



Jurisprudentie

Zaak T-296/20

(gedeeltelijke publicatie)

**Amer Foz
tegen
Raad van de Europese Unie**

Arrest van het Gerecht (Vierde kamer) van 18 mei 2022

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

1. *Handelingen van de instellingen – Motivering – Verplichting – Draagwijdte – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Inreis- en doorreisverbod alsmede bevrozing van de tegoeden van vooraanstaande zakenvrouwen en -mannen die in Syrië actief zijn – Besluit genomen in een voor de betrokkene gekende context zodat hij 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) 2020/212, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2021/855, bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]

(zie punten 35-40, 44, 45, 48, 49, 53)

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 vaststelling van de beperkende maatregelen – Vooraanstaande zakenvrouwen en -mannen die in Syrië actief zijn – Banden met het Syrische regime – Band met een persoon of entiteit op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn – Begrippen – Gevallen waarbij gelijktijdig aan verschillende aanknopingscriteria wordt voldaan*
[Art. 296 VWEU; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2021/855, art. 27, leden 1 en 2, a), en 28, leden 1, 2, a), en 3, en bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, art. 15, lid 1, a), 1 bis, a), en 1 ter, 2015/1828, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]

(zie punten 43, 46, 82-94)

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 lichamen die banden hebben met het Syrische regime – Verplichting om de individuele en specifieke redenen voor de genomen besluiten mee te delen – Draagwijdte – Mededeling aan de betrokkene door middel van een bekendmaking in het Publicatieblad – Toelaatbaarheid – Schending – Geen*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 41, lid 2, a), en 52, lid 1; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2021/855, bijlage I; verordeningen van de Raad 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]

(zie punten 56-59, 61-64)

4. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Rechten van de verdediging – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Recht op een voorafgaande formele hoorzitting – Geen*
[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/855 en (GBVB) 2021/855, bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]

(zie punt 60)

5. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Specifieke beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden van personen, entiteiten of lichamen die banden hebben met het Syrische regime – Rechten van de verdediging – Mededeling van de bezwarende elementen – Navolgend besluit waarbij verzoekers naam wordt gehandhaafd op de lijst van personen die onder deze maatregelen vallen – Geen nieuwe gronden – Schending van het recht om te worden gehoord – Geen*
[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2020/855, bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/716, 2020/848 en 2021/848, bijlage II]

(zie punten 66-68, 70)

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 – Omvang van de beoordelingsbevoegdheid van die bevoegde autoriteit*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2019/719 en (GBVB) 2021/855, art. 27, lid 4, en 28, lid 4, en bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]

(zie punten 71-77, 154)

7. *Europese Unie – Rechterlijk toezicht op de rechtmatigheid van de handelingen van de instellingen – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Omvang van het toezicht – Inschrijving van verzoeker 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 – Beginsel van de vrije beoordeling van het bewijs [Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/855 en (GBVB) 2021/855, bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]*

(zie punten 96, 97, 101, 102, 104-106, 109-112)

8. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden en economische middelen – Beroep tot nietigverklaring ingesteld door een persoon die banden heeft met een persoon of entiteit ten aanzien waarvan een besluit houdende bevriezing van de tegoeden is vastgesteld – Verdeling van de bewijslast – Besluit gebaseerd op een geheel van aanwijzingen – Toelaatbaarheid – Voorwaarden [Art. 296 VWEU; besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2021/855, art. 27, lid 2, b), en 28, lid 2, b), en bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, art. 15, lid 1 bis, b), 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]*

(zie punten 115, 118, 119, 129, 144, 152, 155, 158, 163-166, 177)

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 zakenvrouwen en -mannen 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) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2021/855, art. 27, lid 3, en 28, lid 3, en bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]*

(zie punten 168-170)

10. *Gerechtelijke procedure – Bewijs – Bewijsstukken – Getuigenverklaring – Bewijswaarde – Beoordeling door de Unierechter – Criteria [Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, (GBVB) 2020/212, (GBVB) 2020/855 en (GBVB) 2021/855, bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]*

(zie punt 171)

11. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten gelet op de situatie in Syrië – Besluit 2013/255/GBVB – Vermoeden dat vooraanstaande zakenvrouwen en -mannen die in Syrië actief zijn, het Syrische regime ondersteunen – Band met een persoon of entiteit op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn – Plaatsing van de betrokken persoon op de*

lijst om het risico op omzeiling van de vastgestelde beperkende maatregelen te voorkomen – Toelaatbaarheid

