in haar geheel, steeds heeft genegeerd. Tegen deze achtergrond heeft de Unie blijkens overweging 3 van dit besluit besloten extra beperkende maatregelen te nemen tegen het Syrische regime.

145. Zo verklaart overweging 4 van dit besluit dat „[d]e toegangsbependingen en de bevroering van tegoeden en economische middelen gelden voor *verdere personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime*, met name personen en entiteiten *die het regime financieren*, het regime en meer bepaald het veiligheidsapparaat logistieke steun verlenen, of die het streven naar een vreedzame overgang naar de democratie in Syrië dwarsbomen”.⁵⁰

146. Deze verklaring is vertaald in een wijziging van artikel 4, lid 1, van besluit 2011/273, waarin vervolgens is bepaald dat „[a]lle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, of eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van [...] personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië, *personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime* en personen en entiteiten die banden met hen hebben, worden bevroren”.⁵¹

50 — Cursivering van mij.

51 — Zie artikel 1, punt 3, van besluit 2011/522. Cursivering van mij.

147. Deze uitbreiding van het plaatsingscriterium is vertaald in verordening nr. 878/2011, waarbij verordening nr. 442/2011 is gewijzigd. Artikel 5, lid 1, van laatstgenoemde verordening, zoals gewijzigd, ziet aldus behalve op de categorie van personen die verantwoordelijk worden gehouden voor de gewelddadige repressie van de burgerbevolking in Syrië, op „personen en entiteiten *die steun krijgen van of steun bieden aan het bewind*, of personen en entiteiten die banden met hen onderhouden”.⁵²

148. Vervolgens is besluit 2011/273 ingetrokken bij besluit 2011/782 en zijn in dit besluit de bij besluit 2011/273 opgelegde maatregelen en de aanvullende maatregelen in één rechtsinstrument samengevoegd. Artikel 18, lid 1, van besluit 2011/782, inzake toegangsbeperkingen, en artikel 19, lid 1 van dit besluit, dat maatregelen tot bevrozing van tegoeden en economische middelen betreft, is gericht tegen de categorie personen „die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime”. Besluit 2011/782 is ten uitvoer gelegd bij verordening nr. 36/2012, tot intrekking van verordening nr. 422/2011.

149. Deze verruiming van het criterium voor de plaatsing van personen op de bevrozingslijsten ging samen met de instelling van aanvullende beperkende maatregelen, zoals het verbod te investeren in de sector ruwe olie, het verbod deel te nemen aan bepaalde infrastructuurprojecten of aan investeringen in deze projecten, of het verbod Syrische munten en bankbiljetten te leveren aan de Centrale Bank van Syrië.

150. De strategie van de Unie is dus sinds 2011 geweest om zowel algemene beperkende maatregelen, zoals verboden op het investeren in economische sectoren, als individuele beperkende maatregelen, zoals de bevrozing van tegoeden en economische middelen in te stellen. Zolang de repressie van de burgerbevolking voortduurt, zullen nieuwe maatregelen worden ingesteld om de druk op het Syrische regime te verhogen en het te dwingen zijn gedrag te veranderen. De ernst van de situatie in Syrië en het ontbreken van vastgestelde vooruitgang vragen zodoende om de instelling van aanvullende beperkende maatregelen.

151. Waar het maatregelen tot bevrozing van tegoeden betreft, is het plaatsingscriterium uitgebreid tot de categorie personen en entiteiten die steun krijgen van of steun bieden aan het bewind.

152. Zoals volgt uit overweging 4 van besluit 2011/522 is deze verruiming van het plaatsingscriterium bedoeld om financiële en logistieke steun van bepaalde personen en entiteiten aan het regime te blokkeren. Het stilleggen van dergelijke steun is in de opvatting van de Raad namelijk een manier ter bereiking van het doel van beëindiging van het door het regime van Bashar Al-Assad gepleegde geweld.

153. De Raad was van oordeel dat met het instellen van dit plaatsingscriterium de bevrozing van tegoeden van personen en entiteiten die baat hebben bij het beleid van dit regime kon bijdragen aan het verzwakken van dit regime, door de steun die deze categorie personen en entiteiten het regime verleent te verminderen.

