



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

4 april 2019*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden – Rechten van verdediging – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Kennelijk onjuiste beoordeling – Recht op eigendom – Evenredigheid – Aantasting van de reputatie”

In zaak T-5/17,

Ammar Sharif, wonende te Damascus (Syrië), vertegenwoordigd door B. Kennelly, QC, en J. Pobjoy, barrister,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door S. Kyriakopoulou, P. Mahnič en V. Piessevaux als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Havas en J. Norris als gemachtigden,

interveniente,

betreffende, primair, een verzoek krachtens artikel 263 VWEU strekkende tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (GBVB) 2016/1897 van de Raad van 27 oktober 2016 houdende uitvoering van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2016, L 293, blz. 36), uitvoeringsverordening (EU) 2016/1893 van de Raad van 27 oktober 2016 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2016, L 293, blz. 25), besluit (GBVB) 2017/917 van de Raad van 29 mei 2017 houdende wijziging van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2017, L 139, blz. 62), uitvoeringsverordening (EU) 2017/907 van de Raad van 29 mei 2017 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2017, L 139, blz. 15), besluit (GBVB) 2018/778 van de Raad van 28 mei 2018 houdende wijziging van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2018, L 131, blz. 16), en uitvoeringsverordening (EU) 2018/774 van de Raad van 28 mei 2018 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2018, L 131, blz. 1), voor zover die handelingen verzoeker betreffen, en, subsidiair, een verzoek krachtens artikel 277 VWEU strekkende tot het niet-toepasselijk verklaren van artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255/GBVB van de Raad van 31 mei 2013 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2013, L 147, blz. 14), zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2015/1836 van de Raad van 12 oktober

* Procestaal: Engels.

2015 (PB 2015, L 266, blz. 75), en artikel 15, lid 1 bis, onder a), van 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 nr. 442/2011 (PB 2012, L 16, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2015/1828 van de Raad van 12 oktober 2015 (PB 2015, L 266, blz. 1), voor zover die bepalingen op verzoeker van toepassing zijn,

wijst

HET GERECHT (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. Gratsias, president, I. Labucka en I. Ulloa Rubio (rapporteur), rechters,

griffier: F. Oller, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 september 2018,

het navolgende

Arrest¹

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoeker, Ammar Sharif, is een zakenman van Syrische nationaliteit.
- 2 Op 9 mei 2011 heeft de Raad van de Europese Unie besluit 2011/273/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2011, L 121, blz. 11) vastgesteld, waarin de gewelddadige onderdrukking van vreedzame demonstraties op diverse plaatsen in Syrië met kracht is veroordeeld en een oproep is gedaan aan de Syrische autoriteiten om af te zien van het gebruik van geweld. Gelet op de ernst van de situatie heeft de Raad een wapenembargo ingesteld, de uitvoer verboden van materiaal dat voor binnenlandse repressie kan worden gebruikt, inreisbeperkingen in de Europese Unie vastgesteld en tegoeden en economische middelen bevroren van bepaalde personen en entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige onderdrukking van de Syrische burgerbevolking.
- 3 De namen van degenen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige onderdrukking van de Syrische burgerbevolking en die van de natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten waarmee zij banden hebben, zijn in de bijlage bij besluit 2011/273 vermeld. Krachtens artikel 5, lid 1, van dit besluit kan de Raad deze bijlage wijzigen op voorstel van een lidstaat of van de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid.
- 4 Omdat bepaalde beperkende maatregelen tegen de Arabische Republiek Syrië binnen de werkingssfeer van het VWEU vallen, heeft de Raad verordening (EU) nr. 442/2011 van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2011, L 121, blz. 1) vastgesteld. Die verordening komt in grote lijnen overeen met besluit 2011/273, maar voorziet in mogelijkheden voor de vrijgave van de bevroren tegoeden. De lijst van personen, entiteiten en lichamen die ofwel verantwoordelijk zijn voor de betrokken repressie ofwel banden onderhouden met deze verantwoordelijken, die is vermeld in bijlage II bij verordening nr. 442/2011, komt overeen met die in de bijlage bij besluit 2011/273. Volgens artikel 14, leden 1 en 4, van verordening nr. 442/2011 wijzigt de Raad in de gevallen waarin hij besluit een natuurlijke persoon, rechtspersoon, entiteit of lichaam aan de bedoelde beperkende maatregelen te onderwerpen, bijlage II dienovereenkomstig en beziet hij daarenboven de lijst in bijlage II regelmatig – ten minste om de 12 maanden – opnieuw.

