



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer)

8 juli 2020*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië –
Bevriezing van tegoeden – Beoordelingsfout”

In zaak T-186/19,

Khaled Zubedi, wonende te Damascus (Syrië), vertegenwoordigd door M. Lester, QC, en M. O’Kane, solicitor,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door V. Piessevaux en A. Limonet als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU en strekkende tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (GBVB) 2019/87 van de Raad van 21 januari 2019 tot uitvoering van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2019, L 18 I, blz. 13) en van uitvoeringsverordening (EU) 2019/85 van de Raad van 21 januari 2019 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2019, L 18 I, blz. 4), voor zover deze handelingen betrekking hebben op verzoeker,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer),

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

griffier: E. Coulon,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest¹

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoeker, Khaled Zubedi, is een zakenman met de Syrische nationaliteit die zakelijke activiteiten ontplooit in de vastgoedsector.

[omissis]

- 8 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 wijziging van verordening nr. 36/2012 (PB 2015, L 266, blz. 1) vastgesteld.
- 9 In overweging 6 van besluit 2015/1836 staat te lezen dat „[d]e Raad heeft 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 dat „[d]e Raad [...] van oordeel [is] 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”.
- 10 De formulering van de artikelen 27 en 28 van besluit 2013/255 is bij besluit 2015/1836 gewijzigd. Die artikelen voorzien thans in beperkingen van 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”.

[omissis]

In rechte

[omissis]

- 36 In herinnering zij gebracht dat de algemene criteria in artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255 om op de betreffende lijsten te worden opgenomen, die, wat de bevrozing van tegoeden betreft, zijn overgenomen in artikel 15, lid 1, onder a), van verordening nr. 36/2012, bepalen dat jegens personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het Syrische regime beperkende maatregelen gelden. Evenzo bepalen artikel 27, lid 2, onder a), en lid 3, en artikel 28, lid 2, onder a), en lid 3, van dat besluit, die wat de bevrozing van tegoeden betreft zijn overgenomen in artikel 15, lid 1 bis, onder a), en lid 1 ter, van verordening nr. 36/2012, dat jegens de categorie „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” beperkende maatregelen gelden, behalve 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.

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

37 Zoals in punt 12 hierboven is vermeld, is de motivering voor de opneming van verzoekers naam op de betreffende lijsten voorts als volgt verwoord:

„Vooraanstaand zakenman in Syrië met aanzienlijke investeringen in de bouw, zoals een belang van 50 % in Zub[e]di and [Kalai] LLC, dat het luxueuze toeristencomplex Grand Town bouwt, waarvoor het regime een vergunning voor 45 jaar heeft verleend in ruil voor 19-21 % van de opbrengst ervan. In die hoedanigheid heeft hij een band met Nader [Kalai]. Khaled al-Zub[e]di profiteert van het regime en/of steunt het via zijn zakelijke activiteiten, met name door zijn deelname aan het Grand Town-project.”

38 Hieruit moet worden afgeleid dat verzoekers naam op de betreffende lijsten is opgenomen wegens zijn status als vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is alsmede wegens zijn band met het Syrische regime.

39 Verzoekers naam is met andere woorden opgenomen op de lijsten in kwestie op basis van, ten eerste, het criterium dat is gedefinieerd in artikel 27, lid 2, onder a), en artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255 alsmede in artikel 15, lid 1 bis, onder a), van verordening nr. 36/2012 (criterium van vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn) en, ten tweede, het criterium dat is gedefinieerd in artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255 alsmede in artikel 15, lid 1, onder a), van verordening nr. 36/2012 (criterium van banden met het regime).

40 In het licht van die overwegingen moet het enige middel worden onderzocht dat verzoeker heeft aangevoerd en, om te beginnen, de eerste grief waarmee in essentie de eerste reden ter discussie wordt gesteld waarom verzoeker op de betreffende lijsten is opgenomen, namelijk dat verzoeker een vooraanstaand zakenman is die in Syrië actief is.

41 In dit verband moet worden opgemerkt dat verzoeker erkent dat hij een zakenman is, maar betwist dat hij een „vooraanstaand” zakenman is en dat hij in die hoedanigheid zou behoren tot een „beperkte kring van vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”.

[omissis]

66 Ten slotte voert verzoeker in essentie aan dat de Raad diende aan te tonen dat er een band bestaat tussen hem en het Syrische regime.

67 In dit verband zij opgemerkt dat de rechtspraak waarop verzoeker zich baseert, tot stand is gekomen in een ander wettelijk kader dan het wettelijke kader dat ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen bestond. Met name het arrest van 21 april 2015, Anboub/Raad (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 52), waarbij de Raad de verplichting werd opgelegd om aan de Unierechter een reeks nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen te verstrekken op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de persoon van wie tegoeden werden bevroren en het bestreden regime kon worden vastgesteld, had betrekking op een specifiek wettelijk kader, namelijk het wettelijke kader dat voortvloeide uit besluit 2013/255 voordat dit in 2015 werd gewijzigd bij besluit 2015/1836. Daarin waren de enige criteria om de naam van een persoon op de aan de orde zijnde lijsten op te nemen inderdaad de nauwe banden met het Syrische regime, de steun aan dat regime en/of de baat die de persoon in kwestie bij dat regime heeft.