154. Dienaangaande is van belang dat de Raad een ruime beoordelingsmarge heeft bij de bepaling van de algemene voorschriften aangaande plaatsingscriteria. Ik herinner aan de uitspraak van het Hof in die zin in punt 120 van het arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

52 — Zie artikel 1, punt 3, van verordening nr. 878/2011. Cursivering van mij.

155. Uit de overwegingen 2 tot en met 4 van besluit 2011/522 volgt dat de Raad als doel heeft dat er een einde komt aan de brute repressie door de Syrische president Bashar Al-Assad en zijn bewind van het eigen volk, dat de gevangen gehouden demonstranten worden vrijgelaten, dat vrije toegang tot het Syrische grondgebied wordt geboden aan internationale humanitaire en mensenrechtenorganisaties en aan de media en dat een aanvang wordt gemaakt met een echte nationale dialoog waaraan door alle geleidingen van de samenleving wordt deelgenomen.

156. Gelet op het belang en de aard van de aldus nagestreefde doelstellingen kon de Raad zich op het standpunt stellen dat de personele werkingssfeer van de beperkende maatregelen moest worden uitgebreid tot buiten de kring van bestuurders van de betrokken derde staat. Het is de zaak van de Raad te beoordelen of het, gezien de door de eerdere beperkende maatregelen verkregen resultaten, al dan niet passend was deze maatregelen te verruimen om de druk op de betrokken derde staat op te voeren.

157. Bovendien staat het de Raad vrij te oordelen dat, indien de betrokken beperkende maatregelen slechts zouden gelden voor de bestuurders van het Syrische regime en niet voor de personen die baat hebben bij of steun verlenen aan dat regime, de verwezenlijking van de doelstellingen van de Raad ondermijnd zou kunnen worden, aangezien die bestuurders de vereiste steun om de repressie tegen de burgerbevolking voort te zetten – met name de financiële steun – gemakkelijk kunnen krijgen via andere personen in ofwel leidinggevende functies bij Syrische staatsinstellingen⁵³, ofwel een belangrijke economische positie binnen die staat. De Raad kon bijgevolg menen dat de vaststelling van beperkende maatregelen tegen de categorie personen en entiteiten die baat hebben bij het beleid van het regime van het betrokken derde land en die om die reden worden geassocieerd met dit regime, ertoe kon bijdragen een druk uit te oefenen op dat regime waardoor de repressie van de burgerbevolking zou eindigen of verminderen.⁵⁴ De door de Raad gemaakte keuze om de personele werkingssfeer van de beperkende maatregelen uit te breiden tot personen die baat hebben bij het beleid van het regime sluit dus aan bij de eerste functie van de maatregelen bedoeld om het door een autoritair regime als het Syrische regime gepleegde geweld te doen ophouden, namelijk de functie van dwangmaatregel teneinde verandering van een situatie of een gedrag te bewerkstelligen.⁵⁵

158. De definitie van de Raad van de algemene voorschriften betreffende plaatsingscriteria berust noodzakelijkerwijze op vermoedens, omdat deze regels zijn vastgesteld op grond van een beoordeling van de band die een categorie personen onderhoudt met het regime, en dus van de invloed die de beperkende maatregelen zouden kunnen hebben op het bereiken van het door de Raad gestelde doel, in casu het einde van de bloedige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië. Met andere woorden, bij de vaststelling van een plaatsingscriterium baseert de Raad zich noodzakelijkerwijze op een beoordeling van het mogelijke effect dat de aanwijzing van tot een bepaalde categorie behorende personen zou kunnen hebben op het nagestreefde doel.

159. In het onderhavige geval heeft de Raad zich bij de vaststelling van het algemene plaatsingscriterium op het standpunt gesteld dat het baat hebben bij het beleid van het Syrische regime het bestaan van een nauwe relatie met dit regime impliceerde. De bevrozingsmaatregelen gericht tegen deze categorie personen zouden dus kunnen bijdragen tot verzwakking van dit regime. Met deze beoordeling is de Raad binnen de grenzen gebleven van de beoordelingsmarge die hem, zoals wij hebben gezien, moet worden toegekend.

53 — Zie in die zin arrest *Mayaleh/Raad* (T-307/12 en T-408/13, EU:T:2014:926, punt 147).

54 — *Ibidem* (punt 148).