¹ Enkel de punten van dit arrest waarvan het Gerecht publicatie nuttig acht, worden weergegeven.

- 5 Bij besluit 2011/782/GBVB van 1 december 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en houdende intrekking van besluit 2011/273 (PB 2011, L 319, blz. 56), heeft de Raad het, gelet op de ernst van de situatie in Syrië, noodzakelijk geacht aanvullende beperkende maatregelen vast te stellen. Duidelijkheidshalve zijn de bij besluit 2011/273 opgelegde maatregelen en de aanvullende maatregelen in één rechtsinstrument opgenomen. Besluit 2011/782 voorziet in artikel 18 in beperkingen inzake de toegang tot het grondgebied van de Unie en in artikel 19 in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van personen en entiteiten die zijn genoemd in bijlage I bij dat besluit.
- 6 Verordening nr. 442/2011 is vervangen door 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 nr. 442/2011 (PB 2012, L 16, blz. 1).
- 7 Bij besluit 2012/739/GBVB van de Raad van 29 november 2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en houdende intrekking van besluit 2011/782 (PB 2012, L 330, blz. 21) zijn de betrokken beperkende maatregelen in één enkel rechtsinstrument samengebracht.
- 8 Besluit 2012/739 is vervangen door besluit 2013/255/GBVB van de Raad van 31 mei 2013 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2013, L 147, blz. 14). Besluit 2013/255 is bij besluit 2014/309/GBVB van de Raad van 28 mei 2014 tot wijziging van besluit 2013/255 (PB 2014, L 160, blz. 37) verlengd tot en met 1 juni 2015.
- 9 Op 12 oktober 2015 heeft de Raad besluit (GBVB) 2015/1836 tot wijziging van besluit 2013/255 (PB 2015, L 266, blz. 75) vastgesteld. Diezelfde dag heeft hij verordening (EU) 2015/1828 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2015, L 266, blz. 1) vastgesteld.
- 10 Volgens overweging 6 van besluit 2015/1836, „heeft [de Raad] [...] geoordeeld dat het Syrische regime de economie strak in handen houdt en dat dus een beperkte kring van vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn, zijn status alleen kan handhaven omdat zij een nauwe band met het regime hebben en door het regime worden gesteund, en invloed hebben binnen het regime” en „is [de Raad] [...] van oordeel dat hij beperkende maatregelen moet nemen met het oog op het opleggen van inreisbeperkingen en de bevrozing van alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van die vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn, die door de Raad zijn aangewezen en in bijlage I zijn opgenomen, teneinde te voorkomen dat deze personen materiële of financiële steun leveren aan het regime en, door de invloed die zij uitoefenen, het regime zelf meer onder druk moet zetten om zijn repressieve beleid te wijzigen”.
- 11 De formulering van de artikelen 27 en 28 van besluit 2013/255 is gewijzigd bij besluit 2015/1836. Die artikelen voorzien thans in beperkingen van de binnenkomst op of doorreis via het grondgebied van de lidstaten en in de bevrozing van de tegoeden van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” behalve „als er voldoende informatie is waaruit blijkt [dat die personen] niet of niet meer verbonden zijn met het regime of er geen invloed (meer) over uitoefenen, of geen echt omzeilingsrisico vormen”.
- 12 Bij uitvoeringsbesluit (GBVB) 2016/1897 van 27 oktober 2016 houdende uitvoering van besluit 2013/255 (PB 2016, L 293, blz. 36) heeft de Raad besluit 2013/255 gewijzigd, met name om de betrokken beperkende maatregelen toe te passen op andere personen en entiteiten, waarvan de namen

zijn toegevoegd aan de lijst van de bijlage bij dit besluit. In regel 212 van tabel A van die bijlage is verzoekers naam opgenomen in die lijst alsook de datum waarop hij op de betrokken lijst is opgenomen, te weten 28 oktober 2016, en de volgende motivering:

„Vooraanstaande zakenman die in Syrië actief is in het bank- en verzekeringswezen en in de horecasector. Stichtend vennoot van Byblos Bank Syria, belangrijk aandeelhouder van Unlimited Hospitality Ltd, en lid van de raad van bestuur van de Solidarity Alliance Insurance Company en de Al-Aqueelah Takaful Insurance Company”.

