



# Jurisprudentie

**Zaak T-256/19**

(gedeeltelijke publicatie)

**Bashar Assi  
tegen  
Raad van de Europese Unie**

**Arrest van het Gerecht (Vierde kamer) van 24 november 2021**

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden – Beoordelingsfouten – Evenredigheid – Eigendomsrecht – Recht om een economische activiteit uit te oefenen – Misbruik van bevoegdheid – Motiveringsplicht – Rechten van de verdediging – Recht op een eerlijk proces”

1. *Handelingen van de instellingen – Motivering – Verplichting – Omvang – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Verbod van binnenkomst en doorreis voor vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn en bevriezing van de tegoeden van die personen – Besluit genomen in een door de belanghebbende gekende context zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen – Toelaatbaarheid van een beknopte motivering*

*[Art. 296 VWEU; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2019/87, (GBVB) 2019/806 en (GBVB) 2020/719, art. 27, lid 2, onder a), en art. 28, lid 2, onder a), en bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen 2019/85, 2019/798 en 2020/716, bijlage II]*

(zie punten 40-45, 52, 56)

2. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten gelet op de situatie in Syrië – Besluit 2013/255/GBVB en verordening nr. 36/2012 – Criteria voor de vaststelling van de beperkende maatregelen – Vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn – Begrip*

*[Art. 29 VEU; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836 en (GBVB) 2020/719, art. 27, lid 2, onder a), en lid 3, en art. 28, lid 2, onder a), en lid 3; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, art. 15, lid 1 bis, onder a), en lid 1 ter, en uitvoeringsverordening 2020/716]*

(zie punten 50, 51, 94, 171)

3. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Rechten van de verdediging – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden*

*van personen, entiteiten of organisaties die banden hebben met het Syrische regime – Verplichting om de individuele en specifieke redenen voor de genomen besluiten mee te delen – Omvang – Mededeling aan de betrokkene door middel van een publicatie in het Publicatieblad – Toelaatbaarheid*

*[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, onder a), en art. 52, lid 1; besluit (GBVB) 2019/87 van de Raad; uitvoeringsverordening 2019/85 van de Raad]*

(zie punten 61-70)

4. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Specifieke beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of organisaties die banden hebben met het Syrische regime – Rechten van de verdediging – Mededeling van de bezwarende elementen – Later besluit waarbij de naam van de verzoeker wordt gehandhaafd op de lijst van personen voor wie die maatregelen gelden – Geen nieuwe redenen – Schending van het recht om te worden gehoord – Geen*  
*[Besluit (GBVB) 2019/806 van de Raad; uitvoeringsverordening 2019/798 van de Raad]*

(zie punten 72-75, 77)

5. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of organisaties die banden hebben met het Syrische regime – Rechten van de verdediging – Mededeling van de bezwarende elementen – Navolgend besluit waarbij de naam van een persoon wordt gehandhaafd op de lijst van personen die onder deze maatregelen vallen – Nieuwe redenen – Mededeling van de nieuwe elementen aan de betrokkene opdat deze opmerkingen kan indienen – Schending van het recht om te worden gehoord – Geen*  
*[Besluit (GBVB) 2020/719 van de Raad; uitvoeringsverordening 2020/716 van de Raad]*

(zie punten 78, 80)

6. *Europese Unie – Rechterlijk toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Omvang van het toezicht – Bewijs van de gegrondheid van de maatregel – Verplichting voor de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting de gegrondheid van de tegen de betrokken personen of entiteiten aangevoerde redenen aan te tonen*  
*[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2019/87, (GBVB) 2019/806 en (GBVB) 2020/719, bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen 2019/85, 2019/798 en 2020/716, bijlage II]*

(zie punten 87-93)

7. *Europese Unie – Rechterlijk toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Omvang van het toezicht – Opneming van verzoekers naam op de lijst in de bijlage bij het bestreden besluit op grond van zijn hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is – Voor het publiek toegankelijke documenten – Bewijswaarde*

*[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2019/87, (GBVB) 2019/806 en (GBVB) 2020/719, bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen 2019/85, 2019/798 en 2020/716, bijlage II]*

(zie punten 96, 104, 107, 109, 114)

8. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden en economische middelen – Beroep tot nietigverklaring ingesteld door een vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is en ten aanzien van wie een besluit tot bevriezing van tegoeden is vastgesteld – Verdeling van de bewijslast – Besluit gebaseerd op een geheel van aanwijzingen – Bewijswaarde – Omvang*  
*[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2019/87, (GBVB) 2019/806 en (GBVB) 2020/719, bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen 2019/85, 2019/798 en 2020/716, bijlage II]*

(zie punten 115, 116, 121, 127, 129, 130, 135, 140, 151, 152, 158, 159, 170)

9. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten gelet op de situatie in Syrië – Besluit 2013/255/GBVB en verordening nr. 36/2012 – Vermoeden dat vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn, het Syrische regime ondersteunen – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Weerlegbaar vermoeden – Tegenbewijs – Geen*  
*[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2019/87 en (GBVB) 2019/806, bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordeningen 2019/85 en 2019/798, bijlage II]*

(zie punten 161-164, 166, 169)

10. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten gelet op de situatie in Syrië – Besluit 2013/255/GBVB en verordening nr. 36/2012 – Criteria voor de vaststelling van de beperkende maatregelen – Steun aan het Syrische regime en baat bij dat regime – Begrip – Autonoom juridisch criterium – Opneming op de lijsten op basis van een geheel van nauwkeurige, concrete en onderling samenhangende aanwijzingen – Geen*  
*[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluit (GBVB) 2020/719, bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening 2020/716, bijlage II]*

(zie punten 176, 180-182)

11. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden en beperkingen inzake de toegang van personen, entiteiten of organisaties met banden met het Syrische regime – Beperking van het eigendomsrecht en van het recht op vrije uitoefening van een economische activiteit – Schending van het evenredigheidsbeginsel – Geen*

*[Art. 5, lid 4, VEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 15, 16 en 17; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2019/87 en (GBVB) 2019/806, art. 28, leden 6 en 7, en art. 34, en bijlage I; verordening nr. 36/2012 van de Raad, zoals gewijzigd bij verordening nr. 2015/1828, art. 32, lid 4, en uitvoeringsverordeningen 2019/85 en 2019/798, bijlage II]*

(zie punten 192-194, 196-201)

## Samenvatting

Bashar Assi is een vooraanstaand Syrisch zakenman met belangen en activiteiten in diverse sectoren van de Syrische economie. Zijn naam is in januari 2019 opgenomen en vervolgens in mei 2019 en mei 2020 gehandhaafd op de lijsten van personen en entiteiten waarop de door de Raad van de Europese Unie ten aanzien van de Syrische Arabische Republiek vastgestelde beperkende maatregelen van toepassing zijn<sup>1</sup>, en dit om de volgende redenen: ten eerste was hij stichtend vennoot van een luchtvaartmaatschappij en ten tweede was hij voorzitter van de raad van directeurs van Aman Dimashq, een onderneming die actief is in de bouw van een door het Syrische regime ondersteund project voor luxewoningen en -bedrijven. Vanaf 2020 gold er nog een derde reden, namelijk dat hij de onderneming Aman Facilities had opgericht samen met en namens Samer Foz, wiens naam eveneens op de lijsten is opgenomen. Volgens de Raad stelden die activiteiten hem in staat voordeel te trekken uit het Syrische regime en dit regime te steunen.

De redenen voor opneming op een lijst waren gebaseerd op, ten eerste, het criterium van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is, zoals omschreven in artikel 27, lid 2, onder a), en artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255<sup>2</sup>, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, en in artikel 15, lid 1 bis, onder a), van verordening nr. 36/2012<sup>3</sup>, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, en, ten tweede, het criterium van banden met het Syrische regime, zoals omschreven in artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van dat besluit en in artikel 15, lid 1, onder a), van die verordening.

Het Gerecht wijst verzoekers beroep tot nietigverklaring van besluit (GBVB) 2020/719 en uitvoeringsverordening (EU) 2020/716 (hierna: „handhavingshandelingen van 2020”) toe. De Raad, die zich met name had gebaseerd op eerdere activiteiten van verzoeker, heeft, in het bijzonder gelet op het door verzoeker aangevoerde tegenbewijs, namelijk geen voldoende concrete, nauwkeurige en onderling overeenstemmende aanwijzingen verstrekt om aan te tonen dat die redenen voor de opneming van verzoekers naam op een lijst gegrond zijn.