55 — Zie *Beaucillon, C.*, op. cit., blz. 485.

2. Toepassing van het algemene plaatsingscriterium

160. Uit de vaststelling van beperkende maatregelen tegen Anbouba blijkt dat de Raad bepaalde ondernemingsbestuurders wil betrekken bij de categorie personen die baat hebben bij het beleid van het Syrische regime of dit regime steunen.

161. Dienaangaande heeft de Raad zich, zoals blijkt uit punt 32 van arrest T-563/11 en punt 42 van arrest T-592/11, op het standpunt gesteld dat de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen konden worden gekwalificeerd als personen die banden hebben met het Syrische regime, omdat de handelsactiviteiten van deze ondernemingen niet konden bloeien als zij niet in de gunst van dit regime stonden en in ruil daarvoor bepaalde steun aan het regime verleenden.

162. De Raad heeft dus een relatie gelegd tussen de twee delen van het plaatsingscriterium dat – laat ik het nog eens herhalen – de categorie personen betreft die ofwel baat hebben bij het beleid van het regime ofwel dat regime steunen. De Raad heeft zich aldus op het standpunt gesteld dat een persoon geen baat kan hebben bij een dergelijk beleid zonder het regime te steunen.

163. Deze relatie tussen de twee delen van het plaatsingscriterium komt terug in de oorspronkelijke redenen voor plaatsing van Anbouba op de lijst, te weten „Voorzitter van [SAPCO]. Verleent economische steun aan het Syrische regime”. De redenen genoemd in bijlage II bij verordening nr. 36/2012 zijn ook deels gebaseerd op het bestaan van financiële steun van Anbouba aan het Syrische regime.

164. Zoals uit deze redenen volgt, heeft de Raad uit de economische positie van Anbouba afgeleid dat hij het regime van Bashar Al-Assad economisch steunde.

165. Voor het Gerecht heeft de Raad de genoemde redenen onderbouwd met een aantal feiten die enerzijds de belangrijke economische positie van Anbouba en anderzijds het bestaan van zakelijke betrekkingen tussen hem en een persoon met een nauwe verwantschap tot Bashar Al-Assad en tot slot de uitoefening van bestuursfuncties in de economische sector door Anbouba aantoonde. Deze feiten staan vermeld in punt 33 van arrest T-563/11 en in punt 43 van arrest T-592/11.

166. Het Gerecht heeft in punt 38 van arrest T-563/11 en in punt 48 van arrest T-592/11 zijn oordeel dat de Raad het feit dat de activiteiten van een van de belangrijkste zakenlieden in Syrië, die actief is in verschillende sectoren, niet konden bloeien als hij niet in de gunst van dit regime stond en in ruil hiervoor bepaalde steun aan het regime verleende, terecht kon beschouwen als een algemene ervaringsregel, mede gebaseerd op het autoritaire karakter van het Syrische regime en op het nauwe toezicht van de staat op de Syrische economie.

167. Op dit feitelijke fundament heeft het Gerecht geoordeeld dat de Raad een vermoeden van steun aan het Syrische regime heeft toegepast op Anbouba.

168. Ook al kan ik mij vinden in de conclusie waartoe het Gerecht in wezen is gekomen, namelijk dat de Raad heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast, toch ben ik er niet van overtuigd dat, nadat het plaatsingscriterium eenmaal is bepaald, het onderzoek van de toepassing van dat criterium moet worden verricht aan de hand van het begrip vermoeden en dat telkens moet worden beoordeeld of dit vermoeden op een rechtsgrondslag berust, of het evenredig en of het weerlegbaar is.

169. De onderhavige zaken tonen aan dat een redenering die geheel is opgebouwd rondom het begrip vermoeden de analyse eerder ingewikkelder dan eenvoudiger maakt. Bovendien, door gebruik te maken van dit begrip ontstaat de paradoxale situatie dat hoe meer het vermoeden op een solide feitelijke grondslag berust, hoe meer er kritiek zal zijn dat het onweerlegbaar is, en dus principieel betwist kan worden.