- 13 Op 27 oktober 2016 heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) 2016/1893 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2016, L 293, blz. 25) vastgesteld. Verzoekers naam was opgenomen in tabel A van de bijlage bij die uitvoeringsverordening met dezelfde informatie en motivering als die welke in uitvoeringsbesluit 2016/1897 waren vermeld.
- 14 Op 28 oktober 2016 heeft de Raad in het *Publicatieblad van de Europese Unie* een kennisgeving gepubliceerd aan de personen op wie de beperkende maatregelen van besluit 2013/255 en verordening nr. 36/2012 (PB 2016, C 398, blz. 4) van toepassing waren.
- 15 Op 29 mei 2017 heeft de Raad besluit (GBVB) 2017/917 houdende wijziging van besluit 2013/255 (PB 2017, L 139, blz. 62) vastgesteld. Bij artikel 1 van besluit 2017/917 is artikel 34 van besluit 2013/255 in die zin gewijzigd dat de in de bijlage bij besluit 2013/255 opgenomen beperkende maatregelen werden verlengd tot en met 1 juni 2018. Voorts zijn overeenkomstig artikel 2 van besluit 2017/917 55 van de vermeldingen in bijlage I bij dat besluit, die andere personen dan verzoeker betroffen, gewijzigd. Ten slotte is besluit 2017/917, overeenkomstig artikel 3 ervan, in werking getreden op de datum van de bekendmaking ervan.
- 16 Diezelfde dag heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) 2017/907 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2017, L 139, blz. 15) vastgesteld. Krachtens artikel 1 van die uitvoeringsverordening is bijlage II bij verordening nr. 36/2012 gewijzigd om rekening te houden met de wijzigingen die bij besluit 2017/917 zijn aangebracht in bijlage I bij besluit 2013/255. Die uitvoeringsverordening is overeenkomstig artikel 2 ervan in werking getreden op de datum van de bekendmaking ervan.
- 17 Op 28 mei 2018 heeft de Raad besluit (GBVB) 2018/778 houdende wijziging van besluit 2013/255 (PB 2018, L 131, blz. 16) vastgesteld. Bij artikel 1 van besluit 2018/778 is artikel 34 van besluit 2013/255 in die zin gewijzigd dat de in de bijlage bij besluit 2013/255 opgenomen beperkende maatregelen werden verlengd tot en met 1 juni 2019. Voorts zijn overeenkomstig artikel 2 van besluit 2018/778 34 van de vermeldingen in bijlage I bij dat besluit, die andere personen dan verzoeker betroffen, gewijzigd. Ten slotte is besluit 2018/778, overeenkomstig artikel 3 ervan, in werking getreden op de dag na die van de bekendmaking ervan.
- 18 Diezelfde dag heeft de Raad uitvoeringsverordening (EU) 2018/774 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2018, L 131, blz. 1) vastgesteld. Krachtens artikel 1 van die uitvoeringsverordening is bijlage II bij verordening nr. 36/2012 gewijzigd om rekening te houden met de wijzigingen die bij besluit 2018/778 zijn aangebracht in bijlage I bij besluit 2013/255. Die uitvoeringsverordening is overeenkomstig artikel 2 ervan in werking getreden op de dag na die van de bekendmaking ervan.

Procedure en conclusies van partijen

- 19 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 januari 2017, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld tegen uitvoeringsbesluit 2016/1897 en uitvoeringsverordening 2016/1893.
- 20 Op 3 april 2017 heeft de Raad ter griffie van het Gerecht zijn verweerschrift neergelegd.