[Besluit 2013/255/GBVB van de Raad, zoals gewijzigd bij besluiten (GBVB) 2015/1836, art. 27, leden 2 en 3, en 28, leden 2 en 3; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, art. 15, lid 1 ter, en 2015/1828]

(zie punten 173, 174, 176)

12. *Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië – Bevriezing van tegoeden en beperkingen inzake de toegang van personen, entiteiten of lichamen die banden met het Syrische regime hebben – 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) 2020/212, (GBVB) 2020/719 en (GBVB) 2021/855, bijlage I; verordeningen van de Raad nr. 36/2012, 2020/211, 2020/716 en 2021/848, bijlage II]

(zie punten 188-197)

Samenvatting

Amer Foz is een zakenman van Syrische nationaliteit. Zijn naam is in februari 2020¹ opgenomen en vervolgens in mei 2020 en mei 2021² gehandhaafd op de lijsten van personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van toepassing zijn die de Raad tegen de Syrische Arabische Republiek heeft vastgesteld. Hij is op de lijst geplaatst omdat hij een vooraanstaand zakenman is met persoonlijke en familiale zakelijke belangen en activiteiten in meerdere sectoren van de Syrische economie, die financieel profiteert van de toegang tot commerciële opportuniteiten en het Syrische regime steunt, en tegelijkertijd banden heeft met zijn broer Samer Foz, die eveneens op de lijsten is geplaatst. In mei 2021 heeft de Raad ook aangegeven dat Amer Foz met zijn broer verschillende commerciële projecten uitvoerde, onder meer in de sector van kabelproductie en zonne-energie, en dat de twee broers namens het Syrische regime verschillende activiteiten ondernamen met de Islamitische Staat in Irak en Levant (hierna: „ISIL”), waaronder de levering van wapens en munitie in ruil voor tarwe en olie.

¹ Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2020/212 van de Raad van 17 februari 2020 tot uitvoering van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2020, L 43 I, blz. 6) en uitvoeringsverordening (EU) 2020/211 van de Raad van 17 februari 2020 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2020, L 43 I, blz. 1).

² Besluit (GBVB) 2020/719 van de Raad van 28 mei 2020 houdende 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); besluit (GBVB) 2021/855 van de Raad van 27 mei 2021 tot wijziging van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2021, L 188, blz. 90) en uitvoeringsverordening (EU) 2021/848 van de Raad van 27 mei 2021 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2021, L 188, blz. 18).

De naam van Amer Foz is op de betrokken lijsten geplaatst op basis van drie criteria, te weten dat hij als vooraanstaand zakenman in Syrië actief is, dat hij banden heeft met het Syrische regime en dat hij banden heeft met een persoon of entiteit waarop de beperkende maatregelen van toepassing zijn.³

Het Gerecht verwerpt het beroep tot nietigverklaring dat Amer Foz heeft ingesteld tegen de handelingen waarbij hij op de litigieuze lijsten is geplaatst (hierna: „oorspronkelijke handelingen”, „handhavingshandelingen van 2020” en „handhavingshandelingen van 2021”). Het preciseert daarbij de criteria voor plaatsing op een lijst in het geval dat de Raad tegelijkertijd verschillende plaatsingscriteria toepast. In die context specificceert het Gerecht met name de draagwijdte van het criterium dat de betrokkene banden heeft met een andere persoon of entiteit waarop reeds beperkende maatregelen van toepassing zijn. Het Gerecht onderzoekt ook voor het eerst de voorwaarde inzake het bestaan van voldoende informatie waaruit blijkt dat geen reëel risico bestaat dat de op de lijsten geplaatste personen de vastgestelde maatregelen zullen omzeilen. Indien aan deze voorwaarde is voldaan, wordt een persoon die banden heeft met een andere persoon of entiteit waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn, niet op die lijsten gehandhaafd.