170. Daarom lijkt het mij én duidelijker én meer in lijn met de rechtspraak van het Hof om eenvoudigweg na te gaan of de Raad, in het licht van het plaatsingscriterium in de betrokken algemene voorschriften inzake beperkende maatregelen, al dan niet heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast. Daartoe moet de Unierechter bepalen of hij op basis van de door de Raad overgelegde informatie en bewijsstukken de redenen voor de plaatsing van een persoon op de lijst voldoende gestaafd acht. Preciezer gezegd moet de Unierechter in een situatie als in de onderhavige hogere voorzieningen nagaan of de betrokken maatregel is vastgesteld op basis van nauwkeurige en concrete feiten op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de op de lijst geplaatste persoon profijt trekt uit het door de bestuurders van derde staten gevoerde economische beleid of steun aan deze bestuurders verleent.

171. Het spreekt voor zich dat de Unierechter, wanneer hij een realistisch toezicht wil uitoefenen, ten volle rekening moet houden met de context van de betrokken beperkende maatregelen. Zoals ik hieronder gedetailleerder zal toelichten, is het duidelijk dat wanneer dergelijke maatregelen gericht zijn tegen een in burgeroorlog verkerende en door een autoritair regime bestuurde derde staat de urgentie van de situatie en de moeilijkheden bij het onderzoek meebrengen dat de Unierechter geen hoge bewijsmaatstaf kan aanleggen. De Unierechter zal zich in die omstandigheden op het standpunt dienen te stellen dat de Raad voldoet aan de op hem rustende bewijslast zodra hij een reeks nauwkeurige, concrete en onderling overeenstemmende aanwijzingen ter ondersteuning van de redenen voor plaatsing op de lijst voorlegt.

172. Mijn terughoudendheid ten aanzien van het gebruik van het begrip vermoeden bij de toepassing van het plaatsingscriterium brengt mij tot het standpunt dat het Gerecht blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door zijn hele redenering op te zetten rond dit begrip. Dit neemt niet weg dat volgens vaste rechtspraak de hogere voorziening moet worden afgewezen wanneer de motivering van een arrest van het Gerecht weliswaar blijk geeft van een schending van het recht van de Unie, maar het dictum ervan op andere rechtsgronden gerechtvaardigd voorkomt.⁵⁶ Omdat ik kan instemmen met de conclusie waartoe het Gerecht in wezen is gekomen, namelijk dat de Raad heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast, behoeven de onderhavige hogere voorzieningen niet te worden toegewezen.

173. In overeenstemming met de conclusie waartoe het Gerecht is gekomen, kunnen de redenen voor de plaatsing van Anbouba op de lijst als voldoende gestaafd worden beschouwd.

174. Omdat er én algemeen bekende én niet-betwiste feiten waren, kon het Gerecht zich immers op het standpunt stellen dat aan de op de Raad rustende bewijslast was voldaan.

175. Bovendien kan, rekening houdend met de kenmerken van het Syrische regime en de context van burgeroorlog in Syrië, het Gerecht niet worden verweten geen aanvullende bewijs van de Raad te hebben geëist.

a) Algemeen bekende feiten

176. Terecht heeft het Gerecht in punt 38 van arrest T-563/11 en in punt 48 van arrest T-592/11 de nadruk gelegd op de relatie van onderlinge afhankelijkheid tussen het zakenmilieu in Syrië en het regime van Bashar Al-Assad.

177. Het bestaan van een dergelijke relatie is volgens het Gerecht een „algemene ervaringsregel”. Het gaat, met andere woorden, om een algemeen bekend feit.

⁵⁶ — Zie onder meer arrest Artogodan/Commissie (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punt 94 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

178. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat gezien de rechtspraak de vraag of een feit al dan niet algemeen bekend is, in hogere voorziening in beginsel niet kan worden onderzocht, behalve in geval van onjuiste opvatting van de feiten.⁵⁷

179. In ieder geval merk ik op dat het bestaan van een relatie van onderlinge afhankelijkheid tussen het zakenmilieu in Syrië en het regime van Bashar Al-Assad naar voren komt uit tal van studies die met betrekking tot dit regime zijn verricht.

180. Zo is algemeen bekend dat onder het door de Ba'ath partij beheerste autoritaire regime de toegang tot politieke en economische steun verloopt via instituties als de Ba'ath partij, de inlichtingendiensten en het leger.

