



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

23 september 2020\*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevrozing van tegoeden – Beoordelingsfout – Eigendomsrecht – Evenredigheid – Reputatieschade – Vaststelling van de criteria voor plaatsing op een lijst”

In zaak T-510/18,

**Khaled Kaddour**, wonende te Damascus (Syrië), vertegenwoordigd door V. Davies, V. Wilkinson, solicitors, R. Blakeley, barrister, en M. Lester, QC,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door V. Piessevaux en T. Haas als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van 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,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: S. Gervasoni, president, L. Madise en J. Martín y Pérez de Nanclares (rapporteur), rechters,

griffier: E. Artemiou, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 5 maart 2020,

het navolgende

\* Procestaal: Engels.

## Arrest<sup>1</sup>

### I. Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoeker, Khaled Kaddour, is een zakenman van Syrische nationaliteit die actief is in de handel, met name op het gebied van telecommunicatie en olie.

[omissis]

### ***B. Nieuwe plaatsing en handhaving van verzoekers naam op de lijsten van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn***

[omissis]

- 20 De Raad heeft op 12 oktober 2015 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 wijziging van verordening nr. 36/2012 (PB 2015, L 266, blz. 1) vastgesteld.
- 21 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”.
- 22 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”.
- 23 Verordening 2015/1828 heeft onder meer de formulering van artikel 15 van verordening nr. 36/2012 gewijzigd om er de nieuwe criteria voor plaatsing op een lijst in op te nemen, die bij besluit 2015/1836 zijn vastgesteld en in besluit 2013/255 zijn ingevoerd.

[omissis]

### *2. Gronden voor plaatsing op een lijst en vaststelling van de plaatsingscriteria*

- 66 Aangezien verzoeker en de Raad ter terechtzitting hun standpunten hebben uitgewisseld over de vraag of verzoekers naam op de betrokken lijsten was gehandhaafd op basis van twee dan wel drie gronden voor plaatsing, acht het Gerecht het noodzakelijk de volgende verduidelijkingen aan te brengen.

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

67 Zoals volgt uit punt 27 hierboven, zijn in casu de gronden voor de plaatsing van verzoeker op de betrokken lijsten niet gewijzigd ten opzichte van besluit 2016/850 en uitvoeringsverordening 2016/840. Zij zijn als volgt geformuleerd:

„Belangrijk zakenman in Syrië met belangen en/of activiteiten in de sectoren telecommunicatie, olie en plastic, en nauwe zakenbanden met Maher Al-Assad.

Door middel van zijn zakenactiviteiten profiteert hij van en verstrekt hij steun aan het Syrische regime.

Vennoot van Maher Al-Assad, onder meer door middel van zijn zakenactiviteiten.”

68 Artikel 28, lid 1, lid 2, onder a), en lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, bepaalt:

„1. 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 onderdrukking van 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, zoals vermeld op de lijsten in bijlage I en bijlage II, worden bevroren.

2. In lijn met de beoordelingen en vaststellingen waartoe de Raad in de context van de situatie in Syrië, zoals uiteengezet in overwegingen 5 tot en met 11, is overgegaan, worden alle tegoeden en economische middelen bevroren die toebehoren aan, eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van:

a) vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn;

[...]

3. Personen, entiteiten of lichamen die behoren tot een van de in lid 2 bedoelde categorieën, worden niet op de in de bijlage I vervatte lijst van personen en entiteiten opgenomen of gehandhaafd 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.”

69 Artikel 15, lid 1, onder a), lid 1 bis, onder a), en lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, is in haast identieke bewoordingen geformuleerd.

70 Gelet op de bewoordingen van de gronden voor de plaatsing van verzoekers naam op de lijsten en de bewoordingen van de plaatsingscriteria, moet worden aangenomen dat in het onderhavige geval ten aanzien van verzoeker drie gronden voor plaatsing zijn vastgesteld. De eerste alinea, die overeenkomt met de eerste grond, betreft de hoedanigheid van belangrijk zakenman die in Syrië actief is. De tweede alinea, die overeenkomt met de tweede grond, betreft de baat bij het Syrische regime en de eraan verleende steun. De derde alinea, die overeenkomt met de derde grond, betreft de banden met het Syrische regime.

