



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Vierde kamer – uitgebreid)

8 maart 2023\*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid – Beperkende maatregelen tegen Syrië –  
Bevriezing van tegoeden – Beoordelingsfouten – Terugwerkende kracht –  
Gewettigd vertrouwen – Rechtszekerheid – Gezag van gewijsde”

In zaak T-426/21,

**Nizar Assaad**, wonende te Beiroet (Libanon), vertegenwoordigd door M. Lester, QC, G. Martin  
en C. Enderby Smith, solicitors,

verzoeker,

tegen

**Raad van de Europese Unie**, vertegenwoordigd door T. Haas en M. Bishop als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Vierde kamer – uitgebreid),

ten tijde van de beraadslaging samengesteld als volgt: S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul, R. Frendo  
en J. Martín y Pérez de Nanclares (rapporteur), rechters,

griffier: I. Kurme, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 22 september 2022,

het navolgende

## Arrest

- 1 Met zijn beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoeker, Nizar Assaad, nietigverklaring van uitvoeringsbesluit (GBVB) 2021/751 van de Raad van 6 mei 2021 tot uitvoering van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2021, L 160, blz. 115),

\* Procestaal: Engels.

uitvoeringsverordening (EU) 2021/743 van de Raad van 6 mei 2021 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2021, L 160, blz. 1), besluit (GBVB) 2022/849 van de Raad van 30 mei 2022 tot wijziging van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2022, L 148, blz. 52), en uitvoeringsverordening (EU) 2022/840 van de Raad van 30 mei 2022 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB 2022, L 148, blz. 8), voor zover deze handelingen hem betreffen.

## **I. Voorgeschiedenis van het geding en feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan**

- 2 Verzoeker is een zakenman met de Syrische, Libanese en Canadese nationaliteit.
- 3 De Raad van de Europese Unie heeft krachtens artikel 29 VEU besluit 2011/273/GBVB van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2011, L 121, blz. 11) vastgesteld, waarin het gewelddadig neerslaan van vreedzame betogingen in Syrië met klem is veroordeeld en waarin de Syrische autoriteiten zijn opgeroepen 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.
- 4 De namen van degenen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige onderdrukking van de Syrische burgerbevolking en de namen van de natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten waarmee zij banden hebben, zijn vermeld in de bijlage bij besluit 2011/273. Uit hoofde van 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. Bij vaststelling van het besluit in kwestie stond de naam van verzoeker niet in die bijlage.
- 5 Omdat bepaalde beperkende maatregelen tegen de Arabische Republiek Syrië binnen de werkingssfeer van het VWEU vallen, heeft de Raad krachtens artikel 215, lid 2, VWEU, 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 de verantwoordelijken voor deze repressie, die is opgenomen in bijlage II bij deze verordening, 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 herziet hij daarenboven de lijst in bijlage II regelmatig – ten minste om de twaalf maanden.
- 6 Bij uitvoeringsbesluit 2011/515/GBVB van de Raad van 23 augustus 2011 tot uitvoering van besluit 2011/273/GBVB (PB 2011, L 218, blz. 20) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 843/2011 van de Raad van 23 augustus 2011 tot uitvoering van verordening nr. 442/2011 (PB 2011, L 218, blz. 1) (hierna: „handelingen van 2011”) is de naam van Nizar Al-Assaad opgenomen in regel 3 van de lijst in tabel A (Personen) van bijlage I bij besluit 2011/273 en in regel 3 van de lijst van bijlage II bij verordening nr. 442/2011 (hierna: „lijsten van 2011”).

- 7 In de lijsten van 2011 waren geen identificatiegegevens van Nizar Al-Assaad opgenomen. Als reden voor de opname van zijn naam werd het volgende aangegeven:
- „Zeer nauwe banden met belangrijke overheidsfunctionarissen. Financiert de Shabiha in de regio Latakia.”
- 8 Bij brief van 16 september 2011 hebben verzoekers vertegenwoordigers de Raad meegedeeld dat diens naam, waarvan zij dachten dat die in regel 3 van de lijsten van 2011 was opgenomen, onjuist was overgenomen. Zij stelden dat verzoeker „Nizar Assaad” in plaats van „Nizar Al-Assaad” heet. Daarbij verduidelijkten zij dat verzoekers Arabische naam نزار الأسد is, een andere naam dan die van president Bashar Al-Assad, te weten الأسد. Ten slotte hebben zij verzocht om toegang tot het dossier van de Raad en om schrapping van verzoekers naam van de lijsten van 2011. Op 13 oktober 2011 hebben zij de Raad opnieuw een brief gestuurd met het verzoek een standpunt over hun brief van 16 september 2011 in te nemen.
- 9 Op 19 oktober 2011 heeft verzoeker bij het Gerecht een beroep tot nietigverklaring van de handelingen van 2011 ingesteld, voor zover zij hem betroffen. Dit beroep is ingeschreven op de griffie van het Gerecht onder nummer T-550/11.
- 10 Op 27 oktober 2011 hebben verzoekers vertegenwoordigers de Raad opnieuw een brief gestuurd. Bij brief van 28 oktober 2011 heeft de Raad daarop geantwoord dat de lijsten van 2011 geen betrekking hadden op verzoeker en dat het om de neef van president Bashar Al-Assad ging.
- 11 Bij brief van 3 november 2011 hebben verzoekers vertegenwoordigers de Raad verzocht de identificatiegegevens van de persoon in regel 3 van de lijsten van 2011 te corrigeren en het Gerecht een brief te sturen waarin in wezen zou worden uiteengezet in welke precieze situatie verzoeker zich bevond.
- 12 Op 14 november 2011 heeft de Raad besluit 2011/735/GBVB tot wijziging van besluit 2011/273 (PB 2011, L 296, blz. 53) en verordening (EU) nr. 1150/2011 tot wijziging van verordening nr. 442/2011 (PB 2011, L 296, blz. 1) (hierna: „handelingen van november 2011”) vastgesteld, waarbij de naamsvermeldingen en de identificatiegegevens van de persoon in regel 3 van de lijsten van 2011 werden gewijzigd en daarin respectievelijk zijn Arabische naam, te weten نزار الأسد, en de volgende gegevens werden opgenomen: „Neef van Bashar Al-Assad; voormalig hoofd van de maatschappij „Nizar Oilfield Supplies”. Voorts werd de naam in Latijns schrift gespeld als „Nizar Al-Assad”.
- 13 Bij brief van 15 november 2011 heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers in kennis gesteld van de vaststelling van de in punt 12 hierboven vermelde besluiten en verduidelijkt dat in de handelingen van 2011 niet naar verzoeker werd verwezen.
- 14 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 noodzakelijk geacht om, gelet op de ernst van de situatie in Syrië, bijkomende beperkende maatregelen vast te stellen. Duidelijkheidshalve zijn de bij besluit 2011/273 opgelegde maatregelen en de bijkomende maatregelen in één rechtsinstrument opgenomen. Artikel 18 van besluit 2011/782 voorziet in beperkingen voor de toelating van de in bijlage I bij dat besluit genoemde personen tot het grondgebied van de Unie, en artikel 19 van dat besluit voorziet in de bevrozing van de tegoeden en economische middelen van de in de bijlagen I en II genoemde personen en entiteiten.

- 15 Op 21 december 2011 heeft de Raad overeenkomstig artikel 114, leden 4 en 7, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht van 2 mei 1991, zoals gewijzigd op 19 juni 2013, bij het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen op grond dat verzoeker geen procesbelang had.
- 16 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 (PB 2012, L 16, blz. 1).
- 17 Bij beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266), heeft het Gerecht verzoekers beroep niet-ontvankelijk verklaard, aangezien hij niet de in de lijsten van 2011 bedoelde persoon was en dus geen procesbelang had.
- 18 Besluit 2011/782 is vervangen door besluit 2012/739/GBVB van de Raad van 29 november 2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB 2012, L 330, blz. 21).
- 19 Op 22 april 2013 heeft de Raad uitvoeringsbesluit 2013/185/GBVB tot uitvoering van besluit 2012/739 (PB 2013, L 111, blz. 77) en uitvoeringsverordening (EU) nr. 363/2013 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2013, L 111, blz. 1) vastgesteld. Bij deze handelingen zijn de naamsvermeldingen van de persoon in regel 3 van de lijsten van 2011 en diens identificatiegegevens gewijzigd. De vermelding stond nu in regel 36 van de lijst in tabel A (Personen) van bijlage I bij besluit 2012/739 en in regel 36 van de lijst in tabel A (Personen) van bijlage II bij verordening nr. 36/2012 (hierna samen: „lijsten van 2013”).
- 20 Ten eerste werd de naam van de betrokkene daarin als volgt weergegeven:  
„Nizar (نزار) Al-Assad (دعسأالا) (of Al-Assaad, Al-Assad, Al-Asaad)”.  
21 Ten tweede werd onder de kop „Identificatiegegevens” vermeld dat de betrokkene „voorheen hoofd van de [maatschappij] „Nizar Oilfield Supplies” was.
- 22 De gronden voor opname in de lijsten waren echter dezelfde als die in de handelingen van 2011.
- 23 Bij brief van 25 april 2013 hebben verzoekers vertegenwoordigers de Raad verzocht om de verwijzingen naar „Assaad” en „Al-Assaad” te schrappen en ook de Arabische naam van verzoeker, die volgens hen onjuist was gespeld, te verwijderen, en om aan te geven dat de persoon wiens naam op de lijsten van 2013 was geplaatst, de neef van Bashar Al-Assad was.
- 24 Op 4 mei 2013 heeft de Raad een rectificatie van de in punt 19 hierboven genoemde handelingen gepubliceerd (PB 2013, L 123, blz. 28), waarbij de naam en de identificatiegegevens van de persoon wiens naam in regel 36 van de lijsten van 2013 was opgenomen, werden gewijzigd. Ten eerste werden de namen „Al-Assaad”, „Al-Assad” en „Al-Asaad” geschrapt en de daarin opgenomen Arabische namen vervangen door de Arabische naam نزار الأسد en ten tweede werd de volgende informatie toegevoegd: „Neef van Bashar Al-Assad”.
- 25 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).

- 26 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 tevens verordening (EU) 2015/1828 tot wijziging van verordening nr. 36/2012 (PB 2015, L 266, blz. 1) vastgesteld.
- 27 De formulering van de artikelen 27 en 28 van besluit 2013/255 is gewijzigd bij besluit 2015/1836. Die artikelen beperken thans de binnenkomst op of doorreis via het grondgebied van de lidstaten en bepalen dat de tegoeden van personen „zoals vermeld in bijlage I” die zijn geassocieerd met de categorieën personen als bedoeld in lid 2, onder a) tot en met g), van deze artikelen, worden bevroren, 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”.
- 28 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.
- 29 Op 28 mei 2018 heeft de Raad besluit (GBVB) 2018/778 tot wijziging van besluit 2013/255 (PB 2018, L 131, blz. 16) en uitvoeringsverordening (EU) 2018/774 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2018, L 131, blz. 1) vastgesteld. Bij deze handelingen werd de naam van de persoon naar wie werd verwezen in regel 36 van de lijst in tabel A (Personen) van bijlage I bij besluit 2013/255 en in regel 36 van de lijst in tabel A (Personen) van bijlage II bij verordening nr. 36/2012 (hierna samen: „betrokken lijsten”) als volgt gewijzigd: „Nizar ( نزار ) al-Asaad ( الأسعد ) (of Nizar Asaad)”. De identificatiegegevens en de gronden voor opname in de lijsten waren dezelfde als die van de handelingen van 2011.
- 30 Op 17 mei 2019 heeft de Raad besluit (GBVB) 2019/806 tot wijziging van besluit 2013/255 (PB 2019, L 132, blz. 36) en uitvoeringsverordening (EU) 2019/798 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2019, L 132, blz. 1) (hierna samen: „handelingen van 2019”) vastgesteld. Bij de handelingen van 2019 zijn de identificatiegegevens betreffende de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon gewijzigd, en is ook de motivering voor opname in de lijst gewijzigd.
- 31 Onder de kop „Identificatiegegevens” werd alleen nog het volgende vermeld: „Geslacht: mannelijk”.
- 32 De opname in de lijst werd nu als volgt gemotiveerd:  
„Vooraanstaand zakenman in Syrië met nauwe banden met het regime. Neef van Bashar Al-Assad, en heeft banden met de families Assad en Makhlof.  
  
Maakt als zodanig deel uit van het Syrische regime, profiteert ervan en steunt het.  
  
Belangrijke investeerder in olie en voormalig hoofd van „Nizar Oilfield Supplies”.
- 33 Op 11 september 2019 heeft de Raad een rectificatie van de handelingen van 2019 gepubliceerd (PB 2019, L 234, blz. 31; hierna: „rectificatie van 2019”), waarbij de naamsvermeldingen van de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon werden gewijzigd. De namen werden als volgt vermeld: „Nizar ( نزار ) Al-Assad ( الأسد ) (of Al-Asad; Assad; Asad)”.