- 21 Bij akte, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 31 maart 2017, heeft de Europese Commissie verzocht om toelating tot interventie in de onderhavige procedure aan de zijde van de Raad. Bij beslissing van 28 april 2017 heeft de president van de Vijfde kamer van het Gerecht deze interventie toegestaan. De Commissie heeft haar memorie ingediend op 22 juni 2017. Verzoeker heeft zijn opmerkingen daarover binnen de gestelde termijn ingediend.
- 22 De repliek en dupliek zijn respectievelijk door verzoeker op 19 mei 2017 en door de Raad op 27 juni 2017 neergelegd.
- 23 Bij memorie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 augustus 2017, heeft verzoeker het verzoekschrift aangepast om ook nietigverklaring van besluit 2017/917 en uitvoeringsverordening 2017/907 te vorderen.
- 24 In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89, lid 3, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, heeft het Gerecht de Raad op 27 februari 2018 verzocht om een leesbare versie van bepaalde documenten over te leggen. De Raad heeft op 9 maart 2018 aan dit verzoek voldaan.
- 25 Bij memorie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 11 juni 2018, heeft verzoeker het verzoekschrift aangepast om ook nietigverklaring van besluit 2018/778 en uitvoeringsverordening 2018/774 te vorderen.
- 26 In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang als bedoeld in artikel 89, lid 3, onder d), van het Reglement voor de procesvoering, heeft het Gerecht de Raad op 15 juni en 28 september 2018 verzocht om documenten over te leggen. De Raad heeft respectievelijk op 20 juni en 3 oktober 2018 aan dit verzoek voldaan.
- 27 Verzoeker verzoekt het Gerecht:
- uitvoeringsbesluit 2016/1897, uitvoeringsverordening 2016/1893, besluit 2017/917, uitvoeringsverordening 2017/907, besluit 2018/778 en uitvoeringsverordening 2018/774 (hierna: „bestreden handelingen”) nietig te verklaren, voor zover zij hem betreffen;
 - subsidiair, krachtens de artikelen 277 en 263 VWEU, artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en artikel 15, lid 1 bis, onder a), van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, niet-toepasselijk te verklaren, voor zover zij op verzoeker van toepassing zijn;
 - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 28 In zijn verzoekschrift heeft verzoeker op grond van artikel 340, tweede alinea, VWEU verzocht om vergoeding van de schade die hij stelt te hebben geleden ten gevolge van de opnemings van zijn naam in de bestreden handelingen. In repliek heeft verzoeker afstand gedaan van die vordering omdat hij de omvang van die schade niet met gedetailleerde bewijzen kon aantonen.
- 29 De Raad verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - subsidiair, indien de bestreden handelingen worden nietig verklaard ten aanzien van verzoeker, te gelasten dat de gevolgen van de bestreden besluiten wat hem betreft worden gehandhaafd tot het verstrijken van de termijn voor het instellen van hogere voorziening;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.

- 30 De Commissie, ondersteund door de Raad, verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoeker te verwijzen in de kosten.
- 31 Ter terechtzitting heeft de Commissie afstand gedaan van haar tweede vordering.

In rechte

Ontvankelijkheid van de memories tot aanpassing van de conclusies voor zover zij betrekking hebben op uitvoeringsverordening 2017/907 en uitvoeringsverordening 2018/774

[omissis]

Ten gronde

- 35 Ter ondersteuning van zijn beroep heeft verzoeker in het verzoekschrift twee middelen aangevoerd. Het eerste middel is ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting en een onjuiste beoordeling. Het tweede middel is ontleend aan schending van het recht op eigendom, het evenredigheidsbeginsel, de vrijheid van onderneming en het recht op bescherming van de reputatie. In de memories tot aanpassing van de conclusies heeft verzoeker voorts een derde middel aangevoerd, dat formeel is ontleend aan schending van de rechten van verdediging, het recht op behoorlijk bestuur en het recht op effectieve rechterlijke bescherming.
- 36 Het Gerecht is van oordeel dat de argumenten ter ondersteuning van het derde middel, dat in de memories tot aanpassing van de conclusies is aangevoerd, in werkelijkheid een onjuiste beoordeling betreffen en geen schending van procedurele rechten, en dat dus moet worden aangenomen dat dit middel is ontleend aan een onjuiste beoordeling. Het Gerecht zal dit middel samen met het eerste middel onderzoeken.
- 37 Voorts heeft verzoeker subsidiair een vierde middel aangevoerd, dat is ontleend aan een exceptie van onwettigheid, waarmee hij aanvoert dat het aanwijzingscriterium dat is genoemd in artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en in artikel 15, lid 1 bis, onder a), van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, niet evenredig is aan de bij de bestreden handelingen nagestreefde doelstellingen en ten aanzien van hem niet-toepasselijk moet worden verklaard.
- 38 Derhalve acht het Gerecht het nuttig om eerst het eerste en het derde middel tezamen te onderzoeken, vervolgens het tweede middel, en, ten slotte, het vierde middel, dat is ontleend aan de door verzoeker subsidiair aangevoerde exceptie van onwettigheid.