71 Daaruit volgt dat de eerste grond voor de plaatsing van verzoekers naam op de betrokken lijsten is gebaseerd op het wettelijke criterium van 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 (criterium van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is) en dat de tweede en de derde grond voor de plaatsing van verzoekers naam op die lijsten is gebaseerd op het wettelijke criterium van artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en artikel 15, lid 1, onder a), van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828

(criterium van banden met het regime) op grond van hetzij de baat die verzoeker bij het Syrische regime heeft en de steun die hij eraan verleent, hetzij zijn band met Maher Al-Assad, een belangrijk figuur van het Syrische regime.

- 72 Voor zover de Raad ter terechtzitting heeft aangevoerd dat de verwijzing naar de baat bij en de steun aan het Syrische regime niet moest worden opgevat als een derde grond voor de plaatsing van verzoekers naam op de betrokken lijsten – een argument dat door verzoeker niet is betwist – acht het Gerecht het passend om de volgende verduidelijkingen aan te brengen.
- 73 Het criterium „baat hebben bij of steun verlenen aan het Syrische regime” is een opzichzelfstaand juridisch criterium, dat is vastgesteld in artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en moet daarom worden onderscheiden van het criterium „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” als bedoeld in artikel 28, lid 2, onder a), van dat besluit alsook van het criterium van „banden hebben met personen die tot dat regime behoren” als bedoeld in artikel 28, lid 1, van dat besluit.
- 74 Dit volgt uit de bewoordingen van artikel 28 van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836. Dit artikel voorziet in lid 1 in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van drie categorieën van personen, namelijk, ten eerste, personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige onderdrukking van de burgerbevolking, ten tweede, personen die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime en, ten derde, personen die banden met hen hebben. In lid 2 voorziet dat artikel in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van een reeks personen, waaronder vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn. Lid 1 en lid 2 van artikel 28 van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, hebben dus in beginsel betrekking op verschillende categorieën van personen. Dit wordt bevestigd door het feit dat uitsluitend aan de in artikel 28, lid 2, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, bedoelde personen de mogelijkheid wordt geboden om zich te beroepen op lid 3 van die bepaling, waardoor deze laatsten onder bepaalde voorwaarden kunnen bewerkstelligen dat hun naam niet op de betrokken lijsten wordt opgenomen of gehandhaafd.
- 75 De letterlijke uitlegging van die bepaling is in overeenstemming met de context van de vaststelling ervan en de ermee beoogde doelstelling (zie in die zin arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12, en 10 maart 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, punt 21). Om te beginnen zij namelijk eraan herinnerd dat uit overweging 5 van besluit 2015/1836 volgt dat de Raad een reeks categorieën van personen heeft vastgesteld, die in artikel 28, lid 2, van besluit 2013/255 zijn opgenomen, om, met behoud van een gerichte en gedifferentieerde aanpak, de bestaande beperkende maatregelen die hij wilde handhaven, te ontwikkelen. De Raad heeft dus duidelijk te kennen gegeven dat hij nieuwe criteria voor plaatsing wilde toevoegen aan de in artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255 genoemde criteria. Vervolgens was besluit 2015/1836, waarbij artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255 werd ingevoerd, alleen bedoeld om deze nieuwe categorieën van personen te bestrijken, zoals duidelijk blijkt uit overweging 14 van dat besluit. Ten slotte moet worden opgemerkt dat de mogelijkheid die wordt geboden door artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, vóór de wijziging van dat besluit bij besluit 2015/1836, geen equivalent had in artikel 28 van besluit 2013/255.
- 76 Het feit dat artikel 28 van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, voorziet in verschillende categorieën personen, betekent echter niet dat een persoon niet tot meer dan één categorie kan behoren. Dit betekent daarentegen wel dat de Raad, wanneer hij besluit de naam van een persoon op de betrokken lijsten op te nemen of te handhaven, op basis van het voorliggende bewijsmateriaal moet bepalen tot welke categorie of categorieën die persoon behoort. In dit verband moet de Raad zich afvragen welk criterium of welke criteria hij wil gebruiken om de naam van een persoon op de betreffende lijsten op te nemen of te handhaven en voorts of hij over voldoende concreet, specifiek en onderling samenhangend bewijsmateriaal beschikt om aan te tonen dat elk van de redenen voor plaatsing op de lijst, die zijn gebaseerd op het criterium of de criteria die hij heeft gekozen, gegrond is.