- 34 Op 28 mei 2020 heeft de Raad besluit (GBVB) 2020/719 tot wijziging van besluit 2013/255 (PB 2020, L 168, blz. 66) en uitvoeringsverordening (EU) 2020/716 tot uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB 2020, L 168, blz. 1) vastgesteld. Bij deze handelingen werden de naamsvermeldingen van de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon als volgt gewijzigd: „Nizar (نزار) AL-ASSAD (الأسد) (ook bekend als al-Asad; Assad; Asad)”. De gronden voor opname in de lijsten waren dezelfde als die in de handelingen van 2019.
- 35 Bij brief van 23 juni 2020 hebben verzoekers vertegenwoordigers de Raad onder verwijzing naar de in de punten 29, 30 en 34 hierboven genoemde handelingen verzocht te bevestigen dat verzoekers naam niet in de betrokken lijsten was opgenomen (hierna: „brief van 23 juni 2020”).
- 36 Bij brief van 12 februari 2021 heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers meegedeeld dat hij verzoeker na heronderzoek van de dossiergegevens wel beschouwde als de persoon die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld (hierna: „brief van 12 februari 2021”). In diezelfde brief heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers meegedeeld dat hij voornemens was om de beperkende maatregelen jegens verzoeker te handhaven, met een nieuwe motivering waarin werd verduidelijkt dat verzoeker wel degelijk de in regel 36 van de betrokken lijsten vermelde persoon was. Als bijlagen bij die brief heeft de Raad de stukken WK 4069/2019 INIT van 21 maart 2019 en WK 985/2021 INIT van 22 januari 2021 toegezonden. De Raad heeft deze vertegenwoordigers uitgenodigd om uiterlijk op 26 februari 2021 hun opmerkingen in te dienen.
- 37 Bij brief van 26 februari 2021 hebben verzoekers vertegenwoordigers hun opmerkingen bij de Raad ingediend. Zij hebben daarin in wezen het feit bekritiseerd dat de Raad een ander standpunt ten aanzien van verzoeker had ingenomen door hem nu te beschouwen als de persoon die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld. Voorts hebben zij opmerkingen gemaakt over de redenen waarom die persoon op de lijsten was geplaatst en over de gegevens in de stukken WK 4069/2019 INIT en WK 985/2021 INIT. Tot slot hebben zij als bijlage een aantal brieven van personen en een entiteit gevoegd waarin opmerkingen over verzoekers situatie werden gemaakt.
- 38 Op 6 mei 2021 heeft de Raad uitvoeringsbesluit 2021/751 en uitvoeringsverordening 2021/743 (hierna samen: „handelingen van 2021”) vastgesteld.
- 39 De naamsvermelding van verzoeker is „Nizar AL-ASSAD (ook bekend als al-Asad, Assad, Asad, Assaad, Asaad, Al-Assaad) (أسعد; الأسعد; نزار)”.
- 40 Onder de kop „Identificatiegegevens” staat dat verzoekers geboortedatum 2.3.1948 of 23.3.1948 of maart 1948 is en dat hij een man is. Voorts wordt aangegeven dat hij de Syrische, Libanese en Canadese nationaliteit heeft. Tevens worden de nummers van zijn Syrische (nr. 011090258), Libanese (RL 0003434) en Canadese (AG 629220) paspoort vermeld.

- 41 Als motivering staat te lezen:

„Vooraanstaand zakenman in Syrië met nauwe banden met het regime. Heeft banden met de families Assad en Makhlof.

Maakt als zodanig deel uit van het Syrische regime, profiteert ervan en steunt het.

Belangrijke investeerder in olie, oprichter en directeur van de onderneming Lead Contracting & Trading Ltd.”

- 42 Bij brief van 7 mei 2021 heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers meegedeeld dat zijn beoordeling door geen van hun argumenten in twijfel werd getrokken. De Raad wees de vertegenwoordigers er daarin tevens op dat zij vóór 1 maart 2022 nieuwe opmerkingen konden indienen.
- 43 Bij brief van 28 mei 2021 heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers meegedeeld dat diens naam ook na heronderzoek op de betrokken lijsten bleef staan.
- 44 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 14 juli 2021, heeft verzoeker het onderhavige beroep ingesteld.
- 45 Bij brief van 13 april 2022 heeft de Raad verzoekers vertegenwoordigers meegedeeld dat hij voornemens was om de beperkende maatregelen jegens hem te handhaven en de motivering in de handelingen van 2021 te wijzigen door aan het einde ervan het volgende toe te voegen: „Meerderheidsaandeelhouder van de vennootschap Syrian Olive Oil Private JSC, producent van eetbare oliën, gevestigd in Syrië”.
- 46 Als bijlage bij zijn brief van 13 april 2022 heeft de Raad het stuk WK 5366/2022 INIT van 11 april 2022 aan verzoekers vertegenwoordigers toegezonden met de mededeling dat zij vóór 29 april 2022 opmerkingen over de nieuwe reden voor plaatsing op de lijst en over het stuk WK 5366/2022 INIT konden indienen.
- 47 Bij brief van 28 april 2022 hebben verzoekers vertegenwoordigers hun opmerkingen bij de Raad ingediend.
- 48 Op 30 mei 2022 heeft de Raad besluit 2022/849 en uitvoeringsverordening 2022/840 (hierna samen: „handhavingshandelingen van 2022”) vastgesteld. Krachtens besluit 2022/849 is de toepassing van besluit 2013/255 verlengd tot 1 juni 2023. Verzoekers naam is in regel 36 van tabel A (Personen) van de betrokken lijsten gehandhaafd. De Raad heeft de vaststelling van de beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker onderbouwd met dezelfde redenen als die welke in de handelingen van 2021 worden vermeld.

## II. Conclusies van partijen

- 49 Verzoeker verzoekt het Gerecht:
- de handelingen van 2021 en de handhavingshandelingen van 2022 (hierna samen: „bestreden handelingen”) nietig te verklaren voor zover zij hem betreffen;
  - de Raad te verwijzen in de kosten.
- 50 De Raad verzoekt het Gerecht:
- het beroep te verwerpen;
  - verzoeker te verwijzen in de kosten;
  - subsidiair, voor het geval de bestreden handelingen nietig worden verklaard, te gelasten dat de gevolgen van besluit 2022/849 in stand worden gelaten voor zover zij verzoeker betreffen, tot

het moment waarop de gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2022/840 ingaat.

### III. In rechte

- 51 Ter ondersteuning van zijn beroep voert verzoeker vijf middelen aan: 1) beoordelingsfouten; 2) schending van het vertrouwensbeginsel; 3) schending van het rechtszekerheidsbeginsel; 4) „misbruik van bevoegdheid”, en 5) schending van het gezag van gewijsde.
- 52 Het tweede en het derde middel moeten samen worden onderzocht, aangezien het vertrouwensbeginsel een uitvloeisel is van het rechtszekerheidsbeginsel [zie arrest van 12 april 2013, Du Pont de Nemours (Frankrijk) e.a./Commissie, T-31/07, niet gepubliceerd, EU:T:2013:167, punt 301 en aldaar aangehaalde rechtspraak]. Bovendien berusten deze twee middelen op dezelfde premisse, namelijk dat de bestreden handelingen terugwerkende kracht hebben in die zin dat daarin volgens verzoeker voor het eerst wordt vastgesteld dat hij sinds de vaststelling van de handelingen van 2011 de in regel 36 bedoelde persoon is.
- 53 Voordat deze middelen worden onderzocht, moet het voorwerp van het onderhavige beroep worden verduidelijkt en moet uitspraak worden gedaan over de ontvankelijkheid van het bewijsmateriaal dat verzoeker in repleik heeft overgelegd.

#### A. Voorwerp en strekking van het onderhavige beroep

- 54 Met zijn beroep vordert verzoeker enkel nietigverklaring van de handelingen van 2021 en van de handhavingshandelingen van 2022, voor zover zij hem betreffen.
- 55 In herinnering moet worden gebracht dat verzoeker wel degelijk de persoon is op wie de bestreden handelingen van toepassing zijn, en er wordt niet betwist dat er in ieder geval sinds de vaststelling van die handelingen beperkende maatregelen jegens hem gelden. Partijen verschillen echter van mening over de vraag of er vóór de vaststelling van de handelingen van 2021 beperkende maatregelen voor verzoeker golden.
- 56 In dit verband is verzoeker in wezen van mening dat dergelijke maatregelen toen niet voor hem golden, zoals de Raad vóór de verzending van de brief van 12 februari 2021 herhaaldelijk heeft erkend. De Raad stelt echter ten onrechte te hebben aangenomen dat verzoeker niet de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon was, terwijl hij dat sinds de vaststelling van de handelingen van 2011 wel degelijk was. In die omstandigheden heeft de Raad de identificatiegegevens van de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon met de handelingen van 2021 willen verduidelijken en de redenen voor plaatsing op de lijst willen wijzigen, zodat daaruit duidelijk bleek dat het om verzoeker ging en dat zijn naam sinds de handelingen van 2011 op de betrokken lijsten was opgenomen. Verzoeker leidt daaruit af dat de bestreden handelingen terugwerkende kracht hebben, hetgeen de Raad betwist.
- 57 Ten eerste moet dus worden onderzocht of de redenen waarom verzoeker op de lijst is geplaatst, in de bestreden handelingen afdoende zijn gestaafd. Dit zal worden onderzocht in het kader van het eerste middel, dat is ontleend aan beoordelingsfouten. Ten tweede moet worden onderzocht of de bestreden handelingen terugwerkende kracht kunnen hebben. Die vraag zal in het gezamenlijke onderzoek van het tweede en het derde middel inzake respectievelijk schending van het vertrouwensbeginsel en schending van het rechtszekerheidsbeginsel worden bestudeerd.



58 Uit de punten 49 en 54 hierboven blijkt echter dat het Gerecht niet is gevraagd zich uit te spreken over de rechtmatigheid van de handelingen die vóór de bestreden handelingen zijn vastgesteld. Er hoeft met andere woorden niet te worden nagegaan of de in die handelingen vermelde redenen voor plaatsing op de lijst rechtens genoegzaam zijn gestaafd, en zelfs niet of de identificatiegegevens in die handelingen voldoende nauwkeurig zijn voor de vaststelling dat verzoeker daadwerkelijk degene is op wie die handelingen betrekking hebben.

## **B. Ontvankelijkheid van de door verzoeker in repliek overgelegde bewijzen**

59 De Raad betoogt dat de meeste door verzoeker overgelegde verklaringen betreffende zijn commerciële belangen in ondernemingen als Lead Contracting and Trade Company (hierna: „Lead Syria in liquidatie”), Lead Contracting and Trading Limited (hierna: „Lead UAE”), Gulfsands Petroleum en Cham Holding vóór het verzoekschrift zijn opgesteld en dat verzoeker de vertraging waarmee hij deze documenten had aangeboden, niet heeft gerechtvaardigd.

60 Ter terechtzitting heeft verzoeker in wezen benadrukt dat de Raad niet heeft verduidelijkt welke documenten die als bijlage bij de repliek waren gevoegd, volgens de Raad te laat waren voorgelegd. Hoe dan ook stelt verzoeker dat de bij de repliek gevoegde documenten zijn overgelegd in antwoord op de argumenten die de Raad in zijn verweerschrift had aangevoerd.

61 Er zij aan herinnerd dat artikel 85, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht bepaalt dat het bewijs en de bewijsaanbiedingen worden overgelegd in het kader van de eerste memoriewisseling. Lid 2 van dat artikel voegt daaraan toe dat de partijen in de repliek en in de dupliek nog bewijs kunnen overleggen of kunnen aanbieden hun stellingen nader te bewijzen, mits de vertraging waarmee dit geschiedt, wordt gerechtvaardigd. In laatstgenoemd geval neemt het Gerecht overeenkomstig lid 4 van dat artikel een beslissing over de ontvankelijkheid van het overgelegde bewijs of de gedane bewijsaanbiedingen, nadat de andere partijen de gelegenheid is geboden om ten aanzien van het bewijs en de bewijsaanbiedingen een standpunt in te nemen (arrest van 13 december 2018, Post Bank Iran/Raad, T-559/15, EU:T:2018:948, punt 74).

62 Bovendien moet artikel 85, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering worden gelezen in het licht van artikel 92, lid 7, ervan, dat uitdrukkelijk bepaalt dat het tegenbewijs vrij staat en nadere bewijsaanbiedingen zijn toegelaten. Zoals volgt uit vaste rechtspraak, is de vervalregel van artikel 85, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering bijgevolg niet van toepassing op het tegenbewijs en nadere bewijsaanbiedingen na tegenbewijs van de tegenpartij (zie arrest van 18 september 2017, Uganda Commercial Impex/Raad, T-107/15 en T-347/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:628, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

63 In casu moet in navolging van verzoeker worden opgemerkt dat de Raad niet precies heeft aangegeven welke bij de repliek gevoegde documenten hij als tardief beschouwt. Gelet op de in punt 59 hierboven genoemde ondernemingen moet er echter van worden uitgegaan dat de Raad verwijst naar de bijlagen C.4 tot en met C.6 (betreffende Lead Contracting and Trade Company), C.8 tot en met C.10 (betreffende Lead Contracting and Trading Limited), C.11 en C.14 (betreffende Gulfsands Petroleum) en bijlage C.16 (betreffende Cham Holding).

64 De Raad heeft in punt 79 van het verweerschrift benadrukt dat verzoeker geen enkele verklaring heeft overgelegd waaruit bleek dat de ondernemingen waaraan hij verbonden was, waren geliquideerd, noch een verklaring over de verkoop van zijn aandelen in die ondernemingen.

Bovendien heeft de Raad in de punten 80 tot en met 83 van zijn verweerschrift de bewijskracht betwist van de brieven van derden die verzoeker als bijlage bij zijn verzoekschrift had gevoegd om aan te tonen dat hij geen handelsbelangen meer had in Syrië.

- 65 De bewijzen waarmee verzoeker tracht aan te tonen dat hij geen belangen meer heeft in de in punt 59 hierboven genoemde vennootschappen, zijn dus overgelegd in antwoord op de argumenten van de Raad.
- 66 Ook met de andere bewijzen die verzoeker in de bijlage bij de repliek heeft overgelegd, waarvan de Raad de ontvankelijkheid overigens niet betwist, beoogt hij de argumenten te staven die hij heeft aangevoerd als antwoord op de argumenten in het verweerschrift van de Raad, die in punt 64 hierboven zijn gememoreerd.
- 67 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat alle bewijzen die als bijlage bij de repliek zijn gevoegd, door verzoeker zijn overgelegd in antwoord op de argumenten die de Raad in het verweerschrift heeft aangevoerd, en dat zij derhalve ontvankelijk zijn.