181. Sinds de negentiger jaren heeft het regime de steun van de zakenelite weten aan te trekken, in het bijzonder bij verkiezingen, waardoor deze toegang verkreeg tot het parlement.⁵⁸ Deze maatschappelijke groep heeft daarmee de mogelijkheid gekregen de belangen van de sector binnen het kader van het regime te behartigen.⁵⁹ Dit stelsel van belangenverstrengeling heeft aan de basis van het Ba'ath regime gestaan, en dit is nog steeds het geval.⁶⁰

182. Voorts heeft het door Bashar Al-Assad ingezette proces van liberalisering van de economie geen einde gemaakt aan het nauwe toezicht van de staat op de Syrische economie.⁶¹ De economie is sterk gereguleerd en gesubsidieerd gebleven, zodat de liberalisering wordt gekenmerkt door selectiviteit.⁶² Dit verschijnsel heeft bijgedragen aan de opkomst van een „cliëntelistische zakenelite”⁶³, terwijl het regime wordt gekenmerkt door corrupte bestuursorganen.⁶⁴

57 — Volgens het Hof dient om te beginnen te worden opgemerkt dat het „[i]n de regel [...] aan degene is die ter ondersteuning van een vordering feiten aanvoert, die feiten te bewijzen (zie in die zin arrest Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], punt 52) en dat, hoewel dit anders is indien het gestelde betrekking heeft op algemeen bekende feiten, de vaststelling van de al dan niet algemene bekendheid van de feiten behoort tot de bevoegdheid van het gerecht van eerste aanleg en een beoordeling van feitelijke aard [vormt] die, behoudens een onjuiste opvatting van de feiten, [...] in hogere voorziening niet kan worden getoetst” (zie in die zin arrest BHIM/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], punten 39 en 45, en de aldaar aangehaalde rechtspraak) [zie beschikking Provincia di Ascoli Piceno en Comune di Monte Urano/Apache Footwear e.a., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, punt 9].

58 — Zie Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Assad – Anatomie d'un régime autoritaire*, Berlin, Parijs, 2013, blz. 267 en 268.

59 — Ibidem (blz. 270 en 271).

60 — Ibidem (blz. 272).

61 — Ibidem. De auteur geeft aan dat ondanks de sterke wil om van een geleide en beschermde economie over te gaan naar een open markteconomie, de meeste hoge verantwoordelijken van de Ba'ath partij – en bovenal Bashar Al-Assad – niet onder stoelen of banken steken dat zij het proces van verandering van de structuren van de nationale economie volledig willen blijven beheersen (blz. 297 en 298).

62 — Zie Friberg Lyme, R., „Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011”, Danish Institute for International Studies Report 2012:13. De auteur vermeldt op respectievelijk blz. 15 en 18:

„The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. [...] the economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.”

„The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.”

63 — Zie Belhadj, S., op. cit., blz. 344.

64 — Zie „Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges”, International Crisis Group, Middle East Report nr. 24, 11 februari 2004, op respectievelijk blz. 3 en 11:

„Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.”

„[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism. [...] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy. [...] [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.”

183. Zo zijn nauwe banden, vaak met familievertakkingen, ontstaan tussen zakenlieden die profijt wilden trekken uit de openstelling van de Syrische economie en het aan de macht zijnde regime. Terwijl het regime zich aldus verzekerde van de politieke en financiële steun van ondernemingsbestuurders, konden deze laatste gebruik maken van hun betrekkingen met het regime om hun handelsactiviteiten tot bloei te brengen.⁶⁵ Op deze wijze is een relatie van onderlinge afhankelijkheid tussen het zakenmilieu en het zittende regime ontstaan.⁶⁶ De zakenelite is zo een belangrijke pijler van dit regime geworden.⁶⁷

184. In het licht van het bovenstaande kon het Gerecht op basis van de relatie van onderlinge afhankelijkheid tussen het zakenmilieu en het Syrische regime tot het oordeel komen dat dit een serieuze aanwijzing vormde voor de steunverlening die een ondernemingsbestuurder als Anbouba aan het Syrische regime verleende.

185. Het Gerecht heeft zijn redenering daarnaast gebaseerd op een reeks niet-betwiste feiten.

b) Niet-betwiste feiten

186. Anbouba is bestuursvoorzitter van SAPCO, een groot bedrijf in de voedingsmiddelenindustrie (SAPCO bezit een marktaandeel van 60 % in de sector sojaolie).