- 77 In dat verband kan niet worden uitgesloten dat voor een bepaalde persoon de redenen voor plaatsing op de lijst elkaar in zekere mate overlappen, in die zin dat een persoon kan worden aangemerkt als een vooraanstaand zakenvrouw of -man die in Syrië actief is, en kan worden geacht bij de uitoefening van zijn activiteiten baat te hebben bij het Syrische regime of dat regime te steunen door middel van diezelfde activiteiten. Dit komt precies tot uiting in het feit dat, zoals in overweging 6 van besluit 2015/1836 is uiteengezet, de nauwe banden van deze categorie personen met en de steun ervan aan dat regime, een van de redenen is waarom de Raad heeft besloten deze categorie in te voeren. Maar zelfs in deze hypothese gaat het om verschillende criteria.
- 78 In de rechtspraak is namelijk erkend dat bij besluit 2015/1836 als objectief, opzichzelfstaand en toereikend criterium het criterium van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” is ingevoerd, zodat de Raad niet meer hoeft aan te tonen dat er een band bestaat tussen die categorie personen en het Syrische regime, of tussen die categorie personen en de aan dit regime verleende steun of de baat die die personen bij dat regime hebben, aangezien het feit dat een persoon als vooraanstaand zakenvrouw of -man actief is in Syrië volstaat om die persoon te onderwerpen aan de beperkende maatregelen in kwestie (zie in die zin arresten van 11 september 2019, HX/Raad, C-540/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:707, punt 38; 4 april 2019, Sharif/Raad, T-5/17, EU:T:2019:216, punten 55 en 56, en beschikking van 11 september 2019, Haswani/Raad, T-231/15 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2019:589, punt 56).
- 79 Hieruit volgt dat wanneer de Raad besluit de naam van een persoon op een lijst op te nemen omdat die persoon een vooraanstaand zakenvrouw of -man is die in Syrië actief is, hij in de motivering voor de plaatsing van die persoon op een lijst niet hoeft te specificeren dat deze baat heeft bij het Syrische regime of steun eraan verleent. Doet hij dit wel, dan betekent dit dat hij voornemens is om ook het criterium van artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255 op die persoon toe te passen. Deze uitlegging is de beste manier om de nuttige werking van elk van de leden van artikel 28 van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, te waarborgen en de op een lijst geplaatste personen in staat te stellen nauwkeurig te bepalen op basis van welke criteria hun naam op de betrokken lijsten is opgenomen of gehandhaafd.
- 80 Indien de Raad in de motivering voor het opnemen van de naam van een persoon in de lijst uitdrukkelijk verwijst naar de baat die hij bij het Syrische regime heeft of de steun die hij eraan verleent, impliceert dit bijgevolg dat de Raad aan de hand van concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen moet aantonen op welke manier die persoon het Syrische regime steunt of er baat bij heeft. In die zin zijn de bewijzen waarover de Raad moet beschikken en die hij desgevallend moet overleggen om aan te tonen dat er sprake is van baat of steun, niet noodzakelijkerwijs dezelfde als de bewijzen dat iemand behoort tot de categorie van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”, ook indien de Raad van mening is dat de baat bij het Syrische regime of de eraan verleende steun voortvloeit uit de activiteiten die worden uitgeoefend door een persoon die onder meer is aangemerkt als een vooraanstaand zakenvrouw of -man die in Syrië actief is.
- 81 Daaruit volgt dat, anders dan de Raad heeft betoogd, de verwijzing naar de baat die verzoeker bij het Syrische regime heeft en de steun die hij eraan verleent, in casu moet worden uitgelegd als een grond om verzoekers naam op de betrokken lijsten op te nemen, die verschilt van die welke betrekking heeft op zijn status als vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is en die welke betrekking heeft op zijn band met een belangrijke figuur van het Syrische regime. De Raad moet dus aan de hand van voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen kunnen aantonen dat die reden gegrond is.
- 82 Nu deze preciseringen en verduidelijkingen zijn aangebracht, moet worden nagegaan of de Raad – zoals verzoeker stelt – in casu een beoordelingsfout heeft gemaakt door te besluiten zijn naam op de betrokken lijsten te handhaven.