### **C. Eerste middel: beoordelingsfouten**

- 68 Verzoeker stelt in wezen dat de Raad zijn naam ten onrechte op de betrokken lijsten heeft geplaatst, omdat hij niet voldoet aan de criteria voor plaatsing op die lijst. In dat verband voert hij aan dat hij in het verleden weliswaar zakenman is geweest in Syrië, maar dat hij momenteel geen activiteiten meer in dat land verricht. Tevens beweert hij geen banden te hebben met de families Assad en Makhlof. Tot slot beweert hij geen banden te onderhouden met het Syrische regime.
- 69 De Raad bestrijdt verzoekers argumenten en is in wezen van mening dat hij heeft aangetoond dat verzoeker terecht in de betrokken lijsten was opgenomen.

#### **1. Overwegingen vooraf**

- 70 De doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereist met name dat de Unierechter zich ervan vergewist dat een besluit waarbij beperkende maatregelen zijn vastgesteld of gehandhaafd, dat een individuele strekking heeft voor de betrokken persoon of entiteit, berust op een voldoende solide feitelijke grondslag. Dat betekent dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van redenen waarop dat besluit steunt, worden gecontroleerd, zodat de rechterlijke toetsing niet enkel een beoordeling van de abstracte waarschijnlijkheid van de aangevoerde redenen inhoudt, maar zich uitstrekt tot de vraag of die redenen, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor dat besluit, zijn gestaafd (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119).
- 71 De Unierechter moet voor dat onderzoek in voorkomend geval de bevoegde autoriteit van de Unie verzoeken om overlegging van de voor een dergelijk onderzoek relevante informatie en bewijzen, vertrouwelijk of niet (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 72 Het staat immers aan de bevoegde autoriteit van de Unie om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon of entiteit in aanmerking genomen redenen gegrond zijn en niet aan laatstbedoelden om het negatieve bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 121).
- 73 Daartoe is niet vereist dat die autoriteit voor de Unierechter alle informatie en al het bewijs overlegt dat verband houdt met de redenen die zijn aangevoerd in de handeling waarvan de nietigverklaring wordt gevraagd. Het is evenwel van belang dat de overgelegde informatie en bewijzen de tegen de betrokken persoon of entiteit in aanmerking genomen redenen staven (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 122).
- 74 Indien de bevoegde autoriteit van de Unie relevante informatie of relevant bewijs verstrekt, moet de Unierechter nagaan of de aangevoerde feiten materieel juist zijn gelet op die informatie en dat bewijs en de bewijswaarde daarvan beoordelen aan de hand van de omstandigheden van het geval en in het licht van de mogelijk daarover ingediende opmerkingen, met name die van de betrokken persoon of entiteit (arrest van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 124).
- 75 Volgens de rechtspraak van het Hof moeten bij de beoordeling of de plaatsing op een lijst gegrond is, de bewijzen niet afzonderlijk maar in hun context worden onderzocht (zie in die zin arresten van 21 april 2015, Anbouba/Raad, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punt 51, en 21 april 2015, Anbouba/Raad, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 50).
- 76 Ten slotte kan in het kader van de beoordeling van de ernst van de zaak, die deel uitmaakt van de toetsing van de evenredigheid van de betrokken beperkende maatregelen, rekening worden gehouden met de context waarin deze maatregelen passen, met het feit dat het dringend was dat zij werden vastgesteld teneinde druk uit te oefenen op het Syrische regime opdat dit stopt met de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking, alsmede met het feit dat het moeilijk is om in een staat met een autoritair bewind, waarin een burgeroorlog woedt, nauwkeuriger bewijs te krijgen (arrest van 21 april 2015, Anbouba/Raad, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punt 46).
- 77 In het licht van deze overwegingen moet het eerste middel worden onderzocht.

## ***2. Gronden en criteria voor opname in de betrokken lijsten***

- 78 De algemene criteria voor opname in de betrokken lijsten in artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, die wat de bevrozing van tegoeden betreft zijn overgenomen in artikel 15, lid 1, onder a), van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828, 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 die verordening, 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 Syrische regime of er geen invloed (meer) over uitoefenen, of geen echt omzeilingsrisico vormen. Tot slot bepalen artikel 27, lid 2, laatste zin, en lid 3, en artikel 28, lid 2, laatste zin, en lid 3, van dat besluit, die wat de bevrozing van tegoeden betreft zijn overgenomen in artikel 15, lid 1 bis, laatste zin, en lid 1 ter, van die verordening, dat jegens

personen en entiteiten die banden hebben met personen, entiteiten en organismen die onder één van de criteria voor opname in de lijsten vallen, beperkende maatregelen gelden, behalve als er voldoende informatie is waaruit blijkt dat zij niet of niet meer verbonden zijn met het Syrische regime of er geen invloed (meer) over uitoefenen, of geen echt omzeilingsrisico vormen.

- 79 Zoals in punt 41 hierboven is vermeld, is de opname van verzoekers naam in de betrokken lijsten als volgt gemotiveerd:

„Vooraanstaand zakenman in Syrië met nauwe banden met het regime. Heeft banden met de families Assad en Makhlof.

Maakt als zodanig deel uit van het Syrische regime, profiteert ervan en steunt het.

Belangrijke investeerder in olie, oprichter en directeur van de onderneming Lead Contracting & Trading Ltd.”

- 80 Uit die motivering moet worden afgeleid dat verzoekers naam op de betrokken lijsten is geplaatst vanwege (i) zijn status van vooraanstaand zakenman die actief is in Syrië, volgens het criterium van artikel 27, lid 2, onder a), en artikel 28, lid 2, onder a), van besluit 2013/255, zoals gewijzigd bij besluit 2015/1836, dat wat de bevrozing van tegoeden betreft, is overgenomen in artikel 15, lid 1 bis, onder a), van verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij verordening 2015/1828 (criterium „vooraanstaande zakenlieden die in Syrië actief zijn”); (ii) zijn band met het Syrische regime, volgens het criterium van artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van dat besluit en artikel 15, lid 1, onder a), van die verordening (criterium „banden met het regime”), en (iii) zijn band met leden van de families Assad en Makhlof, volgens het criterium van artikel 27, lid 2, laatste zin, en artikel 28, lid 2, laatste zin, van dat besluit en artikel 15, lid 1 bis, laatste zin, van die verordening (criterium „banden met een persoon voor wie of entiteit waarvoor de beperkende maatregelen gelden”).

### **3. Bewijzen**

- 81 Om te rechtvaardigen dat verzoekers naam is opgenomen in de betrokken lijsten heeft de Raad het stuk WK 4069/2019 INIT overgelegd, met openbaar toegankelijke gegevens in de vorm van hyperlinks, persartikelen en schermafdrucken afkomstig van:

- de website „Syrian Oil & Gas News”, die verzoeker in een publicatie van 31 juli 2010 met diens foto beschrijft als een zakenman die aanzienlijke investeringen in Syrië heeft gedaan, met name via Lead Syria in liquidatie, samen met zijn zakenpartner Ghassan Muhanna; volgens die publicatie gaat het om een van de oudste en grootste bouwbedrijven in de Syrische oliesector; ook wordt daarin vermeld dat hij partner is van de vennootschap Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Processing & Refining Edible Oils, die actief is in de olieproductie, en dat hij aan het hoofd staat van de Syrische tak van de Syrisch-Algerijnse raad voor het bedrijfsleven en lid is van het Syrische nationale comité van de Syrische internationale raad voor het bedrijfsleven; ten slotte worden in deze publicatie de projecten en ondernemingen vermeld waarbij verzoeker betrokken is geweest, te weten Cham Holding, United Insurance Company, Al Badia Cement JSC, Bank Audi Syria, Syrian Arab Insurance Company, Aqeelah Takaful Insurance Company, Dajajouna, en het feit dat hij een stal met Arabische volbloedpaarden bezit;

- de website Aks al Ser, die in een publicatie van 6 september 2012 aangeeft dat verzoeker volgens een bron uit zijn naaste omgeving met miljoenen dollars uit Syrië is gevlucht naar Algerije, waar hij zeer belangrijke projecten en aanzienlijke investeringen in de olie- en gasector heeft; voorts staat daarin te lezen dat verzoeker volgens deze bron is begonnen zijn financiële activa te liquideren en zijn banktegoeden op te nemen na de bomaanslag op het hoofdkwartier van de Syrische nationale veiligheidsdienst; in de publicatie wordt verzoeker voorts omschreven als een van de grootste investeerders in de Syrische oliesector en als de centrale spil van deze sector in het bedrijfsleven; verder wordt daarin aangegeven dat verzoeker aandelen bezit in Cham Holding, een van de oprichters is van Bank Audi Syria, en dat hij partner is in Al Badia Cement en Lead Syria in liquidatie; ten slotte staat daarin te lezen dat verzoeker behoort tot een groep zakenlieden die baat hebben bij het Syrische regime, dat hij connecties heeft in hoge politieke kringen en voor de winning van olie optreedt als tussenpersoon tussen het Syrische regime en andere landen;
- de website Dawdaa, die in een publicatie van 2 november 2017 stelt dat er onbevestigde berichten zijn over een breuk tussen het Syrische regime en verzoeker, die belast is met oliegerelateerde kwesties; in deze publicatie wordt voorts gemeld dat verzoeker geen lid is van de familie Assad, maar vanwege zijn verantwoordelijkheden dicht bij deze familie staat; ten slotte staat daarin te lezen dat verzoeker in het bedrijf Lead Syria in liquidatie een zakenpartner is van Ghassan Muhanna, de oom van Rami Makhlof;
- de website Syriano, die in een publicatie van 22 januari 2015 aangeeft dat verzoeker 50 % van Lead Syria in liquidatie bezit en dat de andere helft in handen is van Ghassan Muhanna, voor rekening van Mohammed Makhlof, van wie hij de zwager is;
- de website Orient News, waar verzoeker in een artikel van 2 februari 2015 wordt beschreven als de „peetvader” van de Syrische oliesector en als deelnemer aan de alliantie „olie voor voedsel” waarin hij samenwerkt met Maher Al-Assad, de broer van president Bashar Al-Assad;
- de website Ayn Almadina, waarop in een artikel van 22 juli 2018 wordt uiteengezet hoe verzoeker, die van eenvoudige afkomst is, zich heeft weten op te klimmen tot rijke zakenman in de oliesector, hetgeen hij te danken heeft aan de banden met zijn neef, Mohammed Makhlof; in dit artikel staat bovendien te lezen dat verzoeker de Canadese nationaliteit heeft en onlangs de Libanese nationaliteit heeft verworven; tevens wordt daarin aangegeven dat verzoeker Lead Syria in liquidatie heeft opgericht met Mohammed Makhlof en diens zwager Ghassan Muhanna; ten slotte wordt in het artikel vermeld dat verzoekers moeder, Jamila Muhanna, een nicht van de echtgenote van Mohammed Makhlof is.

82 De Raad heeft ook het stuk WK 985/2021 INIT overgelegd. Dit stuk bevat een eerste deel met drie rubrieken, waarin identificatiegegevens over verzoeker worden gegeven, verzoeker wordt gepresenteerd en zijn banden met het Syrische regime worden beschreven, en de varianten van zijn achternaam worden toegelicht. Voorts heeft de Raad als bewijsstuk nr. 3 een kopie van verzoekers paspoorten en identiteitsdocumenten overgelegd. Het betreft zijn Libanese, Syrische en Canadese paspoorten en zijn verblijfsvisum voor de Verenigde Arabische Emiraten als directeur van Lead UAE. Bewijsstuk nr. 4 is een verklaring met betrekking tot Lead UAE van 17 september 2018. Ten slotte bevat het stuk hyperlinks, persartikelen en schermafdrucken. Vier

daarvan zijn hetzelfde als die in het stuk WK 4069/2019 INIT, namelijk de publicaties van de websites Syriano en Dawdaa en de persartikelen van de websites Internet Orient News en Ayn Almadina. Deze overige gegevens zijn afkomstig van en uit:

- de website Syrian Oil & Gas News, die in een publicatie van 2 augustus 2010 dezelfde informatie verstrekt als in de publicatie van 31 juli 2010 op dezelfde website, en daaraan toevoegt dat verzoeker partner is van de vennootschap Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Syrian Olive Oil;
- de website Al-Iqtisadi, die verzoeker op een op 21 januari 2020 geraadpleegde pagina beschrijft als oprichter en directeur van Lead UAE, een onderneming die is geregistreerd in de vrije zone Jebel Ali in de Verenigde Arabische Emiraten;
- de website Al Khaleej Online, die in een artikel met de titel „Who steals the Syrian oil?” van 8 november 2019, dat op 7 november 2019 onder een andere titel ook op de website van Anadolu Arabic was gepubliceerd, aangeeft dat miljarden dollars die afkomstig zijn van de verkoop van olie via bedrijven zoals het in Damascus (Syrië) gevestigde Lead Syria in liquidatie, op de rekening van de familie Assad zijn terechtgekomen; dat Lead Syria in liquidatie in handen is van Mohammed Makhlof en zijn familielid Nizar Asaad; dat Mohammed Makhlof zijn aandeel heeft laten registreren onder de naam van zijn zwager, Ghassan Muhanna;
- de website Al Hewar, die in een artikel van 14 mei 2014, met de titel „Looting of the funds and wealth of the Syrian people under the rule of the Al-Assad family, coalition administration, and the interim government (in number and facts)” [Plundering van de tegoeden en het vermogen van het Syrische volk onder het regime van de familie Al-Assad, het coalitiebewind en de interimregering (cijfers en feiten)], aangeeft dat verzoeker als familielid van Mohammed Makhlof, Lead Syria in liquidatie in de aardolie-industrie voor de familie Assad heeft opgericht;
- het in 2015 gepubliceerde boek „The Political Economy of investment in Syria” (De politieke economie van investering in Syrië), waarin wordt gesteld dat verzoeker, een belangrijk zakenman, volgens een artikel van de website The Syria Report van 2 juli 2007 de directeur en de belangrijkste aandeelhouder is van Lead Syria in liquidatie, de grootste oliemaatschappij in het land, en samen met Rami Makhlof 23,2 miljoen Amerikaanse dollar (USD) (ongeveer 17,23 miljoen EUR) heeft geïnvesteerd in Gulfsands Petroleum, een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde oliemaatschappij die in Syrië actief is.