187. Daarnaast staat Anbouba aan het hoofd van verschillende bedrijven die actief zijn op het gebied van onroerend goed en onderwijs.

188. Er wordt niet betwist, en deze feiten geven hier blijk van, dat Anbouba zijn zaken heeft zien bloeien gelijk opgaand met het door het regime van Bashar Al-Assad ingezette proces van opening van de Syrische economie. Alleen al om deze reden staat vast dat de vermelding van Anbouba voldoet aan het eerste deel van het plaatsingscriterium, dat personen betreft die baat hebben bij het beleid van het Syrische regime.

65 — Zie Friberg Lyme, R., op. cit., blz. 20 en 21:

„[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies [...]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.”

„The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities [...]. They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships. [...] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks [...], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.”

66 — Ibidem, blz. 24:

„[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two.”

67 — Ibidem, voetnoot 21:

„The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabihās* in favour of the regime during the uprising of 2011.”

189. Anbouba betoogt dat de toepassing van beperkende maatregelen op natuurlijke personen op grond van hun economische en maatschappelijke situatie, los van hun persoonlijke gedrag, in strijd zou zijn met de rechtspraak van het Hof inzake bevroeringsmaatregelen. Die mening deel ik niet. De voldoende solide feitelijke grondslag die het Hof sinds het arrest Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518) eist, hangt nauw samen met het plaatsingscriterium in de algemene voorschriften inzake de betrokken beperkende maatregelen – en voor de vaststelling daarvan heeft de Raad, zoals wij gezien hebben, een ruime beoordelingsmarge. In casu kan de Raad het uit het beleid van het regime getrokken profijt zeer zeker aantonen door met objectieve gegevens zoals de door Anbouba opgezette handelsactiviteiten, de economische positie te documenteren die Anbouba onder het huidige regime heeft verworven, zonder een bijzonder persoonlijk gedrag te hoeven aantonen.

190. Bovendien blijkt uit andere niet-betwiste feiten dat Anbouba wel degelijk binnen de personele werkingssfeer van het andere deel van het plaatsingscriterium valt, dat personen betreft die steun verlenen aan het Syrische regime.

191. Hij heeft immers bevestigd dat hij van 2007 tot ten minste april 2011 een van de negen leden van de raad van bestuur van Cham Holding was, de belangrijkste particuliere vennootschap in Syrië, waarvan de neef van de Syrische president Bashar Al-Assad, Rami Makhlouf, co-bestuursvoorzitter was.

192. Rami Makhlouf is een belangrijk zakenman in Syrië, evenals zijn broer Ehab. Beiden controleren verschillende belangrijke ondernemingen. In haar memories in interventie geeft de Commissie aan – en dit is niet betwist – dat sommige van deze ondernemingen werkzaam zijn op basis van vergunningen die zijn verleend na een proces van openstelling van de economie voor particuliere ondernemingen die vaak worden gecontroleerd door familieleden van de president.

193. Zoals de Commissie onderstreept – en dit is door Anbouba niet betwist – heeft Cham Holding, die door middel van dochterondernemingen actief is in vele economische sectoren, banden met het regime van Bashar Al-Assad, in het bijzonder door de familierelatie tussen deze laatste en Rami Makhlouf. Anbouba geeft zelf aan dat van deze entiteit bekend is dat zij „nauw verbonden is met het Syrische staatsapparaat”.⁶⁸

194. Dat Anbouba tot voor kort deel uitmaakte van de raad van bestuur van Cham Holding, levert dan ook als zodanig bewijs op van een nauwe band tussen hem en het regime van Bashar Al-Assad.

195. Rekening houdend met dit niet-betwiste feit heeft het Gerecht uit het bestaan van zakelijke betrekkingen tussen Anbouba en een nauwe verwant van Bashar Al-Assad kunnen afleiden dat Anbouba, gelet op het autoritaire karakter van het regime en het nauwe toezicht van de staat op de Syrische economie, zijn handelsactiviteiten niet kon ontwikkelen zonder de steun van het regime en zonder het regime in ruil hiervoor bepaalde steun te verlenen.