[omissis]

Exceptie van onwettigheid

- 86 Subsidiair voert verzoeker krachtens artikel 277 VWEU een exceptie van onwettigheid aan met betrekking tot het aanwijzingscriterium dat is genoemd in artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en in artikel 15, lid 1 bis, onder a), van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, en dat betrekking heeft op de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”. Verzoeker voert in dat verband aan dat dit

criterium niet evenredig is aan de bij de bestreden handelingen nagestreefde legitieme doelstellingen en derhalve ten aanzien van hem niet-toepasselijk moet worden verklaard, indien het aldus wordt uitgelegd dat het kan worden toegepast op alle „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”, ongeacht of zij een band hebben met het Syrische regime.

- 87 In dat verband betoogt verzoeker in de eerste plaats dat het bestreden plaatsingscriterium in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Hij betoogt dat de reikwijdte en de willekeur van het criterium dat voortvloeit uit de door hem betwiste uitlegging, buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is om de doelstellingen van de bestreden handelingen te verwezenlijken. Bovendien betoogt hij dat het door hem betwiste criterium moet worden uitgelegd in het licht van het voorwerp en het doel van de beperkende maatregelen en voorts dat de aanwijzing van personen op een dermate willekeurige basis niet kan worden gerechtvaardigd, laat staan evenredig is, aangezien de beperkende maatregelen de door die maatregelen getroffen personen onderdrukken en verwoestende gevolgen hebben voor hun reputatie en hun economische activiteiten.
- 88 In de tweede plaats benadrukt verzoeker dat, in het licht van artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en artikel 15, lid 1 bis, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, het betrokken plaatsingscriterium veronderstelt dat de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” een voldoende band heeft met het Syrische regime. Volgens verzoeker kan de Raad de willekeur van dat criterium niet rechtvaardigen met het argument dat de door de beperkende maatregelen aangewezen persoon de mogelijkheid heeft om te bewijzen dat hij geen banden met het Syrische regime heeft, aangezien niet van die persoon kan worden verlangd dat hij het negatieve bewijs levert dat niet aan dat criterium is voldaan.
- 89 De Raad betwist de door verzoeker aangevoerde exceptie van onwettigheid en voert ten eerste aan dat verzoekers naam op een lijst is geplaatst op basis van een individuele beoordeling van de overgelegde bewijzen en, ten tweede, dat volgens het arrest van 21 april 2015, *Anbouba/Raad* (C-630/13 P, EU:C:2015:247), hij over een ruime beoordelingsmarge beschikt om de algemene aanwijzingscriteria vast te stellen. Bovendien voert de Raad aan dat het bij besluit 2013/255 ingevoerde vermoeden berust op een wettelijke basis en evenredig en weerlegbaar is.
- 90 Om te beginnen dient in herinnering te worden gebracht dat volgens de rechtspraak het evenredigheidsbeginsel, dat een algemeen beginsel van het Unierecht is, vereist dat handelingen van de instellingen van de Unie niet buiten de grenzen treden van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd. Wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, moet die maatregel worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en de veroorzaakte nadelen mogen niet onevenredig zijn aan de nagestreefde doelen (zie arrest van 27 februari 2014, *Ezz e.a./Raad*, T-256/11, EU:T:2014:93, punt 205 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 91 Vervolgens zij erop gewezen dat volgens de rechtspraak de instellingen zich mogen beroepen op vermoedens die de mogelijkheid weerspiegelen voor de met het leveren van bewijs belaste autoriteit om op grond van algemene ervaringsregels bepaalde conclusies te trekken uit een karakteristiek feitenverloop (zie naar analogie en in die zin arrest van 10 september 2009, *Akzo Nobel e.a./Commissie*, C-97/08 P, EU:C:2009:536, punten 60-63, en conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *T-Mobile Netherlands e.a.*, C-8/08, EU:C:2009:110, punten 87-89).
- 92 Voorts volgt uit de rechtspraak dat een vermoeden, ook al is het moeilijk te weerleggen, binnen aanvaardbare grenzen blijft zolang het evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, tegenbewijs kan worden geleverd en de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd (zie arrest van 29 september 2011, *Elf Aquitaine/Commissie*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, niet onverschillig staat

tegenover feitelijke of wettelijke vermoedens, maar de staten opdraagt deze te beperken door het stellen van redelijke grenzen die rekening houden met de ernst van de betrokken belangen en de rechten van verdediging handhaven (EHRM, 7 oktober 1988, Salabiaku tegen Frankrijk, CE:ECHR:1988:1007JUD001051983).