#### **4. Betrouwbaarheid en relevantie van de bewijzen**

- 83 Verzoeker betwist de betrouwbaarheid en de relevantie van het bewijsmateriaal waarmee de Raad heeft willen aantonen dat hij terecht in de betrokken lijsten was opgenomen.
- 84 In de eerste plaats moet met betrekking tot de betrouwbaarheid van het door de Raad overgelegde bewijsmateriaal in herinnering worden gebracht dat in het kader van de beoordeling van de ernst van de zaak, die deel uitmaakt van de toetsing van de evenredigheid van de betrokken beperkende maatregelen, ten eerste rekening kan worden gehouden met de context waarin deze maatregelen passen, met het feit dat het dringend was dat zij werden vastgesteld teneinde druk uit te oefenen op het Syrische regime opdat dit stopt met de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking,

alsmede met het feit dat het moeilijk is om in een staat met een autoritair bewind, waarin een burgeroorlog woedt, nauwkeuriger bewijs te krijgen (zie arrest van 14 april 2021, Al-Tarazi/Raad, T-260/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:187, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 85 Ten tweede passen het Hof en het Gerecht volgens vaste rechtspraak het beginsel van de vrije bewijswaardering toe en is het enige criterium voor beoordeling van de waarde van het gevoerde bewijs de geloofwaardigheid ervan. Bovendien moet bij de beoordeling van de bewijswaarde van een stuk worden gekeken naar de waarschijnlijkheid van de daarin vervatte informatie en met name rekening worden gehouden met de herkomst van het stuk, de omstandigheden waarin het tot stand is gekomen en degene tot wie het is gericht, en moet worden onderzocht of het stuk, gelet op zijn inhoud, redelijk en geloofwaardig overkomt (zie arrest van 14 april 2021, Al-Tarazi/Raad, T-260/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:187, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 86 Vastgesteld moet worden dat verzoeker enkel beweert dat de Raad bewijzen „van horen zeggen” van derden, alsook online publicaties die niet onafhankelijk zijn, heeft overgelegd, zonder zijn betoog met concrete gegevens te onderbouwen. Aangezien de door de Raad overgelegde bewijzen, die aan verzoeker zijn meegedeeld, afkomstig zijn uit openbaar toegankelijke bronnen, kon hij aangeven welke van deze bronnen volgens hem bijvoorbeeld gunstig waren voor het Syrische regime. Hoewel het volgens de in punt 74 hierboven aangehaalde rechtspraak aan de Raad staat om bewijzen aan te dragen waarmee hij kan onderbouwen dat een persoon op de lijst is geplaatst, staat het meer bepaald aan de verzoeker om aan te geven welke bewijzen onbetrouwbaar zouden kunnen worden geacht (zie in die zin arrest van 14 april 2021, Al-Tarazi/Raad, T-260/19, niet gepubliceerd, EU:T:2021:187, punt 73).
- 87 Wat in de tweede plaats de relevantie van de door de Raad overgelegde bewijzen betreft, betoogt verzoeker dat het leeuwendeel van die bewijzen achterhaald is. In dit verband merkt hij op dat zeven bewijzen al meer dan zes jaar oud zijn en dat van de drie artikelen die minder dan zes jaar geleden zijn geschreven, er slechts één minder dan twee jaar voor de vaststelling van de bestreden handelingen is gepubliceerd. Bovendien is een aantal van deze artikelen volgens verzoeker nog minder relevant dan de publicatiedatum doet vermoeden, aangezien daarin gebeurtenissen aan de orde zijn die zich vóór de liquidatie van zijn zakelijke belangen in Syrië hebben voorgedaan. Uiteindelijk wordt met de bewijzen aangetoond dat verzoeker voorheen een zakenman was die in Syrië actief was, hetgeen hij niet betwist, maar kan daarmee niet worden bewezen dat hij thans een dergelijke zakenman is.
- 88 Dienaangaande zij opgemerkt dat hoe ouder de bewijzen zijn ten opzichte van de datum waarop in de handelingen beperkende maatregelen ten aanzien van een persoon of entiteit zijn vastgesteld, hoe minder waarschijnlijk het is dat zij op zich volstaan als grondslag voor de bestreden handelingen. In die zin kan de Raad die bewijzen wel gebruiken, maar moet hij deze vanwege de aanzienlijke tijd die is verstreken tussen de publicatie van die artikelen en de vaststelling van de bestreden handelingen, met andere, recentere bewijzen staven (zie in die zin en naar analogie arrest van 26 juli 2017, Raad/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, punten 32 en 33).
- 89 In casu overlappen de meeste bewijzen van de Raad elkaar inhoudelijk, zodat zelfs de oudste bewijzen tot op zekere hoogte relevant kunnen zijn om aan te tonen dat verzoeker terecht op de lijsten is geplaatst.

- 90 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat de door de Raad overgelegde bewijzen redelijk en geloofwaardig zijn en a priori relevant zijn ter onderbouwing van de redenen voor opname in de lijsten.
- 91 Niettemin moet rekening worden gehouden met het feit dat de door de Raad overgelegde bewijzen al een tijd geleden zijn gepubliceerd om te bepalen of die bewijzen, gelet op het gehele dossier, volstaan om aan te tonen dat verzoeker terecht op de lijsten is geplaatst.

## **5. Redenen voor plaatsing op de lijst**

### ***a) Hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is***

#### *1) Verzoekers economische belangen*

- 92 Om te beginnen blijkt uit de informatie in vrijwel alle artikelen en publicaties die de Raad heeft overgelegd, met uitzondering van het artikel van de website Orient News en de pagina op de website Al-Iqtisadi, dat verzoeker oprichter en partner is van Lead Syria in liquidatie, een vennootschap die actief is in de olie- en gasector. Dat staat ook in het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT, onder de titel „Presentatie en banden met het Syrische regime”. Voorts blijkt zowel uit verzoekers verblijfsvizum voor de Verenigde Arabische Emiraten als uit de pagina van de website Al-Iqtisadi dat verzoeker directeur is van Lead UAE. Overigens wordt op de websites Syrian Oil & Gas News en Aks al Ser aangegeven dat verzoeker betrokken is bij verschillende entiteiten. Ten slotte wordt in de passage uit het boek „The Political Economy of Investment in Syria” verwezen naar verzoekers investering in Gulfsands Petroleum, een in het Verenigd Koninkrijk gevestigde oliemaatschappij die in Syrië actief is.
- 93 De door de Raad overgelegde bewijzen beogen dus aan te tonen dat verzoeker een investeerder in de Syrische oliesector is.
- 94 Verzoeker betwist deze beschrijving en stelt in wezen dat hij helemaal geen zakelijke belangen meer heeft in Syrië.
- 95 Wat in de eerste plaats Lead Syria in liquidatie betreft, verstrekt verzoeker de overeenkomst van november 2011, waarbij hij zich ten gunste van A uit de vennootschap heeft teruggetrokken, en legt hij de aangiften inkomstenbelasting van die entiteit voor de jaren 2012 tot en met 2020 over om aan te tonen dat die vennootschap sinds 2012 inactief was. Tevens verstrekt hij een verklaring uit het handelsregister van Damascus van 5 januari 2021, waarin staat dat Lead Syria in liquidatie op 8 november 2020, dus vóór de vaststelling van de bestreden handelingen, in liquidatie is gesteld.
- 96 Vastgesteld moet worden dat alle bewijzen die de Raad met betrekking tot Lead Syria in liquidatie heeft overgelegd, van vóór 5 januari 2021 dateren. Anderzijds voert de Raad geenszins aan dat Lead Syria in liquidatie nog steeds actief is of dat het door verzoeker verstrekte bewijsmateriaal redelijk noch betrouwbaar is.
- 97 Bijgevolg moet worden geconcludeerd dat verzoeker heeft aangetoond geen belang meer te hebben in Lead Syria in liquidatie, die ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen hoe dan ook inactief was en in liquidatie was gesteld.



- 98 Wat in de tweede plaats Lead UAE betreft, verstrekt verzoeker twee documenten die afkomstig zijn van QNA Auditors, een auditkantoor in Dubai (Verenigde Arabische Emiraten), waarin de auditor bevestigt dat Lead UAE geen activiteiten verricht in Syrië. Het betreft een brief van 18 februari 2021 en een tabel van 15 november 2021 waarin QNA Auditors een overzicht biedt van de lopende en voltooide projecten van Lead UAE. Uit die tabel blijkt dat Lead UAE bouwprojecten in Algerije en Qatar heeft.
- 99 Opgemerkt zij dat, afgezien van het door de Raad overgelegde verblijfsvisum van verzoeker in de Verenigde Arabische Emiraten, alleen de pagina van de website Al-Iqtisadi melding maakt van Lead UAE. Op die pagina wordt echter niet aangegeven waar de projecten van Lead UAE worden uitgevoerd.
- 100 Het argument van de Raad dat uit de brief van 18 februari 2021 niet duidelijk blijkt of de daarin vervatte verklaringen betrekking hebben op Lead UAE of op Lead Syria in liquidatie, moet ongegrond worden verklaard. Verzoeker heeft het onderscheid tussen Lead Syria in liquidatie en Lead UAE namelijk onderbouwd. In dit verband heeft hij met betrekking tot beide vennootschappen bewijzen overgelegd die afkomstig zijn van organen zoals een auditkantoor of een handelsregister, op grond waarvan kan worden gesteld dat Lead Syria in liquidatie de vennootschap is die hij met Ghassan Muhanna had opgericht in Syrië en waaruit hij zich in 2011 heeft teruggetrokken, terwijl Lead UAE een onderneming is die hij in de Verenigde Arabische Emiraten heeft opgericht.
- 101 Het is juist dat de grote gelijkenis tussen de namen van deze ondernemingen verwarrend is. Verzoeker heeft een duidelijke schrijfwijze gekozen en toelichting gegeven om het Gerecht in staat te stellen beide entiteiten van elkaar te onderscheiden. De Raad heeft het Gerecht daarentegen niet duidelijk uitgelegd naar welke entiteit de verschillende bewijzen in de stukken WK 4069/2019 INIT en WK 985/2021 INIT verwijzen, en heeft verschillende namen gebruikt. In zijn schriftelijke stukken wordt zelfs een zekere mate van verwarring in stand gehouden. Ten slotte moet worden vastgesteld dat de Raad in antwoord op een vraag van het Gerecht ter terechtzitting heeft bevestigd dat er wel degelijk sprake was van twee entiteiten, namelijk Lead Syria in liquidatie en Lead UAE, en dat uit de verwijzing naar een door verzoeker en Ghassan Muhanna opgerichte entiteit moest worden opgemaakt dat het om Lead Syria in liquidatie ging.
- 102 Bijgevolg heeft verzoeker aangetoond dat Lead UAE, gevestigd in de Verenigde Arabische Emiraten, hetgeen wordt bevestigd door de bewijzen van de Raad, niet actief is in Syrië.
- 103 In elk geval verstrekt verzoeker een besluit van 23 maart 2020 van de enige aandeelhouder van Lead UAE, vennootschap B, waarbij zijn ontslag als directeur vanaf die datum wordt aanvaard.
- 104 De Raad heeft geen enkel argument aangevoerd om verzoekers ontslag te betwisten en de betrouwbaarheid van de door verzoeker overgelegde bewijzen niet in twijfel getrokken.
- 105 Derhalve moet worden geoordeeld dat verzoeker heeft aangetoond niet meer betrokken te zijn bij Lead UAE, een vennootschap die hoe dan ook niet in Syrië gevestigd is en daar geenszins actief is.
- 106 In de derde plaats moet verzoekers betrokkenheid bij de verschillende entiteiten die op de websites Syrian Oil & Gas News en Aks al Ser worden genoemd, worden onderzocht.