### 3. Beoordelingsfout

[omissis]

- 88 De Raad herinnert er in wezen aan dat verzoekers naam bij de bestreden handelingen op de betrokken lijsten is gehandhaafd op dezelfde gronden als die welke in besluit 2016/850 en uitvoeringsverordening 2016/840 zijn genoemd. Aangaande die handelingen van 2016, moet worden opgemerkt dat het Gerecht in het arrest van 31 mei 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, punt 102), heeft geoordeeld dat de bewijzen waarop de Raad zich heeft gebaseerd om verzoekers naam op de betrokken lijsten te handhaven, een reeks aanwijzingen vormden die een dergelijke hernieuwde plaatsing kon rechtvaardigen. Bovendien heeft verzoeker geen enkel element aangevoerd dat de beoordeling van het Gerecht in het arrest van 31 mei 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), in twijfel kan trekken.
- 89 Derhalve rijst de vraag wat de gevolgen zijn voor de analyse van het onderhavige middel van het arrest van 31 mei 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), maar ook van het arrest van 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:628), voor zover in beide arresten de in de onderhavige procedure aangevoerde bewijzen zijn geanalyseerd.
- 90 In dat verband zij opgemerkt dat artikel 30, lid 3, van besluit 2013/255 en artikel 32, lid 3, van verordening nr. 36/2012 bepalen dat, indien er opmerkingen worden ingediend of belangrijk nieuw bewijsmateriaal wordt overgelegd, de Raad zijn besluit heroverweegt en hij de natuurlijke persoon, de rechtspersoon, de entiteit of het lichaam van het resultaat in kennis stelt. Bovendien worden volgens artikel 32, lid 4, van die verordening de betrokken lijsten met regelmatige tussenpozen en ten minste om de twaalf maanden opnieuw bezien.
- 91 Uit de combinatie van deze bepalingen volgt dat de Raad bij elke heroverweging vóór de vaststelling van handelingen waarbij de naam van een persoon op de betrokken lijsten wordt gehandhaafd, of zelfs op elk ogenblik, kan toetsen of, op basis van de wezenlijke bewijzen of hem overgelegde opmerkingen, de feitelijke toestand sinds het tijdstip waarop verzoekers naam (opnieuw) op de betrokken lijst is geplaatst of sinds de vorige heroverweging, in die mate is veranderd dat zijn plaatsing op de lijst niet meer gerechtvaardigd is (zie in die zin en naar analogie arresten van 26 juli 2017, Raad/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punt 46, en 27 september 2018, Ezz e.a./Raad, T-288/15, EU:T:2018:619, punt 50).
- 92 Bovendien kan het Gerecht niet volledig voorbijgaan aan de redenering die het heeft ontwikkeld in de arresten van 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:628), en 31 mei 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) – die betrekking hebben op dezelfde partijen en in wezen dezelfde juridische kwesties aan de orde stellen –, ook al is het strikt genomen niet gebonden aan het gezag van gewijsde, aangezien de beroepen die bij die arresten zijn verworpen, niet hetzelfde voorwerp hebben als het onderhavige beroep.
- 93 Zonder onderzoek van de feitelijke en juridische gegevens die ter ondersteuning van het onderhavige middel zijn overgelegd, kan echter niet worden aangenomen dat het Gerecht tot dezelfde vaststellingen zou komen als in de arresten van 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:628), en 31 mei 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) (zie in die zin arrest van 27 september 2018, Ezz e.a./Raad, T-288/15, EU:T:2018:619, punt 53).
- 94 In casu kan dus, zonder de door verzoeker in zijn middel aangevoerde bewijzen te onderzoeken, niet worden uitgesloten dat deze kunnen aantonen dat de Raad in 2018 ten onrechte heeft besloten om zijn naam op de betrokken lijsten te handhaven.