- 93 Ten slotte dient te worden vastgesteld dat uit de overwegingen 1 tot en met 6 van besluit 2015/1836 volgt dat, aangezien de beperkende maatregelen van besluit 2011/273 geen einde hebben gemaakt aan de repressie van de Syrische burgerbevolking door het Syrische regime, de Raad, gezien de ernst van de situatie in Syrië, in het kader van artikel 29 VEU heeft besloten die beperkende maatregelen te handhaven en de doeltreffendheid ervan te waarborgen door ze verder te ontwikkelen, met behoud van de gerichte en gedifferentieerde aanpak en rekening houdend met de humanitaire situatie van de Syrische bevolking.
- 94 Om deze doelstellingen te bereiken en omdat het Syrische regime de economie strak in handen houdt, was de Raad van mening dat het aan de macht zijnde regime niet overleefde zonder de steun van de bedrijfsleiders en voorts dat een beperkte kring van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” zijn status alleen kon handhaven omdat zij een nauwe band met het Syrische regime hadden, door het regime werden gesteund, en invloed hadden binnen het regime. Zoals in punt 56 hierboven is aangegeven, wilde de Raad aldus uitgaan van een vermoeden dat „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” een band met het Syrische regime hadden.
- 95 Overeenkomstig artikel 27, lid 2, onder a), en artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, zijn op de personen die behoren tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” voortaan namelijk de bij dat besluit vastgestelde beperkende maatregelen van toepassing. Voorts worden overeenkomstig artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van dat besluit, personen alleen dan niet of niet langer aan die maatregelen onderworpen als er voldoende informatie is waaruit blijkt dat zij niet of niet meer verbonden zijn met het regime of er geen invloed (meer) over uitoefenen, of geen echt omzeilingsrisico vormen.
- 96 In casu dient te worden onderzocht of het bestreden plaatsingscriterium verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel.
- 97 In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat het bestreden plaatsingscriterium noodzakelijk en geschikt is om de bij besluit 2013/255 en verordening nr. 36/2012 nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, te weten de gewelddadige onderdrukking door Al-Assad en zijn regime van de burgerbevolking in Syrië krachtig te veroordelen en te beëindigen. In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat de Raad over een ruime beoordelingsmarge beschikt om de juridische criteria en de wijze van vaststelling van de beperkende maatregelen op algemene en abstracte wijze te bepalen (zie in die zin arrest van 28 november 2013, Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 120). Voorts moet worden vastgesteld dat het bestreden plaatsingscriterium door de Raad in 2015 is vastgesteld omdat, ondanks de vaststelling van beperkende maatregelen om druk uit te oefenen op het Syrische regime gedurende vier jaar, te weten sinds mei 2011, de repressie van de Syrische bevolking bleef voortduren. Omdat het Syrische regime de economie strak in handen houdt, was de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” bovendien een manier om te beletten dat die categorie van personen materiële of financiële steun blijft verlenen aan het Syrische regime en, gelet op de invloed die zij uitoefent, de druk op het regime op te voeren om zijn repressieve beleid te wijzigen. Derhalve moet worden vastgesteld dat de bevrozing van de tegoeden van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” van essentieel belang is om druk uit te oefenen op het Syrische regime met het oog op het beëindigen of verminderen van de onderdrukking van de burgerbevolking, en daarom noodzakelijk en geschikt is om de doeltreffendheid van de maatregelen tegen deze categorie van personen te waarborgen.