196. Het Gerecht heeft bij zijn beoordeling eveneens rekening gehouden met het feit dat de positie van Anbouba niet vergelijkbaar is met die van willekeurig welke ondernemingsbestuurder. Anders gezegd, de positie van Anbouba onderscheidt zich door de diversiteit van economische sectoren waarin hij succesvol opereerde en door de zakelijke banden met een dichtbij het heersende regime staande zakenman.

197. De positie van Anbouba wordt ook gekenmerkt door het feit dat hij heeft erkend van 2004 tot 2008 algemeen secretaris te zijn geweest van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs. Dit niet-betwiste feit is een serieuze aanwijzing dat Anbouba invloed had op het proces van selectieve openstelling van de Syrische economie. Gegeven de aard van het Syrische regime en de

68 — Zie blz. 7 van zijn memories van antwoord op de memories in interventie van de Commissie.

wijze waarop het proces van liberalisering van de economie is uitgevoerd, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat Anbouba voordeel heeft kunnen trekken uit die functie voor het ontwikkelen van zijn zaken, en dat deze functie in ieder geval bewijs van een onbetwistbare band met het regime van Bashar Al-Assad oplevert.⁶⁹

198. Tot slot is van belang dat Anbouba noch het autoritaire karakter van het Syrische regime, noch het nauwe toezicht van de staat op de Syrische economie heeft betwist. Het „totalitaire” karakter van het regime is overigens door hemzelf aanvaard in zijn memoires.⁷⁰

c) Bestaan van een voldoende solide feitelijke grondslag

199. In het licht van het geheel van algemeen bekende feiten en niet-betwiste feiten kon het Gerecht oordelen dat de Raad had voldaan aan de op hem rustende bewijslast.

200. Deze feiten waren immers als zodanig van dien aard dat zij aantoonde dat Anbouba wel degelijk onder de personele werkingssfeer van het plaatsingscriterium viel, namelijk personen die baat hebben bij het beleid van het regime of steun verlenen aan het regime.

201. Bovendien vormden de genoemde feiten nauwkeurige, concrete en onderling overeenstemmende aanwijzingen voor het bestaan van door Anbouba verleende steun aan het regime van Bashar Al-Assad. De redenen voor de plaatsing van Anbouba op de bevrozingslijst konden dan ook als voldoende gestaafd worden beschouwd.

202. Nu er sprake was van een voldoende solide feitelijke grondslag was het Gerecht dus geenszins gehouden om aanvullend bewijs of aanvullende informatie van de Raad te eisen.

203. Gezien de situatie in Syrië zou het ongepast zijn de bewijslast van de Raad te verzwaren en nader bewijs van hem te verlangen, naast de objectieve feiten die hij voor het Gerecht heeft aangevoerd.

204. Teneinde het bewijsniveau dat van de Raad kan worden geëist aan te passen aan de werkelijkheid van de situatie in Syrië, behoort de Unierechter rekening te houden met het feit dat de Syrische Arabische Republiek in een burgeroorlog verkeert, wat de toegang tot objectief bewijs en objectieve informatie bemoeilijkt. Deze oorlogscontext wordt nog verergerd door de huidige gewelddaden van de terroristische groep genaamd „Islamitische Staat”. Anbouba erkent zelf dat de huidige situatie in Syrië de bewijslevering voor de Raad bemoeilijkt.⁷¹

205. Bovendien is het regime waartegen de beperkende maatregelen zijn gericht nog altijd aan de macht, wat iedere vorm van samenwerking van de Unie met de nationale autoriteiten voor het verkrijgen van de noodzakelijke informatie of het noodzakelijke bewijs uitsluit.

206. Tot slot maakt de repressie van de burgerbevolking het in de praktijk moeilijk, zo niet onmogelijk, getuigenverklaringen te verkrijgen van leden van de oppositie die in Syrië wonen of daar familie hebben en bereid zijn hun identiteit prijs te geven. De moeilijkheden voor het onderzoek die hier het gevolg van zijn en het gevaar waaraan de mensen die gegevens verstrekken zijn blootgesteld, verhinderen dat nauwkeurig bewijs van persoonlijk gedrag van steun aan het regime kan worden verschaft.

69 — Zie in die zin Friberg Lyme, R., op. cit., die in voetnoot 20 aangeeft:
„Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses [...]. [...] [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.”