[omissis]

*a) Relevantie van het door de Raad aangevoerde bewijsmateriaal*

- 96 Verzoeker betwijfelt of het bewijsmateriaal dat de Raad heeft aangevoerd om in 2018 aan te tonen dat de handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten nog steeds gerechtvaardigd was, wel relevant is.
- 97 Wat betreft beperkende maatregelen die zijn vastgesteld in het kader van de strijd tegen het terrorisme is het, wanneer wordt onderzocht of iemand op de litigieuze lijst moet worden gehandhaafd, van belang te weten of de feitelijke toestand sinds het tijdstip waarop die persoon op deze lijst is geplaatst of sinds de vorige evaluatie in die mate is veranderd dat op basis daarvan niet meer dezelfde conclusie kan worden getrokken met betrekking tot de betrokkenheid van deze persoon bij terroristische activiteiten (arrest van 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, C-539/10 P en C-550/10 P, EU:C:2012:711, punt 82). Bovendien is in de context van beperkende maatregelen tegen Iran gepreciseerd dat de Raad niet verplicht is om nieuwe feiten aan te voeren zolang de feiten aan de basis van de oorspronkelijke plaatsing op een lijst relevant en voldoende zijn om de betrokken partij op de lijst te houden (conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punt 182).
- 98 Ten slotte is geoordeeld dat de Raad nieuwe bewijzen moet leveren om aan te tonen dat de plaatsing van de naam van een persoon op een lijst gegrond is, wanneer het criterium en de redenen voor die plaatsing zijn gewijzigd (zie in die zin beschikking van 11 september 2019, Haswani/Raad, T-231/15 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2019:589, punt 56).
- 99 Hieruit volgt dat het de Raad niet verboden is om zich ter rechtvaardiging van de handhaving van de naam van een persoon op de betrokken lijsten te baseren op dezelfde bewijzen als die welke de aanvankelijke plaatsing, de hernieuwde plaatsing of de eerdere handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten rechtvaardigden, mits, ten eerste, de redenen voor plaatsing ongewijzigd blijven en, ten tweede, de context niet zodanig is gewijzigd dat die bewijzen achterhaald zijn.
- 100 In dit verband moet voorts worden opgemerkt dat het eigen is aan de in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) vastgestelde maatregelen dat ze regelmatig worden herzien en in opeenvolgende tijdvakken herhaaldelijk worden toegepast. Dat is met name het geval wanneer, ondanks de eerder opgelegde beperkende maatregelen, de geopolitieke situatie niet evolueert. In die situatie moet de Raad de bevoegdheid krijgen om de nodige maatregelen te handhaven, zelfs wanneer de situatie niet is gewijzigd, op voorwaarde dat de feiten die de grondslag vormen voor de handhaving van de beperkende maatregelen de toepassing ervan op het tijdstip van de vaststelling nog steeds rechtvaardigen; de feiten moeten met name nog voldoende recent zijn (zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Islamic Republic of Iran Shipping Lines e.a./Raad, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punten 201 en 202).
- 101 Aangezien, zoals in punt 67 hierboven is opgemerkt, de gronden voor de plaatsing van verzoekers naam niet zijn gewijzigd, hoeft in casu dus slechts te worden nagegaan of er in het aan het Gerecht overgelegde dossier aanwijzingen zijn dat de feitelijke situatie van verzoeker of de toestand in Syrië zodanig is gewijzigd dat het door de Raad overgelegde bewijsmateriaal ter rechtvaardiging van de handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten in 2016, niet langer relevant zou zijn om de handhaving van zijn naam op die lijsten in 2018 te rechtvaardigen.
- 102 In dit verband moet worden vastgesteld dat de situatie in Syrië tussen 2016 en 2018 niet is verbeterd. Op basis van de bewijzen die verzoeker in het kader van het verzoekschrift heeft aangevoerd – waarmee hij wilde aantonen dat de economische situatie in Syrië van dien aard was dat het uit de lucht gegrepen zou zijn om te denken dat hij het regime kon steunen met het weinige geld dat hij nog zou hebben – kan niet worden vastgesteld dat de Syrische context zodanig was veranderd dat de handhaving van verzoekers naam op de betreffende lijsten niet langer gerechtvaardigd was. Integendeel, het verslag van de Wereldbankgroep van 2017 over de economische en sociale gevolgen