- 98 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of het bestreden plaatsingscriterium voldoende is om de aldus nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, moet worden vastgesteld dat, indien de bestreden handelingen niet waren gericht tegen „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”, de verwezenlijking van die doelstellingen in het gedrang zou kunnen komen, aangezien die categorie van personen een essentiële materiële en financiële steun voor het Syrische regime vormt. Het bestreden plaatsingscriterium is namelijk vastgesteld omdat de onderdrukking van de Syrische burgerbevolking bleef voortduren, ondanks het feit dat er sinds 2011 beperkende maatregelen waren ingevoerd. Bovendien is de invoering van dat criterium in besluit 2015/1836 en verordening 2015/1828 het gevolg van een evolutie in de rechtspraak die de Raad ertoe heeft gebracht de criteria voor een doeltreffende verwezenlijking van de bij de betrokken regeling nagestreefde doelstellingen, te verfijnen. Het bestreden plaatsingscriterium lijkt derhalve voldoende te zijn voor de verwezenlijking van die doelstellingen.
- 99 Wat in de derde plaats de nadelen betreft die verzoeker heeft ondervonden, volgt uit de rechtspraak dat de grondrechten geen absolute gelding hebben en de uitoefening ervan aan beperkingen kan worden onderworpen die hun rechtvaardiging vinden in door de Unie nagestreefde doelstellingen van algemeen belang. Zo heeft elke beperkende economische of financiële maatregel, ongeacht het plaatsingscriterium op grond waarvan die maatregel is opgelegd, per definitie gevolgen die bepaalde grondrechten van de persoon wiens naam op de betrokken lijsten is opgenomen, nadelig beïnvloeden. Het belang van de met de litigieuze regeling nagestreefde doelstellingen is zodanig dat het zelfs aanzienlijke negatieve gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers rechtvaardigt.
- 100 Ten slotte dient te worden onderzocht of het door de Raad ingevoerde vermoeden dat personen die behoren tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” een band hebben met het Syrische regime, niet kennelijk onevenredig is.
- 101 In dat verband dient, om te beginnen, erop te worden gewezen dat de Raad de algemene plaatsingscriteria mag vaststellen op grond van de in punt 2 en volgende hierboven in herinnering gebrachte algemene ervaringsregels en daar bepaalde rechtsgevolgen uit mag trekken.
- 102 In de onderhavige zaak heeft de Raad, zoals uit de punten 56 en 94 hierboven blijkt, bij de vaststelling van het bestreden plaatsingscriterium aangenomen dat, wanneer iemand behoorde tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”, er een band met het Syrische regime bestond.
- 103 Vervolgens dient in herinnering te worden gebracht dat wettelijke vermoedens kunnen worden ingedeeld in weerlegbare en onweerlegbare wettelijke vermoedens. Een wettelijk vermoeden is namelijk eenvoudig of weerlegbaar wanneer het door bewijs van het tegendeel kan worden ontkracht, terwijl het absoluut of onweerlegbaar is wanneer het niet door het bewijs van het tegendeel kan worden ontkracht.
- 104 In dat verband dient te worden nagegaan of, overeenkomstig de in punt 92 hierboven aangehaalde rechtspraak, er aan het vermoeden dat personen die behoren tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” een band hebben met het Syrische regime, redelijke grenzen zijn gesteld, of dat vermoeden al dan niet kan worden weerlegd met een bewijs van het tegendeel en of de rechten van verdediging worden gewaarborgd.
- 105 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat, aangezien, om te beginnen, het Syrische regime autoritair is, vervolgens er zich tussen het bedrijfsleven en het Syrische regime een onderlinge afhankelijkheid heeft ontwikkeld als gevolg van de door Al-Assad in gang gezette economische liberalisering en, ten slotte, de staat de Syrische economie strak in handen houdt, de Raad terecht als een gemeenschappelijke ervaringsregel heeft aangemerkt het feit dat personen die behoren tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” hun status alleen kunnen handhaven omdat zij een nauwe band met het Syrische regime hebben. In dat verband moet worden

aangenomen dat het redelijk is te vermoeden dat een persoon die tot die categorie behoort, een band heeft met het regime van Al-Assad waardoor hij zijn zaken kan ontwikkelen en voordeel kan trekken uit het beleid van dat regime.