<sup>1</sup> 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 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); besluit (GBVB) 2020/719 van de Raad van 28 mei 2020 tot wijziging van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2020, L 168, blz. 66) en uitvoeringsverordening (EU) 2020/716 van de Raad van 28 mei 2020 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2020, L 168, blz. 1).

<sup>2</sup> 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 2015 (PB 2015, L 266, blz. 75).

<sup>3</sup> 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 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).

### *Beoordeling door het Gerecht*

Wat in de eerste plaats de stelling betreft dat verzoeker een vooraanstaand zakenman is die in Syrië actief is, onderzoekt het Gerecht de bewijzen die de Raad en verzoeker hebben overgelegd met betrekking tot de economische activiteiten van laatstgenoemde.

Wat de hoedanigheid van voorzitter van de raad van directeurs van Aman Dimashq betreft, is het Gerecht van oordeel dat de Raad, om zich in de handhavingshandelingen van 2020 op eerdere activiteiten van verzoeker te kunnen baseren, ernstige en onderling overeenstemmende aanwijzingen had moeten verstrekken op grond waarvan redelijkerwijs kon worden aangenomen dat de betrokkene, na in mei 2019 uit die onderneming ontslag te hebben genomen, banden met die onderneming had behouden, hetgeen de Raad niet heeft gedaan. Aman Dimashq was actief betrokken bij het door het Syrische regime ondersteunde vastgoedproject Marota City. Volgens het Gerecht kon de Raad niet aannemen dat verzoeker als bestuurder van Aman Dimashq aan dat vastgoedproject had deelgenomen terwijl hij geen banden meer had met die onderneming.

Wat ten slotte het argument betreft dat verzoeker Aman Facilities samen met en namens Foz heeft opgericht, stelt het Gerecht vast dat verzoeker weliswaar heeft erkend dat hij die onderneming heeft opgericht, maar dat op basis van de stukken van het dossier niet kan worden gesteld dat hij namens Foz heeft gehandeld.

Gelet op het voorgaande komt het Gerecht tot de slotsom dat de Raad bij de vaststelling van de handhavingshandelingen van 2020 niet genoegzaam heeft aangetoond dat verzoeker kon worden aangemerkt als een vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is.

Wat in de tweede plaats de stelling betreft dat verzoeker via zijn zakelijke activiteiten het Syrische regime zou hebben gesteund en van dat regime zou hebben geprofiteerd, herinnert het Gerecht er allereerst aan dat de redenen voor de opneming van de naam van een bepaalde persoon op de lijst elkaar kunnen overlappen en dat een persoon bijgevolg kan worden aangemerkt als vooraanstaand(e) zakenvrouw of -man die in Syrië actief is, en tegelijkertijd op basis van dezelfde activiteiten kan worden geacht baat te hebben bij het Syrische regime of dat regime te steunen.

Aangezien verzoeker op het moment van de vaststelling van de handhavingshandelingen van 2020 geen voorzitter van de raad van directeurs van Aman Dimashq meer was, kon hij niet worden geacht wegens de deelname van die onderneming aan het vastgoedproject Marota City baat te hebben bij het Syrische regime of dat regime te steunen. Daar de onderneming Fly Aman nog niet operationeel was, zijn er ook geen bewijzen dat verzoeker als stichtend vennoot ervan baat had bij het Syrische regime of dat regime steunde. Wat ten slotte de onderneming Aman Facilities betreft, kan het enkele feit dat verzoeker een onderneming heeft opgericht en deze met het oog op die oprichting heeft ingeschreven, evenmin volstaan om aan te nemen dat hij baat heeft bij het Syrische regime of dat regime steunt.

Het Gerecht komt dan ook tot de slotsom dat de Raad de tweede reden voor de opneming van verzoekers naam op de lijsten, namelijk zijn banden met het Syrische regime, niet voldoende heeft onderbouwd en dat de handhaving van verzoekers naam in de handelingen van 2020 ongegrond is.

Bijgevolg verklaart het Gerecht besluit (GBVB) 2020/719 van de Raad en uitvoeringsverordening (EU) 2020/716 van de Raad nietig voor zover zij verzoeker betreffen.