van het conflict in Syrië, het artikel in de krant *International Business Times* van 14 maart 2016 over de kosten van de oorlog in Syrië voor Rusland en de Verenigde Staten en ten slotte het artikel in het tijdschrift *Time* van 9 april 2018, dat een antwoord wil geven op de vraag waarom de Syrische burgeroorlog nog complexer wordt, tonen aan dat de oorlog in Syrië nog steeds actueel is. In dit verband mogen de Raad en de Unie de beperkende maatregelen handhaven die zij nodig achten om druk uit te oefenen op het Syrische regime.

- 103 Hoewel verzoeker stelt dat zijn zakenactiviteiten zijn stopgezet en dat hij nooit enige band heeft gehad met M. Al-Assad, moet voorts worden vastgesteld dat hij dergelijke argumenten reeds had aangevoerd in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 31 mei 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, punt 115), en dat hij in het kader van zijn schriftelijke stukken geen enkele aanwijzing heeft gegeven dat zijn persoonlijke situatie tussen 2016 en 2018 is veranderd. Wat betreft de documenten die verzoeker heeft overgelegd om aan te tonen dat generaal Bilal het hoofd van het kabinet van M. Al-Assad was, zij erop gewezen dat, onverminderd het onderzoek – dat in punt 120 hieronder zal worden verricht – van de bewijskracht van die documenten en de vraag of zij de door de Raad overgelegde bewijzen ter discussie kunnen stellen, die bewijzen echter enkel naar die generaal verwijzen en als zodanig geen concrete wijziging van verzoekers situatie aan het licht brengen waarvan de Raad ten tijde van de vaststelling van het besluit tot handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten op de hoogte had kunnen en moeten zijn. Bovendien zijn die documenten bedoeld om dat aspect van de relatie tussen verzoeker en M. Al-Assad in twijfel te trekken, maar zij hebben geen betrekking op de zakelijke relatie tussen hen.
- 104 Bijgevolg was de Raad niet verplicht om bovenop de in 2016 aangevoerde bewijzen aanvullende bewijzen aan te voeren wegens veranderingen in verzoekers situatie of in de toestand in Syrië die konden rechtvaardigen dat zijn naam van de betrokken lijsten werd geschrapt, zonder in dit stadium van de redenering van het Gerecht vooruit te lopen op de vraag of de door de Raad aangevoerde bewijzen inderdaad kunnen aantonen dat de redenen voor de plaatsing van verzoekers naam op de betrokken lijsten in 2018 gegrond waren.
- 105 Bijgevolg moeten de argumenten die verzoeker heeft aangevoerd ter staving van zijn stelling dat het aangevoerde bewijsmateriaal niet relevant was omdat het niet recent was of omdat het niet door nieuwe bewijzen werd ondersteund, worden afgewezen. Voorts moet in ieder geval verzoekers argument worden afgewezen dat de Raad zich niet kon beroepen op artikelen die volgens het oordeel van het Gerecht in het arrest van 13 november 2014, Kaddour I (T-654/11, niet gepubliceerd, EU:T:2014:947), niet konden aantonen dat verzoekers plaatsing op een lijst gegrond was. In het arrest van 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, niet gepubliceerd, EU:T:2016:628, punt 78), is dat argument betreffende dezelfde bewijzen namelijk reeds verworpen en werd erop gewezen dat elke bij het Gerecht ingeleide zaak een eigen dossier heeft en dat elk van die dossiers volledig autonoom is. Het feit dat de Raad in het onderhavige geding een aantal documenten heeft overgelegd die volgens het Gerecht in een andere zaak niet voldeden aan de bewijslast, ontnemt de Raad niet de mogelijkheid om deze documenten, naast andere bewijselementen, aan te voeren om een geheel van voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen samen te stellen die de handhaving van verzoekers naam op de betrokken lijsten kunnen rechtvaardigen.

[omissis]

***B. Tweede middel: schending van artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en artikel 15, lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828***

- 143 Verzoeker is van mening dat hij het recht heeft om zich te beroepen op de bepalingen van artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en artikel 15, lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828.