- 106 In de tweede plaats zij erop gewezen, zoals in de punten 56 en 94 is uiteengezet, dat de Raad een weerlegbaar vermoeden heeft ingevoerd volgens hetwelk personen die behoren tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” een band hebben met het Syrische regime. De namen van personen die tot deze categorie behoren, worden namelijk niet op een lijst geplaatst indien vaststaat dat zij niet of niet meer verbonden zijn met het heersende regime of er geen invloed over uitoefenen, of dat zij geen echt omzeilingsrisico vormen. Zoals is uiteengezet in punt 67 hierboven, moet echter worden vastgesteld dat verzoeker geen documenten heeft overgelegd om aan te tonen dat hij zich in een van deze situaties bevond.
- 107 Teneinde het betrokken vermoeden te weerleggen, dient verzoeker dus elementen aan te voeren die tegenspreken dat hij behoorde tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” en voorts het tegenbewijs te leveren, namelijk dat hij niet of niet langer verbonden was met het regime van Al-Assad, dat hij er geen invloed op uitoefende of dat hij geen echt omzeilingsrisico vormde.
- 108 Om aan te tonen dat hij geen banden had met het Syrische regime en aldus aan te tonen dat het vermoeden niet kon worden gehandhaafd en zijn naam van de litigieuze lijsten diende te worden geschrapt, had verzoeker de gelegenheid om aanwijzingen of bewijzen over te leggen op grond waarvan de tegen hem in aanmerking genomen motivering op losse schroeven zou komen te staan, met name op basis van feiten en informatie die alleen hij kon bezitten en waaruit bleek dat hij geen lid was of niet langer lid was van de raad van bestuur van de vennootschappen waarnaar in de door de Raad verstrekte toelichting wordt verwezen, dat hij geen aandelen in deze vennootschappen (meer) bezat, of dat die vennootschappen geen invloed hadden op de Syrische economie en dat zijn deelname in deze vennootschappen bijgevolg geen omzeilingsrisico vormde.
- 109 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat, aangezien maatregelen als de bestreden handelingen een aanzienlijke invloed hebben op de rechten van verdediging en de vrijheden van de betrokken personen, de Raad de rechten van verdediging van die personen dient te eerbiedigen door hun de redenen voor de opneming van hun naam op de betrokken lijst tegelijk met of onmiddellijk na de vaststelling van het besluit mee te delen, en door hen in staat te stellen uiterlijk vóór de vaststelling van het op hen betrekking hebbende besluit hun opmerkingen in te dienen en aldus, in voorkomend geval, het betrokken vermoeden te weerleggen door individuele omstandigheden aan te voeren die ervoor pleiten dat het besluit wordt genomen, niet wordt genomen of dat in een bepaalde zin wordt besloten (zie in die zin arrest van 21 december 2011, Frankrijk/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punten 61-67). In dat verband dient erop te worden gewezen dat uit het dossier volgt dat de Raad bij brief van 19 december 2016 verzoeker de bewijzen en het door een lidstaat ingediende voorstel tot opneming op een lijst heeft toegezonden op grond waarvan zijn naam is opgenomen op de lijsten in de bijlage bij de bestreden handelingen. De Raad heeft verzoeker derhalve de mogelijkheid geboden om te bewijzen dat hij, ondanks het bestaan van ernstige aanwijzingen dat hij behoorde tot de categorie van personen die onder het betrokken plaatsingscriterium vielen, toch geen banden had met het Syrische regime. Verzoekers rechten van verdediging zijn dus geëerbiedigd.
- 110 Uit een en ander volgt dat het bestreden plaatsingscriterium verenigbaar is met het evenredigheidsbeginsel en niet willekeurig is, aangezien in het licht van de hierboven uiteengezette context de invoering door de Raad van dit criterium in besluit 2015/1836 en verordening 2015/1828 gerechtvaardigd was en evenredig was aan de doelstellingen die werden nagestreefd met de regeling inzake beperkende maatregelen tegen Syrië, terwijl de betrokken personen de mogelijkheid behielden om het vermoeden van een band met het Syrische regime te weerleggen.

- 111 Bijgevolg moet de door verzoeker aangevoerde exceptie van onwettigheid worden afgewezen, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de ontvankelijkheid ervan, die door de Commissie werd betwist.

[omissis]

Kosten

- 113 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering dragen de lidstaten en instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.
- 114 Aangezien in casu verzoeker in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in de kosten. Als interveniënte zal de Commissie voorts haar eigen kosten dragen.

HET GERECHT (Vijfde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Ammar Sharif draagt zijn eigen kosten en die van de Raad van de Europese Unie.**
- 3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 april 2019.

ondertekeningen