Beoordeling door het Gerecht

Het Gerecht brengt om te beginnen in herinnering dat voor dezelfde persoon meerdere redenen voor plaatsing op de lijst elkaar kunnen overlappen, die dan verband houden met verschillende criteria. Naar analogie van het arrest Kaddour/Raad⁴ kan een persoon worden aangemerkt als een vooraanstaande zakenvrouw of -man die in Syrië actief is en worden geacht, mede door zakelijke banden, via diezelfde activiteiten verbonden te zijn met een andere persoon op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn. Evenzo kan deze persoon banden hebben met het Syrische regime, en tegelijkertijd, om dezelfde redenen, banden hebben met een persoon op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn.

Wat het criterium betreft van de band tussen Amer Foz en een persoon of entiteit waarop de beperkende maatregelen van toepassing zijn⁵, herinnert het Gerecht eraan dat de broer van Amer Foz op de lijst is geplaatst omdat hij een vooraanstaand zakenman is die in Syrië actief is en banden met het Syrische regime heeft. Aangezien de broer van Amer Foz voor het Gerecht⁶ niet heeft aangetoond dat de tegen hem vastgestelde maatregelen nietig moeten worden verklaard, genieten zij het vermoeden van rechtsgeldigheid van handelingen van de instellingen van de Unie en blijven zij dus rechtsgevolgen in het leven roepen zolang zij niet zijn ingetrokken, nietig zijn verklaard of ongeldig zijn verklaard. Aangezien de Raad niet betoogt dat de voorwaarde dat een persoon lid is van het gezin Foz een autonoom criterium voor plaatsing op de lijst is, anders dan de voorwaarde dat iemand behoort tot de families Al-Assad of Makhlof zoals is vastgesteld in

³ De redenen voor zijn plaatsing op de lijsten waren gebaseerd op, ten eerste, het criterium van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is, zoals gedefinieerd in artikel 27, lid 2, onder a), en 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, ten tweede, het criterium van banden met het Syrische regime, zoals gedefinieerd in artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van dat besluit evenals in artikel 15, lid 1, onder a) van deze verordening en, ten derde, het criterium van banden met een persoon of een entiteit waarop de beperkende maatregelen van toepassing zijn, zoals gedefinieerd in artikel 27, lid 2, laatste zinsdeel, en artikel 28, lid 2, laatste zinsdeel, van besluit 2013/255 evenals in artikel 15, lid 1 bis, laatste zinsdeel, van verordening nr. 36/2012.

⁴ Arrest van 23 september 2020, Kaddour/Raad (T-510/18, EU:T:2020:436, punt 77).

⁵ Artikel 27, lid 2, en artikel 28, lid 2, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836.

⁶ Zie in dit verband arrest van 24 november 2021, Foz/Raad (T-258/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:820).

besluit 2013/255, moet volgens het Gerecht het feit dat Amer en Samer Foz broers zijn, worden beschouwd als een feitelijk gegeven, met name in het kader van het onderzoek van de zakelijke banden tussen hen.

Het Gerecht komt in dit verband tot de slotsom dat de Raad een reeks van voldoende concrete, nauwkeurige en onderling overeenstemmende aanwijzingen heeft verstrekt met betrekking tot de banden die in het kader van die zakenrelaties tussen Amer en Samer Foz bestonden, ten eerste op de datum van vaststelling van de oorspronkelijke handelingen, via het familiebedrijf Aman Holding en de vennootschap ASM International General Trading, ten tweede bij de vaststelling van de handhavingshandelingen van 2020, via dat familiebedrijf, en ten slotte bij de vaststelling van de handhavingshandelingen van 2021, via de activiteiten die zij namens het Syrische regime met ISIL verrichtten. Het bestaan van zakelijke banden tussen de twee mannen komt ook tot uiting in een vorm van onderlinge afstemming bij het beheer van hun aandelenportefeuilles.

Ten slotte oordeelt het Gerecht in het licht van de relevante bepalingen van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat er een reëel risico bestaat dat Amer Foz de beperkende maatregelen zal omzeilen. Daarbij houdt het rekening met de bevoorrechte positie van Samer Foz in de Syrische economie en zijn invloed, met de huidige of vroegere zakelijke banden tussen hem en Amer Foz, met het feit dat zij broers zijn, met het belang van het familiebedrijf waarin zij aandelen bezaten en verantwoordelijke functies uitoefenden, alsook met het feit dat niet kan worden uitgesloten dat Amer Foz en zijn broer onderling overleg hebben gepleegd om hun aandelen in verschillende ondernemingen over te dragen,