144 De voorwaarden van deze bepalingen zijn niet cumulatief, zodat hij, in tegenstelling tot wat de Raad in het verweerschrift stelt, die bepalingen kan inroepen indien hij aan een van de daarin gestelde voorwaarden voldoet.

[*omissis*]

147 In dat verband dient in herinnering te worden gebracht dat volgens artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, de personen, entiteiten of lichamen die behoren tot een van de in lid 2 van die artikelen bedoelde categorieën, niet op de in de bijlage I bij besluit 2013/255 vervatte lijsten van personen en entiteiten worden opgenomen of gehandhaafd als er voldoende informatie is waaruit blijkt dat zij niet of niet meer verbonden zijn met het regime of er geen invloed over uitoefenen, of geen echt omzeilingsrisico vormen. Diezelfde voorwaarden zijn, wat de bevrozing van de tegoeden betreft, in artikel 15, lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, overgenomen.

148 Om te beginnen vereist verzoekers argument dat deze voorwaarden alternatief en niet cumulatief zijn, een uitlegging van deze bepalingen. Volgens de rechtspraak moet bij de uitlegging van bepalingen niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen ervan (zie in die zin arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12, en 10 maart 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, punt 21).

149 In dat verband zij opgemerkt dat de voorwaarden die worden genoemd in artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en in artikel 15, lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, van elkaar gescheiden zijn door het nevenschikkend voegwoord „of”. Aangezien dit voegwoord vanuit taalkundig oogpunt een alternatieve of een cumulatieve betekenis kan hebben, moet het dus worden gelezen in de context waarin het wordt gebruikt en in het licht van de doelstellingen van de betreffende handeling [zie naar analogie arrest van 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus), C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 102].

150 De bij besluit 2013/255 en uitvoeringsverordening nr. 36/2012 opgelegde beperkende maatregelen hebben echter tot doel alle vormen van steun aan het Syrische regime te verbieden teneinde het onder druk te zetten om zijn beleid van repressie tegen de burgerbevolking te wijzigen. Om die doelstelling te verwezenlijken heeft de Raad besluit 2015/1836 tot wijziging van besluit 2013/255 vastgesteld omdat hij juist nota had genomen van de pogingen van het Syrische regime om de beperkende maatregelen van de Unie te omzeilen teneinde zijn gewelddadige en repressieve beleid tegen de burgerbevolking voort te zetten en te financieren (overweging 4 van besluit 2015/1836). Om de doeltreffendheid van die maatregelen te verzekeren, heeft de Raad bepaalde categorieën personen en entiteiten aangeduid die van bijzonder belang zijn voor de verwezenlijking van die doelstelling (overweging 5 van besluit 2015/1836), ten aanzien van welke met name maatregelen tot bevrozing van tegoeden moeten worden vastgesteld. Deze categorieën van personen en entiteiten zijn bepaald op basis van hun band met het regime, de invloed die zij erop kunnen uitoefenen of de steun die zij er, in welke vorm dan ook, aan kunnen verlenen (overwegingen 6-12 van besluit 2015/1836).

151 Bijgevolg moeten de bewoordingen van artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en artikel 15, lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, aldus worden opgevat dat zij uiting geven aan de verschillende manieren waarop een persoon het huidige Syrische regime kan bevoordelen, zonder dat een van die manieren als exclusief kan worden beschouwd. Gezien deze context en het doel dat met besluit 2013/255 en verordening nr. 36/2012 wordt nagestreefd, zijn de voorwaarden die in die verschillende artikelen worden genoemd noodzakelijkerwijs cumulatief.

<sup>152</sup> Zo niet, dan bestaat het risico dat de betrokken regeling van beperkende maatregelen wordt uitgesteld. Dit zou er namelijk op neerkomen dat wordt aanvaard dat een persoon of entiteit van de desbetreffende lijsten wordt geschrapt omdat hij of zij niet langer verbonden is met het regime terwijl hij of zij bijvoorbeeld invloed uitoefent op het regime of een echt omzeilingsrisico vormt.

[omissis]

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) Khaled Kaddour wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Raad van de Europese Unie.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 september 2020.

ondertekeningen