70 — Zie punt 33 van zijn verzoekschriften.

71 — Zie blz. 3 van zijn memories van antwoord op de memories in interventie van de Commissie.

207. De oorlogssituatie in Syrië zou dan ook tot een aanpassing van de op de Raad rustende bewijslast moeten leiden. Op een desbetreffende vraag ter terechtzitting erkende Anbouba overigens dat de oorlogssituatie in Syrië de bewijsvoering bemoeilijkte en dat de beginselen die hiervoor gelden dus moesten worden aangepast.

208. Gezien deze situatie voldoet de Raad aan de op hem rustende bewijslast indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling overeenstemmende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de persoon op wie een bevrozingsmaatregel van toepassing is en het bestreden regime kan worden vastgesteld.

209. De hiervoor beschreven situatie vraagt in deze zin om een evenwicht in de bewijslast. Ook al is het zeker niet in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof die volgt uit het arrest Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518) om een op een bevrozingslijst geplaatste persoon te belasten met het negatieve bewijs dat de redenen voor die plaatsing ongegrond zijn, doch mag deze rechtspraak evenmin, door een te hoog bewijsniveau te eisen, ertoe leiden dat de Raad wordt belast met het leveren van een onmogelijk bewijs.

210. In het licht van het voorgaande ben ik, net als het Gerecht in wezen heeft geoordeeld in de bestreden arresten, van oordeel dat de Raad heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast uit hoofde van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, zoals door het Hof uitgelegd in zijn arrest Commissie e.a./Kadi (EU:C:2013:518), waarbij hij de redenen voor de plaatsing van Anbouba heeft gestaafd met een reeks algemeen bekende feiten en niet-betwiste feiten waaruit het bestaan van een band tussen Anbouba en het Syrische regime voldoende blijkt.

211. Overigens heeft het Gerecht het beginsel gerespecteerd dat iedere persoon die op een lijst wordt geplaatst en een bevrozingsmaatregel betwist, de mogelijkheid moet hebben bewijs te leveren dat hij, ondanks het feit dat er serieuze aanwijzingen bestaan op grond waarvan hij zou vallen in de categorie personen en entiteiten waarop het plaatsingscriterium betrekking heeft, toch geen band heeft met het regime van het betrokken derde land.

212. Uit verschillende overwegingen van de bestreden arresten blijkt dat het Gerecht oog heeft gehad voor de mogelijkheid van Anbouba tegenbewijs te leveren, namelijk dat hij geen baat had bij het beleid van het regime of dat hij geen steun verleende aan dit regime. Ik verwijs naar de punten 41 en 42 van het arrest T-563/11 en de punten 51 en 52 van het arrest T-563/11, alsmede naar de punten 45 tot en met 60 van het arrest T-592/11 en de punten 63 tot en met 76 van het arrest T-592/11, waarin het Gerecht heeft benadrukt dat Anbouba tegenbewijs kon leveren, en vervolgens op concrete wijze het materiaal heeft onderzocht dat Anbouba had aangevoerd om aan te tonen dat de Raad een beoordelingsfout had gemaakt door zich op het standpunt te stellen dat hij, als belangrijk zakenman in Syrië, economische steun verleende aan het Syrische regime.

213. In tegenstelling tot wat Anbouba verklaart, heeft het Gerecht dus wel degelijk het beginsel van hoor en wederhoor en zijn rechten van verdediging gerespecteerd.

214. Anbouba heeft in zijn hogere voorzieningen niet werkelijk getracht de waardering van het tegenbewijs in twijfel te trekken, waartoe het Gerecht bij zijn onderzoek van het overgelegde materiaal ter betwisting van het bestaan van steun van zijn kant aan het Syrische regime is gekomen. Nu de Raad, zoals wij hebben gezien, heeft voldaan aan de op hem rustende bewijslast inzake beperkende maatregelen, is het Hof in hogere voorziening hoe dan ook niet bevoegd de wijze te onderzoeken waarop het Gerecht het door Anbouba aangeleverde tegenbewijs heeft gewaardeerd.⁷²

72 — Arrest Hüls/Commissie (EU:C:1999:358, punt 65).

VIII – Conclusie

215. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

- de hogere voorzieningen af te wijzen, en
- Anbouba te verwijzen in de kosten.