- 107 Wat ten eerste Asaad and Petngnap & Co betreft, die hij, zonder op dit punt door de Raad te zijn weersproken, in verband brengt met Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Processing & Refining Edible Oils, die in 2011 is omgevormd tot een particuliere onderneming met de naam Syrian Private Joint-stock Company for Processing and Refining Edible Oils, legt verzoeker een brief van 15 november 2021 van die entiteit over, waarin wordt verklaard dat hij op die datum geen aandelen in die onderneming had. Het is juist dat deze verklaring, waarin wordt uiteengezet hoe verzoeker zich tot die onderneming verhiel op een datum na de vaststelling van de handelingen van 2021, niet aantoont dat verzoeker die aandelen niet had toen de Raad de beperkende maatregelen jegens hem vaststelde. Het enige bewijs van de Raad waaruit blijkt dat verzoeker partner in die onderneming is, dateert echter van lang geleden, namelijk 2010. Daarenboven wordt deze informatie door geen enkel ander recenter bewijs gestaafd. Voorts heeft de Raad geen enkel argument aangevoerd volgens hetwelk verzoeker nog steeds belangen in die onderneming had. Ten slotte heeft de Raad de betrouwbaarheid en de relevantie van verzoekers bewijsmateriaal evenmin aangevochten. In deze omstandigheden bestaat er redelijke twijfel over de vraag of verzoeker ten tijde van de vaststelling van de handelingen van 2021 nog aandeelhouder was van de betrokken vennootschap.
- 108 Wat daarentegen de handhavingshandelingen van 2022 betreft, moet verzoeker worden geacht te hebben aangetoond dat hij geen aandeelhouder meer was van Asaad and Petngnap & Co toen die handelingen werden vastgesteld, aangezien het door hem overgelegde bewijsmateriaal dateert van vóór de vaststelling ervan en de Raad geen aanvullend bewijsmateriaal heeft overgelegd.
- 109 Wat ten tweede de verzekeringsmaatschappij United Insurance Company betreft, verstrekt verzoeker een brief van 16 november 2021 van de directeur van deze maatschappij waaruit blijkt dat hij daarin sinds 2012 geen aandelen meer heeft. De Raad legt slechts één publicatie over om aan te tonen dat verzoeker een investering in deze entiteit heeft die van 2010 dateert, en voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid of de inhoud van voornoemde brief te betwisten. Derhalve moet worden geconcludeerd dat verzoeker heeft aangetoond dat hij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen aandelen in deze onderneming bezat.
- 110 Wat ten derde de vennootschap Al Badia Cement JSC betreft, verstrekt verzoeker een brief van 25 april 2021 van deze entiteit waaruit blijkt dat hij zijn functie als lid van de raad van bestuur op 25 september 2011 heeft neergelegd en de aandelen die hij in 2011 in bezit had, heeft verkocht. Ten bewijze dat hij geen belang meer heeft in deze onderneming, verstrekt hij twee andere documenten, die afkomstig zijn van de website WikiLeaks en waarin wordt bevestigd dat hij die functie heeft neergelegd. De Raad voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid of de inhoud van deze bewijzen te betwisten. Verzoeker heeft dus aangetoond dat hij geen banden met de betrokken onderneming had toen de bestreden handelingen werden vastgesteld.
- 111 Wat ten vierde de Bank Audi Syria betreft, die naar eigen zeggen Ahli Trust Bank is geworden, hetgeen door de Raad niet wordt betwist, verstrekt verzoeker een brief van 11 november 2021 van deze entiteit waaruit blijkt dat hij tot op heden geen aandelen in deze bank heeft. De Raad legt enkel gegevens uit 2010 en 2012 over waaruit blijkt dat verzoeker partner van deze entiteit is en voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid of de inhoud van voornoemde brief te betwisten. Derhalve moet worden geconcludeerd dat verzoeker heeft aangetoond dat hij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen aandeelhouder van deze bank was.
- 112 Wat ten vijfde de verzekeringsmaatschappij Syrian Arab Insurance Company betreft, verstrekt verzoeker een brief van 9 november 2021 van deze maatschappij waaruit blijkt dat hij daarin tot die datum geen aandelen heeft gehad. De Raad legt slechts één publicatie over om aan te tonen

dat verzoeker een investering in die maatschappij heeft die van 2010 dateert, en voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid of de inhoud van voornoemde brief te betwisten. Derhalve moet worden geconcludeerd dat verzoeker heeft aangetoond dat hij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen aandelen in deze maatschappij bezat.

- 113 Wat ten zesde de verzekeringsmaatschappij Aqeelah Takaful Insurance Company betreft, verstrekt verzoeker een brief van 10 mei 2021 van deze maatschappij, waarin wordt verklaard dat hij „tot en met 31 maart 2021” geen aandelen in deze maatschappij bezat. Op vragen ter terechtzitting heeft hij bevestigd dat deze formulering enkel suggereerde dat hij geen aandelen in die maatschappij bezat. Hoe dan ook toont dit bewijs op zijn minst aan dat verzoeker, anders dan in een publicatie op de website Syrian Oil Gas News was aangegeven, in 2010 geen aandelen in die maatschappij bezat. De Raad legt slechts één publicatie over om aan te tonen dat er een band tussen verzoeker en die verzekeringsmaatschappij bestaat en voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid of de inhoud van voornoemde brief te betwisten. Er bestaat derhalve redelijke twijfel over de vraag of verzoeker ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen verbonden was aan de betrokken verzekeringsmaatschappij.
- 114 Wat ten zevende Dajajouna betreft, dat volgens hem een merk is van de vennootschap DANZ for Food Industries, hetgeen door de Raad niet wordt betwist, verstrekt verzoeker een brief van 15 november 2021 waarin wordt verklaard dat hij daarin tussen 3 januari 2010 en 15 november 2021 geen aandelen heeft gehad. De Raad legt slechts één publicatie over om aan te tonen dat verzoeker een investering in deze entiteit heeft die van 2010 dateert, en voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid of de inhoud van voornoemde brief te betwisten. Derhalve moet worden geconcludeerd dat verzoeker heeft aangetoond dat hij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen aandelen in deze vennootschap bezat.
- 115 Wat ten achtste de vennootschap Assaad Baitangana and Partners for producing oils betreft, die hij, zonder op dit punt door de Raad te zijn weersproken, in verband brengt met Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Syrian Olive Oil – die in 2011 is omgevormd tot een particuliere onderneming met de naam Syrian Olive Oil Private Joint-Stock Company – verstrekt verzoeker een brief van 15 november 2021 van die entiteit waaruit blijkt dat hij daarin op die datum geen aandelen heeft. Het is juist dat deze verklaring, waarin wordt uiteengezet in welke situatie verzoeker zich met betrekking tot die onderneming op een datum na de vaststelling van de handelingen van 2021 bevond, niet aantoont dat verzoeker die aandelen niet had toen de Raad de beperkende maatregelen jegens hem vaststelde. Het enige bewijs van de Raad waaruit blijkt dat verzoeker partner in die onderneming is, dateert echter van lang geleden, namelijk 2010. Daarenboven wordt deze informatie door geen enkel ander recenter bewijs gestaafd. Voorts heeft de Raad geen enkel argument aangevoerd volgens hetwelk verzoeker nog steeds belangen in die onderneming had. Ten slotte heeft de Raad de betrouwbaarheid en de relevantie van verzoekers bewijsmateriaal evenmin aangevochten. In deze omstandigheden bestaat er redelijke twijfel over de vraag of verzoeker ten tijde van de vaststelling van de handelingen van 2021 nog aandeelhouder was van de betrokken vennootschap.
- 116 Wat daarentegen de handhavingshandelingen van 2022 betreft, moet verzoeker worden geacht te hebben aangetoond dat hij geen aandeelhouder meer was van Syrian Olive Oil Private Joint-Stock Company toen die handelingen werden vastgesteld, aangezien het door hem overgelegde bewijsmateriaal dateert van vóór de vaststelling ervan en de Raad geen aanvullend bewijsmateriaal heeft overgelegd.

- 117 Wat ten negende de vennootschap Cham Holding betreft, verstrekt verzoeker een brief van 12 mei 2021 van deze entiteit waaruit blijkt dat hij sinds 26 juni 2014 geen aandelen meer in die vennootschap heeft. De Raad legt twee publicaties over, één uit 2010 en één uit 2012, waaruit blijkt dat verzoeker belangen in genoemde vennootschap heeft, en voert geen enkel argument aan om de betrouwbaarheid en de relevantie van voornoemde brief te betwisten of om aan te tonen dat verzoeker nog steeds belangen in die vennootschap had. Derhalve moet worden geoordeeld dat verzoeker heeft bewezen dat hij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen aandelen meer had in de betrokken vennootschap.
- 118 Uit het voorgaande volgt dat verzoeker voldoende bewijzen heeft aangedragen om de gegrondheid van de vaststellingen van de Raad over zijn betrokkenheid bij verschillende Syrische entiteiten in twijfel te trekken.
- 119 Wat ten tiende en ten slotte de vennootschap Gulfsands Petroleum betreft, bestrijdt verzoeker om te beginnen niet dat hij aandelen in deze vennootschap heeft gehad, maar geeft hij aan dat hij deze aandelen via Hickam Ventures Ltd in handen had. In dit verband verstrekt hij een overzicht van de aandelenportefeuille van Hickam Ventures Ltd op 31 december 2008, waaruit blijkt dat die inderdaad aandelen in Gulfsands Petroleum bevatte. Daaraan voegt hij toe dat hij de betrokken vennootschap, anders dan de Raad stelt, niet heeft opgericht. Ten bewijze daarvan legt hij de oprichtingsakte van 2 december 2014 over. Uit lezing van dit document blijkt dat verzoeker bij de oprichting van de betrokken vennootschap daarvan noch de oprichter noch de directeur was. Voorts verstrekt hij een overzicht van de toerekening van activa en de ontwikkeling van de portefeuille van Hickam Ventures om aan te tonen dat de aandelen van Hickam Ventures in Gulfsands Petroleum in 2009 zijn verkocht. Opgemerkt moet worden dat uit de ontwikkeling van de op 31 december 2009 vastgestelde portefeuille blijkt dat die aandelen daarvan geen deel meer uitmaken. Dit wordt bevestigd door de lijst van aandeelhouders van die vennootschap van 3 december 2010, waarop noch Hickam Ventures noch verzoekers naam voorkomt. Ten slotte verstrekt verzoeker een gecertificeerde lijst van aandeelhouders van Hickam Ventures van 12 januari 2021 om aan te tonen dat hij daarin geen belang meer had. Uit dit document blijkt inderdaad dat verzoekers naam niet voorkomt op de lijst van aandeelhouders van Hickam Ventures. De Raad betwist de beschrijving van de door verzoeker onderbouwde feiten niet en trekt evenmin de betrouwbaarheid of de inhoud van verzoekers bewijzen in twijfel, en legt slechts één document over waaruit blijkt dat verzoeker in die vennootschap heeft geïnvesteerd, namelijk een passage uit een boek uit 2015 waarin een artikel uit 2007 wordt aangehaald. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat verzoeker met succes ter discussie heeft gesteld dat hij belangen in de betrokken vennootschap had toen de bestreden handelingen werden vastgesteld.
- 120 Gelet op het voorgaande moet worden geconcludeerd dat de Raad niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat verzoeker zakelijke belangen had in Syrië.
- 121 Daarenboven blijkt uit de door de Raad overgelegde publicatie van de website Aks al Ser van 6 september 2012 dat verzoeker na de bomaanslag op het hoofdkwartier van de Syrische nationale veiligheidsdienst is begonnen zijn financiële activa te liquideren en zijn banktegoeden op te nemen, hetgeen zijn bewering lijkt te ondersteunen dat hij vanaf 2012 geen belangen meer had in Syrië.

2) *Verzoekers functies bij bepaalde zakelijke organen*

- 122 Uit de website Syrian Oil & Gas News blijkt dat verzoeker aan het hoofd staat van de Syrische afdeling van de Syrische tak van de Syrisch-Algerijnse raad voor het bedrijfsleven en lid is van het Syrische nationale comité van de Syrische internationale raad voor het bedrijfsleven.
- 123 Verzoeker betwist niet dat hij deel heeft uitgemaakt van de Syrisch-Algerijnse raad voor het bedrijfsleven en de Syrische internationale raad voor het bedrijfsleven.
- 124 Ten eerste verstrekt verzoeker echter een brief die de Syrisch-Algerijnse raad voor het bedrijfsleven op 1 juli 2013 aan Bank Audi heeft verzonden. Die brief is opgesteld naar aanleiding van besluit nr. 247 van het Syrische ministerie van Economie en Buitenlandse Handel waarbij de raden van Syrische zakenlieden werden ontbonden. Als bewijs heeft de Raad evenwel enkel publicaties van de website Syrian Oil & Gas News overgelegd die dateren van 2010, dat wil zeggen van voor de vaststelling van dat besluit. De Raad betwist voorts noch de betrouwbaarheid noch de inhoud van die brief en toont niet aan dat bovengenoemde kamer ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen was heropgericht en dat verzoeker daarvan op dat moment deel uitmaakte. Aangezien verzoeker heeft aangetoond dat de betrokken raad niet bestond toen de bestreden handelingen werden vastgesteld, kan met het feit dat hij er lid van is geweest, niet worden gestaafd dat hij een vooraanstaand zakenman was die in Syrië actief was.
- 125 Ten tweede verstrekt verzoeker een brief die de voorzitter van de Syrische internationale raad voor het bedrijfsleven op 16 februari 2021 heeft opgesteld en waarin staat dat verzoeker zijn functie in de raad van bestuur van die raad heeft neergelegd en dat hij sinds 2012 geen actief lid van die raad meer is. Als bewijs heeft de Raad enkel artikelen van de website Syrian Oil & Gas News uit 2010 overgelegd, die zijn gepubliceerd voordat verzoeker zijn functie in 2012 neerlegde. Met zijn argumenten inzake de door verzoeker overgelegde brieven van derden trekt de Raad hun verklaringen over verzoekers zakelijke activiteiten in Syrië in twijfel. De Raad voert echter geen enkel argument aan waarmee specifiek wordt betwist dat verzoeker zijn functie in de raad van bestuur van de betrokken raad heeft neergelegd, en erkent zelfs dat hij die functie heeft neergelegd en dat hij die activiteit in het verleden heeft verricht. Ten slotte bestrijdt de Raad de betrouwbaarheid van bovengenoemde brief niet. Bijgevolg moet worden geoordeeld dat verzoeker heeft aangetoond dat hij ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen geen deel meer uitmaakte van de betrokken raad. De Raad heeft echter geen ernstige en onderling overeenstemmende aanwijzingen verstrekt op grond waarvan redelijkerwijs kon worden aangenomen dat verzoeker banden had met die raad, welke aanwijzingen de opname van zijn naam in de betrokken lijsten rechtvaardigden nadat hij zijn activiteiten binnen die structuur had beëindigd (zie in die zin, naar analogie, arrest van 24 november 2021, Assi/Raad, T-256/19, EU:T:2021:818, punt 128).
- 126 Uit het voorgaande volgt dat de Raad niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat verzoeker deel uitmaakte van de Syrisch-Algerijnse raad voor het bedrijfsleven en de Syrische internationale raad voor het bedrijfsleven.

3) *Conclusie over verzoekers hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is*

- 127 Aangezien de Raad niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat verzoeker zakelijke belangen in Syrië had en evenmin dat hij functies in zakelijke organen bekleedde, moet worden geconcludeerd dat de Raad de reden voor plaatsing op de lijsten die bestaat in diens hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is, niet heeft gestaafd.

***b) Banden met leden van de families Assad en Makhlouf***

128 Ten eerste blijkt uit informatie van de websites Dawdaa, Syriano, Ayn Almadina, Al Khaleej Online, Al Hewar, het boek „The Political Economy of Investment in Syria” en het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT dat verzoeker banden heeft met Mohammed Makhlouf en Rami Makhlouf. Ten tweede heeft verzoeker volgens de informatie van de websites Dawdaa, Orient News, Al Khaleej Online en Al Hewar, en het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT, banden met de familie Assad.