68 In casu heeft de opneming van verzoekers naam op de betreffende lijsten echter plaatsgevonden in het wettelijke kader van besluit 2013/255 zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836. Bij besluit 2015/1836 is namelijk als objectief, opzichzelfstaand en toereikend criterium om op de betreffende lijsten te worden opgenomen het criterium van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” 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 zakenman of

- vrouw 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 (niet gepubliceerd), en beschikking van 11 september 2019, Haswani/Raad, T-231/15 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2019:589, punt 56].
- 69 In die zin heeft het Gerecht geoordeeld dat uit het criterium dat betrekking heeft op de hoedanigheid van „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn” een weerlegbaar vermoeden kan worden afgeleid dat de betrokkene een band heeft met het Syrische regime (zie in die zin arrest van 4 april 2019, Sharif/Raad, T-5/17, EU:T:2019:216, punt 106, en beschikking van 11 september 2019, Haswani/Raad, T-231/15 RENV, niet gepubliceerd, EU:T:2019:589, punt 60). Dit vermoeden vindt toepassing wanneer de Raad in staat is aan te tonen dat de persoon niet enkel als zakenman of -vrouw in Syrië actief is, maar ook dat die persoon kan worden aangemerkt als „vooraanstaand”. Zoals blijkt uit de bewoordingen van overweging 6 van besluit 2015/1836, die in herinnering zijn gebracht in punt 9 hierboven, is het immers de invloed die die categorie personen kan uitoefenen op het Syrische regime die de Raad wenst te gebruiken door hen er, via de beperkende maatregelen die hij ten aanzien van hen heeft vastgesteld, toe aan te zetten het Syrische regime onder druk te zetten om zijn repressieve beleid te wijzigen. Zodra de Raad erin is geslaagd om aan te tonen dat een zakenman of -vrouw invloed kan uitoefenen op het Syrische regime, wordt dus vermoed dat er een band is tussen die persoon en het Syrische regime.
- 70 Voorts zij in herinnering gebracht dat de eerbiediging door het Gerecht van de regels inzake de bewijslast en de bewijsvoering op het gebied van beperkende maatregelen impliceert dat het Gerecht het beginsel in acht neemt dat is geformuleerd in de in punt 31 hierboven vermelde rechtspraak en dat het Hof in herinnering heeft gebracht in het arrest van 11 september 2019, HX/Raad (C-540/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:707, punten 48-50). Volgens dat beginsel berust de bewijslast in essentie bij de instelling wanneer de gegrondheid van de motivering voor de opneming op de lijst in kwestie wordt bestreden. Het Hof heeft dan ook geoordeeld dat de bewijslast voor het feit dat er voldoende informatie in de zin van artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255 is waaruit blijkt dat de verzoekende partij niet of niet meer verbonden is met het Syrische regime, dat zij er geen invloed (meer) op uitoefent en dat zij geen echt risico van omzeiling van de ten aanzien van dat regime vastgestelde beperkende maatregelen vormt, niet berust bij de verzoekende partij (zie in die zin arresten van 14 juni 2018, Makhlof/Raad, C-458/17 P, niet gepubliceerd, EU:C:2018:441, punt 86, en 11 september 2019, HX/Raad, C-540/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2019:707, punten 50 en 51).
- 71 Bijgevolg kan aan verzoeker geen buitensporig zware bewijslast worden opgelegd teneinde het vermoeden te weerleggen dat hij een band heeft met het Syrische regime. Verzoeker moet dus worden geacht erin te zijn geslaagd dat vermoeden te weerleggen indien hij argumenten of elementen aanvoert op basis waarvan de betrouwbaarheid van het door de Raad overgelegde bewijsmateriaal of de beoordeling daarvan ernstig in twijfel kan worden getrokken, met name in het licht van de door artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255 gestelde voorwaarden, of indien verzoeker aan de Unierechter een reeks aanwijzingen verstrekt dat hij geen of niet langer een band heeft met dat regime, geen invloed (meer) uitoefent op dat regime of geen echt risico van omzeiling van de beperkende maatregelen vormt, overeenkomstig artikel 27, lid 3, en artikel 28, lid 3, van besluit 2013/255.
- 72 In casu is verzoeker er evenwel niet in geslaagd het vermoeden van een band met het Syrische regime te weerleggen. In de eerste plaats moet namelijk worden opgemerkt dat verzoeker in het kader van de eerste grief geen enkel argument of element heeft aangedragen op basis waarvan er twijfel kan rijzen over de betrouwbaarheid van het door de Raad overgelegde bewijsmateriaal of de beoordeling die daaraan moest worden verbonden, noch heeft hij melding gemaakt van enige concrete aanwijzing op basis waarvan het Gerecht kon oordelen dat er geen of niet langer een band bestond tussen hem en dat regime, dat hij geen invloed (meer) uitoefende op dat regime of geen echt risico van omzeiling van de beperkende maatregelen vormde. In de tweede plaats kan verzoeker – zelfs indien de argumenten in

aanmerking worden genomen die hij in het kader van de derde grief heeft aangevoerd en waarmee hij beoogt de tweede reden voor zijn opneming op de betreffende lijsten ter discussie te stellen, te weten de reden in de zin van artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255 die betrekking heeft op banden met het regime in kwestie – niet worden geacht aanwijzingen te hebben verstrekt op basis waarvan dat vermoeden kon worden weerlegd.

- 73 Vastgesteld moet immers worden dat verzoeker ontkent dat hij banden heeft met het Syrische regime en dat hij invloed uitoefent op dat regime, maar dat hij bevestigt deel te nemen aan het Grand Town-project, waarbij het Syrische ministerie van Toerisme is betrokken.
- 74 Gelet op het bovenstaande moet worden vastgesteld dat de reden waarom verzoekers naam is opgenomen op de betreffende lijsten, welke reden gebaseerd is op zijn status als vooraanstaande zakenman die in Syrië actief is, voldoende onderbouwd is, zodat de opneming op de betreffende lijsten in het licht van dat criterium gegrond is. De eerste grief moet dus worden afgewezen.

[omissis]

HET GERECHT (Vierde kamer),

rechtdoende, verklaart:

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

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juli 2020.

ondertekeningen