*1) Banden met leden van de familie Makhlouf*

129 Opgemerkt zij dat de door de Raad overgelegde bewijzen beogen aan te tonen dat verzoeker zowel beroepsmatige als persoonlijke banden met leden van de familie Makhlouf heeft. Dit wordt bevestigd in de dupliek.

130 Wat in de eerste plaats verzoekers beroepsmatige banden met leden van de familie Makhlouf betreft, vloeien deze volgens de informatie van de Raad ten eerste voort uit het partnerschap met Ghassan Muhanna, die fungeerde als stroman voor zijn zwager Mohammed Makhlouf, de vader van Rami Makhlouf, in Lead Syria in liquidatie, en ten tweede uit het feit dat hij samen met Rami Makhlouf in Gulfsands Petroleum heeft geïnvesteerd, en uit zijn belangen in Cham Holding, dat onder leiding staat van Rami Makhlouf.

131 Wat ten eerste Lead Syria in liquidatie betreft, heeft verzoeker, zoals blijkt uit de punten 95 tot en met 97 hierboven, aangetoond dat hij die vennootschap in november 2011 heeft verlaten en dat zij in liquidatie was toen de bestreden handelingen werden vastgesteld. Bijgevolg kan de Raad zich niet op verzoekers deelneming aan die vennootschap beroepen om aan te tonen dat er ten tijde van de vaststelling van die handelingen een beroepsmatige band tussen hem en Mohammed Makhlouf bestond.

132 Wat ten tweede Cham Holding en Gulfsands Petroleum betreft, heeft verzoeker, zoals blijkt uit respectievelijk punt 117 en punt 119 hierboven, aangetoond dat hij hierin geen belang meer had toen de bestreden handelingen werden vastgesteld. Bijgevolg kan de Raad zich niet op verzoekers deelneming aan deze vennootschappen beroepen om aan te tonen dat er ten tijde van de vaststelling van die handelingen een beroepsmatige band tussen hem en Rami Makhlouf bestond.

133 Wat in de tweede plaats verzoekers persoonlijke banden met leden van de familie Makhlouf betreft, blijkt uit het artikel op de website Ayn Almadina dat verzoeker een neef is van Mohammed Makhlouf, en dat zijn moeder, Jamila Muhanna, een nicht is van de echtgenote van Mohammed Makhlouf. In het artikel op de website Al Khaleej Online staat te lezen dat verzoeker een familielid van Mohammed Makhlouf is.

134 In het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT, onder de titel „Presentatie en banden met het Syrische regime”, wordt aangegeven dat verzoeker een aangetrouwde neef is van de families Assad en Makhlouf doordat een nicht van zijn moeder de echtgenote is van Mohammed Makhlouf, vader van Rami Makhlouf en oom van president Bashar Al-Assad.

135 De Raad heeft in zijn brief van 12 februari 2021 nog herhaald dat verzoeker banden heeft met de familie van Rami Makhlouf en die van president Bashar Al-Assad doordat een nicht van zijn moeder gehuwd is met Mohammed Makhlouf.

- 136 Om te beginnen verstrekt de Raad, waarop de bewijslast rust, zoals in punt 72 in herinnering is gebracht, slechts twee van internet afkomstige publicaties waarin de familieband tussen verzoeker en de familie Makhlouf wordt vermeld. Op een van die websites, Al Khaleej Online, wordt die familieband slechts vaag vermeld en niet nader gespecificeerd. Voorts bestaat er volgens de website Ayn Almadina tussen hen een andere familieband dan die welke in het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT wordt genoemd. Volgens Ayn Almadina is verzoeker namelijk een neef van Mohammed Makhlouf, en is zijn moeder, Jamila Muhanna, een nicht van diens echtgenote. In het stuk WK 985/2021 INIT staat dat verzoekers tante van moederszijde gehuwd is met Mohammed Makhlouf, dus zij moet in beginsel de zus van Jamila Muhanna zijn.
- 137 De gegevens in de stukken WK 4069/2019 INIT en WK 985/2021 INIT zijn derhalve niet consistent.
- 138 De stelling in het stuk WK 985/2021 INIT dat een van verzoekers tantes van moederszijde gehuwd is met Mohammed Makhlouf is bovendien ongefundeerd en vaag, aangezien dit met geen enkel bewijs wordt gestaafd en de echtgenote van Mohammed Makhlouf nergens bij naam wordt genoemd. Voorts kan geen overtuigingskracht toekomen aan de stelling van de Raad dat met de uitdrukking „tante van moederszijde” ook een tante van verzoekers moeder kan worden bedoeld. In het eerste deel van dat stuk wordt de echtgenote van Mohammed Makhlouf namelijk duidelijk omschreven als verzoekers tante van moederszijde. In de brief van de Raad van 12 februari 2021 is die band zonder voorbehoud overgenomen. De Raad kan thans dus niet aanvoeren dat die echtgenote in feite een tante van verzoekers moeder zou kunnen zijn. Hoe dan ook voert de Raad dit aan als een hypothese, zonder die mogelijkheid te onderbouwen.
- 139 Ten slotte is het argument van de Raad dat Ghassan Muhanna en verzoekers moeder verwant zijn, hoogstens een hypothese die voor het eerst in het verweerschrift is geformuleerd. Hoe dan ook wijst geen enkel bewijs van de Raad in die richting.
- 140 Voorts verstrekt de Raad het vonnis van de tribunal administratif de Paris (bestuursrechter in eerste aanleg Parijs, Frankrijk) van 13 september 2021 inzake verzoeker om aan te tonen dat is erkend dat verzoeker familiebanden heeft met de families Makhlouf en Assad.
- 141 In dit verband moet worden opgemerkt dat de Raad de beslissing van de Franse rechter niet aanvoert om te onderbouwen dat verzoekers naam terecht op de betrokken lijsten is geplaatst, maar om de wijze waarop hij verzoeker aan het Gerecht heeft beschreven, te bevestigen. In die zin hoeft dus niet te worden onderzocht of dit bewijs ontvankelijk is. Volgens vaste rechtspraak moet de rechtmatigheid van een Uniehandeling immers worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop de handeling werd vastgesteld (zie in die zin arresten van 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Commissie, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 september 2015, NIOC e.a./Raad, T-577/12, niet gepubliceerd, EU:T:2015:596, punt 112 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 142 Er zij evenwel aan herinnerd dat de Unierechter krachtens artikel 263 VWEU exclusief bevoegd is om de wettigheid van door de Raad vastgestelde handelingen na te gaan. Het staat dus aan het Gerecht om de wettigheid van de bestreden handelingen enkel te toetsen aan de argumenten en bewijzen die partijen voor hem hebben aangedragen.

- 143 Voorts zij opgemerkt dat de tribunal administratif de Paris zich met zijn vonnis over het besluit van 12 februari 2020 van de Franse minister van Economie en Financiën (hierna: „Frans besluit van 12 februari 2020”) heeft uitgesproken over de redenen voor opname in de lijsten die in de handelingen van 2019 waren uiteengezet. De beroepen hebben dus een ander voorwerp, zodat het Gerecht hoe dan ook niet gebonden kan zijn aan het eventuele gezag van gewijsde van dat vonnis.
- 144 In dit verband blijkt uit de door verzoeker overgelegde uittreksels uit het Syrische register van de burgerlijke stand over zijn familie van moederszijde van 25 en 26 april 2021, waarvan de Raad noch de betrouwbaarheid noch de relevantie heeft betwist, dat geen van verzoekers tantes van moederszijde gehuwd is met Mohammed Makhlof.
- 145 De voor- en achternaam van verzoekers moeder zijn in die uittreksels weliswaar enigszins anders gespeld dan in andere bewijsstukken („Jamileh” in plaats van „Jamila” en „Mhanna” in plaats van „Muhanna”), maar die verschillen kunnen worden verklaard door de wijze waarop Arabische namen in Latijns schrift zijn omgezet.
- 146 De Raad geeft in zijn verweerschrift zelf aan dat Jamila Muhanna de moeder van verzoeker is. De uittreksels uit het Syrische register van de burgerlijke stand moeten dus worden geacht betrekking te hebben op verzoekers familie van moederszijde. Derhalve moet worden geconcludeerd dat verzoeker inderdaad heeft bewezen dat geen van zijn tantes van moederszijde gehuwd is met Mohammed Makhlof.
- 147 Gelet op de inconsistenties in het bewijsmateriaal dat de Raad heeft overgelegd en de documenten die verzoeker heeft verstrekt, moet worden geoordeeld dat de Raad de opname van verzoeker in de lijsten vanwege diens familiebanden met de familie Makhlof onvoldoende heeft onderbouwd.

## *2) Banden met leden van de familie Assad*

- 148 Opgemerkt zij dat de door de Raad overgelegde bewijzen beogen aan te tonen dat verzoeker enkel beroepsmatige banden met leden van de familie Assad heeft.
- 149 Uit de website Dawdaa blijkt namelijk duidelijk dat verzoeker geen lid is van de familie Assad, maar er vanwege zijn verantwoordelijkheden wel dichtbij staat.
- 150 De benadering van de Raad is overigens niet eenduidig. De Raad erkent dat verzoeker geen neef van president Bashar Al-Assad is en heeft ter terechtzitting bevestigd dat de president geen neef heeft met dezelfde naam als verzoeker, maar legt in zijn verweerschrift uit dat verzoeker als neef van de president kan worden beschouwd omdat Mohammed Makhlof, die door zijn huwelijk met een van verzoekers tantes van moederszijde beweerdelijk verwant aan hem is, de oom van de president is.
- 151 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de Raad het feit dat verzoeker de neef van president Bashar Al-Assad is, niet formeel heeft meegenomen in zijn besluit om diens naam op de betrokken lijsten te plaatsen. Ten tweede zij eraan herinnerd dat de Raad, zoals in punt 147 hierboven is vastgesteld, verzoekers persoonlijke banden met de familie Makhlof, via welke hij verwant zou zijn aan de familie Assad, niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond.



- 152 Wat de beroepsmatige banden tussen verzoeker en leden van de familie Assad betreft, blijkt uit de informatie van de websites Dawdaa, Orient News, Al Khaleej Online en Al Hewar dat deze banden zijn gevormd in de oliesector. In het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT staat te lezen dat verzoeker zijn rijkdom heeft weten te vergaren dankzij zijn banden met Bassel Al-Assad, de oudste zoon van de op 21 januari 1994 overleden Hafez Al-Assad.
- 153 Aangezien Bassel Al-Assad in 1994 is overleden, hoeft enkel te worden onderzocht hoe verzoeker via zijn activiteiten in de oliesector met leden van de familie Assad is verbonden.
- 154 Uit de artikelen op de websites Al Khaleej Online en Al Hewar blijkt ten eerste dat verzoeker via Lead Syria in liquidatie banden had met leden van de familie Assad. Zoals in punt 97 hierboven is vastgesteld, had verzoeker echter geen banden meer met deze vennootschap toen de bestreden handelingen werden vastgesteld.
- 155 Wat ten tweede het partnerschap tussen verzoeker en Maher Al-Assad in het kader van de alliantie „olie voor voedsel” betreft, moet worden vastgesteld dat dit alleen in het artikel op de website Orient News aan bod komt. Uit dit enige bewijsstuk, dat de Raad noch in zijn schriftelijke stukken noch ter terechtzitting overtuigend heeft toegelicht, kan echter niet worden opgemaakt hoe en via welke entiteiten deze alliantie concreet vorm heeft gekregen, of wat de gevolgen ervan waren. Aangezien algemeen bekend is dat met de uitdrukking „olie voor voedsel” het programma van de Verenigde Naties wordt bedoeld waarmee Irak tussen 1996 en 2003 werd bijgestaan, had die toelichting wel moeten worden gegeven.
- 156 Ten derde wordt in de publicatie op de website Dawdaa verwezen naar een breuk tussen verzoeker en de familie Assad die te wijten is aan problemen in de oliesector. Dit bewijs wijst er dus veeleer op dat de banden tussen verzoeker en de familie Assad in deze sector zijn verbroken.
- 157 Bijgevolg heeft de Raad geen voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen verstrekt om te staven dat verzoeker vanwege zijn activiteiten in de oliesector beroepsmatige banden met leden van de familie Assad heeft.
- 158 Volgens de publicatie van de website Dawdaa heeft verzoeker vanwege zijn verantwoordelijkheden nog steeds banden met de familie Assad. Er wordt echter niet aangegeven welke verantwoordelijkheden dat zijn, en hoe die banden daaruit blijken. Aangezien deze informatie evenmin door andere bewijzen wordt gestaafd, moet worden geoordeeld dat aan de hand van die informatie niet rechtens genoegzaam wordt aangetoond dat verzoeker en leden van de familie Assad beroepsmatige banden onderhouden.
- 159 Uit het voorgaande volgt dat de Raad de opname van verzoeker in de lijsten vanwege diens banden met de familie Assad onvoldoende heeft onderbouwd.

### *3) Conclusie over verzoekers banden met leden van de families Makhlouf en Assad*

- 160 Aangezien de Raad niet heeft aangetoond dat verzoeker beroepsmatige of persoonlijke banden had met leden van de families Makhlouf en Assad, moet worden geconcludeerd dat de Raad de opname van verzoeker in de lijsten vanwege diens banden met de families Makhlouf en Assad niet heeft onderbouwd.

**c) Banden met het Syrische regime**

- 161 Geverifieerd moet worden of uit de situatie van verzoeker afdoende blijkt dat hij het Syrische regime steunt of dat hij baat heeft bij het beleid van dat regime. Bij die beoordeling moeten de bewijzen niet afzonderlijk maar in hun context worden onderzocht. De Raad voldoet namelijk aan de op hem rustende bewijslast indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling overeenstemmende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de persoon op wie een bevrozingsmaatregel van toepassing is en het betrokken regime kan worden vastgesteld (zie arrest van 9 september 2016, *Tri-Ocean Trading/Raad*, T-709/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:459, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 162 Volgens de in de punten 41 en 78 hierboven aangehaalde redenen voor opname van verzoeker in de betrokken lijsten vanwege zijn hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is en zijn banden met leden van de families Makhlof en Assad, maakt verzoeker deel uit van het Syrische regime, profiteert hij ervan en steunt hij het.
- 163 Er zij op gewezen dat de Raad in de Franse taalversie de verleden tijd heeft gebruikt om aan te geven dat verzoeker had geprofiteerd van het Syrische regime, het had gesteund en daarvan deel had uitgemaakt. Dit geldt ook voor de Duitse en de Spaanse taalversie van de motivering, waarin respectievelijk staat dat verzoeker „in dieser Eigenschaft Teil, Nutznießer oder anderweitig Unterstützer des syrischen Regimes [war]” en „ha participado en el régimen sirio, se ha beneficiado de él o lo ha apoyado”.
- 164 In de Engelse taalversie van de motivering staat dat verzoeker „has been participating in, benefiting from or otherwise supporting the Syrian regime”. Deze „present perfect continuous” in het Engels duidt er veeleer op dat verzoeker deel heeft uitgemaakt van het Syrische regime, ervan heeft geprofiteerd en het heeft gesteund, en dat dit nog steeds het geval is.
- 165 Op vragen ter terechtzitting over de werkwoordstijden die in de verschillende taalversies van de motivering worden gebruikt, heeft de Raad in wezen geantwoord dat de aandacht vooral moest uitgaan naar het bewijsmateriaal en naar de verschillende perioden waarin sprake was geweest van steun aan het Syrische regime.
- 166 Vastgesteld moet worden dat de redenen op grond waarvan verzoeker door de Raad wordt geacht het Syrische regime steun te verlenen en baat bij dat regime te hebben, in wezen dezelfde zijn als die op grond waarvan de Raad verzoeker heeft aangemerkt als vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is en die banden heeft met leden van de families Assad en Makhlof.
- 167 In dat verband kan volgens de rechtspraak 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 aan de hand van dezelfde activiteiten kan worden aangemerkt als een vooraanstaand zakenman 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 steun te verlenen. Dit komt precies tot uiting in het feit dat, zoals in overweging 6 van besluit 2015/1836 is uiteengezet, de nauwe banden met het Syrische regime en de steun van dat regime aan deze categorie personen 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 (arrest van 23 september 2020, *Kaddour/Raad*, T-510/18, EU:T:2020:436,

punt 77). Dat geldt ook voor personen die banden hebben met leden van de families Makhlouf en Assad, aangezien, zoals in overweging 7 van besluit 2015/1836 staat te lezen, de macht in het huidige Syrische regime bij de invloedrijke leden van die families geconcentreerd zit.

- 168 In de eerste plaats heeft de Raad wat de hoedanigheid van invloedrijke zakenman in Syrië betreft, niet aangetoond dat verzoeker ten tijde van de vaststelling van de bestreden handelingen zakelijke belangen had in Syrië (zie punt 127 hierboven). De Raad heeft evenmin aangetoond dat verzoeker banden met leden van de families Makhlouf en Assad had toen de beperkende maatregelen jegens hem werden vastgesteld (zie punt 160 hierboven). Hieruit moet dus worden afgeleid dat verzoeker niet wegens zijn zakelijke activiteiten in Syrië, noch wegens zijn banden met leden van de families Makhlouf en Assad in verband kan worden gebracht met het Syrische regime.
- 169 In de tweede plaats worden in de publicatie van de website Dawdaa weliswaar andere verantwoordelijkheden genoemd die verzoeker had kunnen hebben voor rekening van of ten behoeve van het Syrische regime, maar – zoals in punt 158 hierboven is gesteld – wordt daarin niet aangegeven om welke verantwoordelijkheden het gaat en wordt evenmin uitgelegd hoe op basis daarvan kan worden vastgesteld dat verzoeker banden met dat regime heeft. Aangezien die informatie evenmin door andere bewijzen wordt gestaafd, moet worden geoordeeld dat daarmee niet wordt onderbouwd dat verzoeker banden met dat regime heeft.
- 170 In de derde plaats blijkt uit de informatie van de websites Al Khaleej Online en Al Hewart dat het Syrische regime baat heeft bij Lead Syria in liquidatie. In punt 97 hierboven is echter vastgesteld dat verzoeker niet verbonden is aan deze vennootschap. Voorts heeft verzoeker bewijzen overgelegd waaruit blijkt dat die vennootschap sinds 2012 niet meer actief is en sinds 2020 in liquidatie verkeert, zoals in de punten 95 en 96 hierboven is aangegeven. Aangezien de Raad geen tegenbewijs heeft overgelegd noch argumenten heeft aangevoerd om de betrouwbaarheid en de relevantie van die bewijzen te betwisten, kan niet kan worden vastgesteld hoe dat regime baat heeft kunnen hebben bij de activiteiten van de betrokken vennootschap.
- 171 In de vierde en laatste plaats lijkt andere informatie uit de stukken WK 4069/2019 INIT en WK 985/2021 INIT erop te wijzen dat verzoeker afstand heeft genomen van het Syrische regime. Zo heeft verzoeker volgens de publicatie op de website Aks al Ser zijn financiële activa geliquideerd en zijn tegoeden bij Syrische banken opgenomen nadat er een bomaanslag had plaatsgevonden op het hoofdkwartier van de Syrische nationale veiligheidsdienst. In de publicatie op de website Dawdaa staat te lezen dat de banden tussen verzoeker en dat regime zijn verbroken. Tot slot wordt in het eerste deel van het stuk WK 985/2021 INIT aangegeven dat verzoeker buiten de belangrijkste financiële netwerken van het Syrische regime wordt gehouden.
- 172 Uit het voorgaande volgt dat de Raad niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat verzoeker banden heeft met het Syrische regime.

## **6. Conclusie over het eerste middel inzake beoordelingsfouten**

- 173 Gelet op de conclusies in de punten 127, 160 en 172 hierboven heeft de Raad de redenen waarom verzoekers naam op de betrokken lijsten is geplaatst, niet rechtens genoegzaam onderbouwd.
- 174 Het eerste middel moet dus worden aanvaard.

175 Aangezien het eerste middel uitsluitend betrekking heeft op de vraag of verzoekers naam bij de inwerkingtreding van de bestreden handelingen terecht op de betrokken lijsten is geplaatst, moeten het tweede en het derde middel nog worden onderzocht om na te gaan of deze handelingen, zoals verzoeker stelt, ook terugwerkende kracht hebben in die zin dat daarin wordt vastgesteld dat verzoeker sinds 23 augustus 2011 degene was die in de beperkende maatregelen werd bedoeld, en zo ja, of de Raad die gevolgen rechtmatig aan die handelingen heeft toegekend.

#### **D. Tweede middel: schending van het vertrouwensbeginsel, en derde middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel**

176 Ter ondersteuning van het tweede middel voert verzoeker aan dat de Raad de bestreden handelingen niet mocht vaststellen omdat zij rechtstreeks indruisen tegen het gewettigde vertrouwen dat voortvloeit uit het feit dat die instelling in de afgelopen tien jaar systematisch heeft bevestigd dat hij niet degene was die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld.

177 Met het derde middel betoogt verzoeker dat aan de bestreden handelingen op ontoelaatbare wijze een terugwerkende kracht wordt toegekend en dat zij in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens verzoeker is dit niet alleen voor hem van belang, maar ook voor derden die te goeder trouw met hem hebben gehandeld omdat de Raad publiekelijk had toegezegd dat verzoeker niet de persoon was die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld.

178 Wat het tweede middel betreft, is de Raad van mening dat de rechtspraak op grond waarvan verzoeker het vertrouwensbeginsel inroept, niet op diens situatie kan worden toegepast omdat hij niet de begunstigde van een door de Raad opgestelde handeling is. Volgens de Raad kunnen gegevens die zijn verstrekt over de identiteit van een persoon jegens wie beperkende maatregelen zijn vastgesteld, op zich geen subjectieve rechten in het leven roepen.

179 Wat het derde middel betreft, betoogt de Raad dat de bestreden handelingen pas op de dag na de bekendmaking ervan in het Publicatieblad van de Europese Unie in werking zijn getreden. Verzoeker heeft echter niet aangegeven op welke wijze de bestreden handelingen terugwerkende kracht zouden hebben, temeer daar tegoeden feitelijk niet met terugwerkende kracht kunnen worden bevroren. Bijgevolg is de Raad van mening dat het middel niet voldoet aan de vereisten van artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en om die enkele redenen moet worden afgewezen.

#### **1. Ontvankelijkheid van het derde middel**

180 De Raad stelt in wezen dat het derde middel inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel niet-ontvankelijk moet worden verklaard, aangezien verzoeker niet duidelijk uitlegt op welke wijze de bestreden handelingen terugwerkende kracht hebben.

181 Er zij aan herinnerd dat volgens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat overeenkomstig artikel 53, eerste alinea, van dat Statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, en artikel 76, onder d), van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, het verzoekschrift het voorwerp van het geschil, de aangevoerde middelen en argumenten alsmede een summiere uiteenzetting van deze middelen dient te bevatten. Deze gegevens dienen zo duidelijk en nauwkeurig te zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht uitspraak kan doen op het beroep, in voorkomend geval zonder bijkomende informatie. Teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te

waarborgen, is het voor de ontvankelijkheid van een beroep noodzakelijk dat de essentiële feitelijke en juridische gronden van het beroep coherent en begrijpelijk uit het verzoekschrift zelf blijken (zie in die zin beschikking van 28 april 1993, De Hoe/Commissie, T-85/92, EU:T:1993:39, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het verzoekschrift moet bijgevolg duidelijk doen uitkomen wat het aan het beroep ten grondslag liggende middel inhoudt, zodat de louter abstracte vermelding ervan niet aan de vereisten van het Reglement voor de procesvoering voldoet. Soortgelijke eisen gelden wanneer een grief wordt aangevoerd ter ondersteuning van een middel (zie arrest van 25 maart 2015, België/Commissie, T-538/11, EU:T:2015:188, punt 131 en aldaar aangehaalde rechtspraak; beschikking van 27 november 2020, PL/Commissie, T-728/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:575, punt 64).

- 182 In casu betoogt verzoeker in wezen dat de bestreden handelingen terugwerkende kracht hebben, aangezien hij daardoor in een andere rechtspositie komt te verkeren dan die waarin hij zich bevond totdat die handelingen werden vastgesteld, namelijk dat hij niet de persoon was die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld.
- 183 Dit blijkt in wezen uit de punten 59 en 60 van het verzoekschrift. In de punten 48 en 49 van de repliek heeft verzoeker voorts nader toegelicht welke gevolgen de terugwerkende kracht van de bestreden handelingen meebrengen voor zijn rechtspositie.
- 184 De Raad heeft niet alleen in het verweerschrift, maar ook in de dupliek op verzoekers argumenten geantwoord. In de dupliek stelt de Raad voorts dat verzoekers argumenten geen getrouwe weergave vormen van de omstandigheden van de zaak, waarmee de Raad een standpunt inneemt over de vraag of het middel gegrond is, en niet meer stelt dat het niet-ontvankelijk is. Ten slotte kan het Gerecht dit middel, dat voldoende gegevens bevat, onderzoeken.
- 185 Bijgevolg is het derde middel voldoende duidelijk volgens de vereisten van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering, en dus ontvankelijk.

## ***2. Gegrondheid van het tweede en het derde middel***

- 186 Volgens de rechtspraak strekt het rechtszekerheidsbeginsel, waarvan het vertrouwensbeginsel een uitvloeisel is, ertoe te waarborgen dat de door het Unierecht beheerste rechtssituaties en rechtsbetrekkingen voorzienbaar zijn. Hiertoe is het van wezenlijk belang dat de instellingen van de Unie de onaantastbaarheid eerbiedigen van door hen vastgestelde handelingen die de juridische en materiële situatie van rechtssubjecten beïnvloeden, zodat zij deze handelingen slechts zullen kunnen wijzigen met inachtneming van de bevoegdheids- en vormvoorschriften (arrest van 4 mei 2016, Andres e.a./ECB, T-129/14 P, EU:T:2016:267, punt 35).
- 187 In casu is verzoeker van mening dat zowel het vertrouwensbeginsel als het rechtszekerheidsbeginsel door de bestreden handelingen zijn geschonden, aangezien daarin wordt vastgesteld dat zijn naam sinds 23 augustus 2011 op de betrokken lijsten voorkwam, terwijl de Raad hem sinds de vaststelling van de handelingen van 2011 tot aan de vaststelling van de bestreden handelingen niet beschouwde als de persoon naar wie in regel 36 van de betrokken lijsten wordt verwezen.

188 Om uit te maken of de bestreden handelingen in strijd met deze twee beginselen zijn vastgesteld, moeten dus eerst de gevolgen ervan worden onderzocht en moet worden nagegaan of zij, zoals verzoeker in tegenstelling tot de Raad stelt, terugwerkende kracht hebben doordat daarin is bepaald dat verzoeker uiteindelijk sinds de vaststelling van de handelingen in 2011 altijd de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon is geweest.

***a) Terugwerkende kracht van de bestreden handelingen***

189 Volgens de rechtspraak kan er in een handeling uitdrukkelijk in zijn voorzien dat zij terugwerkende kracht heeft, maar kan dit ook uit de inhoud ervan voortvloeien (zie in die zin arrest van 11 juli 1991, Crispoltoni, C-368/89, EU:C:1991:307, punt 17).

190 In bestreden handelingen is niet uitdrukkelijk bepaald dat de gevolgen van die handelingen terugwerkende kracht hebben. Derhalve moet worden nagegaan of de handelingen vanwege de inhoud ervan met terugwerkende kracht van toepassing zijn.

191 Wat in de eerste plaats de handelingen van 2021 betreft, moet om te beginnen worden opgemerkt dat in overweging 2 van die handelingen wordt aangegeven dat de informatie over één persoon wiens naam op de betrokken lijsten voorkomt, in dit geval degene die in regel 36 wordt bedoeld, moet worden bijgewerkt. In deze handelingen wordt dus niemand voor het eerst of opnieuw op de lijsten geplaatst, maar wordt voortgeborduurd op eerdere handelingen, waarin wijzigingen worden aangebracht.

192 Vervolgens zij opgemerkt dat in de tekst van de bijlage bij de handelingen van 2021 het openende aanhalingsteken vóór het cijfer 36 staat en het sluitende aanhalingsteken na de oorspronkelijke datum van plaatsing op de lijst, namelijk 23 augustus 2011. Regel 36 wordt dus geheel vervangen door de desbetreffende tekst. Anders dan de Raad betoogt, werd in de handelingen van 2021 dus wel degelijk aangegeven dat verzoekers naam oorspronkelijk op 23 augustus 2011 op de betrokken lijsten is geplaatst.

193 Voor de beantwoording van de vraag of de handelingen van 2021 terugwerkende kracht hebben, moet ten slotte ook de situatie vóór de vaststelling van de handelingen worden vergeleken met de situatie na de vaststelling ervan. In dit verband moet worden geconstateerd dat de handelingen van 2021 zijn vastgesteld nadat de Raad had opgemerkt dat hij zich had vergist in de identiteit van de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon en die van verzoeker. Dit blijkt uit de brief van 12 februari 2021, waarin de Raad het volgende stelt: „The Council considers, after reviewing the information on its file, that [the applicant] is indeed the person listed under entry no 36 in the annexes to the [Decision 2013/255 and Regulation No 36/2012]” (De Raad is na heronderzoek van de gegevens in zijn dossier van oordeel dat verzoeker inderdaad de persoon is die in regel 36 in de bijlagen bij besluit 2013/255 en verordening nr. 36/2012 wordt vermeld). In die brief wordt aan verzoekers vertegenwoordigers meegedeeld dat zij binnen een bepaalde termijn opmerkingen van hun cliënt kunnen indienen over de nieuwe redenen die de Raad ten aanzien van verzoeker voornemens is vast te stellen en die in de handelingen van 2021 worden uiteengezet.

194 Hieruit volgt dat de handelingen van 2021, waarbij regel 36 van de betrokken lijsten zodanig wordt gewijzigd dat daaruit duidelijk blijkt dat de wijziging betrekking heeft op verzoeker, gelet op de context waarin zij zijn vastgesteld, terugwerkende kracht hebben voor verzoekers rechtspositie.

- 195 Dit wordt bevestigd door het feit dat de Raad zich voornemens heeft getoond om de verwarring over verzoekers identiteit via de handelingen van 2021 recht te zetten, hetgeen hij zowel in het verweerschrift als ter terechtzitting heeft herhaald.
- 196 Aan de gevolgtrekking van punt 194 hierboven kan niet worden afgedaan door de argumenten van de Raad.
- 197 Ten eerste stelt de Raad dat de handelingen van 2021 geen terugwerkende kracht hebben omdat tegoeden niet met terugwerkende kracht kunnen worden bevroren.
- 198 Het is juist dat de tegoeden van een persoon of entiteit in beginsel alleen voor de toekomst kunnen worden bevroren, net zoals beperkingen voor de toelating tot het grondgebied van de lidstaten alleen voor de toekomst kunnen worden uitgevaardigd. Worden de gevolgen van de handelingen van 2021 in het onderhavige geval echter beperkt tot de bevroering van verzoekers tegoeden en economische middelen en zelfs tot de beperkingen voor de toelating tot het grondgebied van de lidstaten, dan wordt ten onrechte voorbijgegaan aan de gevolgen die deze handelingen hebben meegebracht voor verzoekers algemene rechtspositie en met name voor diens eer en goede naam.
- 199 In die zin is reeds erkend dat beperkende maatregelen aanzienlijke negatieve consequenties en een grote invloed op de rechten en vrijheden van de betrokkenen hebben. Behalve met de bevroering van tegoeden of beperkingen voor de toelating tot het grondgebied van de lidstaten als zodanig, die zowel het beroeps- als het gezinsleven van de betrokkenen aanzienlijk ondersteboven halen doordat dit erg ver strekkende maatregelen zijn, moet dan ook rekening worden gehouden met het stigma en het wantrouwen waarmee de publieke aanwijzing van de betrokkenen als personen die banden zouden hebben met het Syrische regime gepaard gaat (zie in die zin, naar analogie, arrest van 6 juni 2013, Ayadi/Commissie, C-183/12 P, niet gepubliceerd, EU:C:2013:369, punt 68).
- 200 Met de vaststelling in de handelingen van 2021 dat verzoekers naam sinds de handelingen van 2011 op de betrokken lijsten staat, stelt de Raad dat verzoeker sinds die datum banden heeft met het Syrische regime en de handelingen heeft verricht die de plaatsing en de handhaving van zijn naam op die lijsten rechtvaardigen. Alleen al op grond van die stelling komt verzoeker, los van de loutere bevroering van zijn tegoeden, in een andere rechtspositie te verkeren.
- 201 In het onderhavige geval kan voorts niet worden aangevoerd dat de handelingen van 2021 geen terugwerkende kracht hadden voor de bevroering van verzoekers tegoeden. Zoals de Raad ter terechtzitting in wezen heeft verklaard, strekten de handelingen van 2021 namelijk tot verduidelijking van de situatie waarin verzoeker vóór de vaststelling ervan verkeerde, met name vanwege het Franse besluit van 12 februari 2020 waarbij verzoekers tegoeden krachtens de handelingen van 2019 waren bevroren. Technisch gezien kunnen tegoeden weliswaar niet in het verleden worden bevroren, maar het is wel mogelijk om bevroering van tegoeden die in het verleden heeft plaatsgevonden, te valideren door de toenmalige rechtspositie van de betrokkene te wijzigen. Bijgevolg hebben de handelingen van 2021, waarin wordt bevestigd dat verzoeker sinds 23 augustus 2011 wel degelijk de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon was, zijn rechtspositie met terugwerkende kracht gewijzigd en zo laten samenvallen met de positie op grond waarvan het Franse besluit van 12 februari 2020 effect kon sorteren.

- 202 Ten tweede heeft de Raad in dupliek en ter terechtzitting verklaard dat in het stuk WK 4069/2019 INIT, waarmee ook de redenen voor plaatsing op de lijsten in de handelingen van 2019 konden worden gestaafd, reeds foto's van verzoeker waren opgenomen aan de hand waarvan hij duidelijk kon worden geïdentificeerd. Volgens de Raad golden er derhalve reeds in 2019 beperkende maatregelen voor verzoeker.
- 203 De stelling van de Raad dat er reeds in 2019 beperkende maatregelen voor verzoeker golden, wordt echter weerlegd door de omstandigheid dat de Raad de Arabische naam van de persoon in regel 36 van de betrokken lijsten middels de rectificatie van 2019 wilde laten overeenkomen met de naam in de handelingen van 2011 zoals gewijzigd bij de handelingen van november 2011. Hieruit moet worden afgeleid dat de Raad er ten tijde van de vaststelling van de handelingen van 2019 nog steeds van uitging dat verzoeker, wiens Arabische naam afweek van de naam in die rectificatie, niet in die regel werd bedoeld. Ook bij de vaststelling van besluit 2020/719 en uitvoeringsverordening 2020/716, waarin dezelfde Arabische naam is overgenomen, was dat nog het geval.
- 204 Ook al bevatte het stuk WK 4069/2019 INIT, waarin de redenen voor plaatsing op de lijsten van de handelingen van 2019 worden gestaafd, gegevens waarmee verzoeker kon worden geïdentificeerd als de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon, dit neemt niet weg dat de Raad er bij de vaststelling van die handelingen tot aan de vaststelling van de handelingen van 2021 niet van uitging dat hij in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld. Met de vaststelling van de handelingen van 2021 heeft de Raad zijn vergissing willen herstellen door duidelijk aan te geven dat verzoeker wel degelijk de persoon was die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld, en dat hij dat sinds 23 augustus 2011 was.
- 205 Bijgevolg kan de Raad niet beweren dat, afgezien van zijn vergissing, moet worden aangenomen dat reeds vóór de vaststelling van de handelingen van 2021 beperkende maatregelen voor verzoeker golden. Een dergelijke rechtsopvatting is bovendien niet te rijmen met de werkelijkheid, zoals blijkt uit de brieven van 2 november 2011 en 21 april 2015 van het Zwitserse staatssecretariaat voor economische zaken, die als bijlage bij het verzoekschrift zijn gevoegd. Daarin staat namelijk te lezen dat de Zwitserse bank die verzoekers rekeningen in beheer had, de tegoeden die zij na de vaststelling van de handelingen van 2011 en later had bevroren, heeft vrijgegeven omdat haar was verzekerd dat verzoeker niet de persoon in regel 36 van de betrokken lijsten was.
- 206 Daarenboven heeft de Raad ter terechtzitting aangegeven dat hij na ontvangst van de brief van 23 juni 2020 nader onderzoek naar verzoeker had ingesteld. In dit verband moet worden vastgesteld dat verzoeker deze brief heeft verzonden om door de Raad bevestigd te zien dat hij niet in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld. Deze bevestiging was voor verzoeker noodzakelijk vanwege het Franse besluit van 12 februari 2020 waarbij in Frankrijk gevestigde banken werd verzocht zijn tegoeden te bevriezen. Zoals blijkt uit de brief van 12 februari 2021 en tussen partijen vaststaat, besefte de Raad dat hij een vergissing had begaan nadat de Franse autoriteiten hem aanvullende informatie hadden verstrekt, die is opgenomen in het stuk WK 985/2021 INIT.
- 207 De Raad had dus inderdaad de intentie om de tot dusver bestaande rechtspositie van verzoeker, die erin bestond dat hij niet in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld, te wijzigen door de handelingen van 2021 vast te stellen. Met die handelingen heeft de Raad met zekerheid willen vaststellen dat verzoeker de persoon was wiens naam reeds op 23 augustus 2011 in die regel was



opgenomen, en heeft hij dus vanaf die datum een band vastgesteld tussen hem en het optreden van het Syrische regime, dat de Unie voornemens was te veroordelen door de vaststelling van een reeks beperkende maatregelen.

- 208 Bijgevolg hebben de handelingen van 2021 terugwerkende kracht.
- 209 Wat in de tweede plaats de handhavingshandelingen van 2022 betreft, moet worden opgemerkt dat deze handelingen, zoals in wezen blijkt uit overweging 3 van besluit 2022/849, er enkel toe strekten de jegens verzoeker vastgestelde beperkende maatregelen tot en met 1 juni 2023 te verlengen.
- 210 Voorts heeft de Raad de situatie van de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon pas bij de vaststelling van de handelingen van 2021 willen verduidelijken met de vermelding dat het wel degelijk om verzoeker ging. Met andere woorden, alleen in die handelingen wijkt de Raad af van het standpunt dat hij tot dusver had ingenomen. Met de handhavingshandelingen van 2022 wordt daarentegen enkel beoogd om verzoekers naam op de betrokken lijsten te laten staan. In die zin kan niet worden aangenomen dat de Raad bij de vaststelling van die handelingen een vergissing heeft willen rechtzetten.
- 211 Derhalve hebben de handhavingshandelingen van 2022 geen terugwerkende kracht en moeten het tweede en het derde middel worden afgewezen voor zover zij deze handelingen betreffen.

#### ***b) Schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel***

- 212 Er zij aan herinnerd dat het rechtszekerheidsbeginsel zich er in het algemeen tegen verzet dat een Uniehandeling reeds vóór de publicatie van deze handeling van kracht is, ook al kan hiervan bij wijze van uitzondering worden afgeweken indien dit voor een doel van algemeen belang noodzakelijk is en het rechtmatige vertrouwen van de betrokkenen naar behoren in acht wordt genomen, of wanneer er blijkens de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet van de betrokken Unieregels zulke gevolgen aan dienen te worden toegekend (zie arrest van 19 maart 2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 213 Aangezien in punt 208 hierboven is vastgesteld dat uit de inhoud en het doel van de handelingen van 2021 duidelijk blijkt dat zij terugwerkende kracht hebben, moet worden nagegaan of is voldaan aan de twee andere voorwaarden die in de rechtspraak in punt 212 hierboven zijn geformuleerd en op basis waarvan Uniehandelingen terugwerkende kracht hebben.
- 214 Derhalve moet ten eerste worden onderzocht of de handelingen van 2021 vanwege een doel van algemeen belang terugwerkende kracht hebben, en ten tweede of verzoekers rechtmatige vertrouwen naar behoren in acht is genomen.

#### ***1) Bestaan van algemeen belang***

- 215 Wat het bestaan van een algemeen belang van openbare orde betreft, beroept de Raad zich er in wezen op dat met de beperkende maatregelen doelstellingen van algemeen belang worden nagestreefd, met name consolidering en ondersteuning van de mensenrechten en het

internationale humanitaire recht. In zijn schriftelijke stukken en ter terechtzitting heeft de Raad tevens betoogd dat hij de rechtszekerheid waarborgde met de vaststelling van de handelingen van 2021 en de verduidelijking van verzoekers situatie voordat deze werden vastgesteld.

- 216 In dit verband zij eraan herinnerd dat de Unierechter heeft erkend dat het fundamentele belang van behoud van de vrede en de internationale veiligheid een rechtvaardiging vormt voor de vaststelling van beperkende maatregelen (zie in die zin arrest van 27 februari 2014, *Ezz e.a./Raad*, T-256/11, EU:T:2014:93, punt 191).
- 217 Bovendien moet op grond van het rechtszekerheidsbeginsel, zoals verzoeker overigens stelt, duidelijk kunnen worden bepaald voor wie de door de Unie vastgestelde beperkende maatregelen wel, en voor wie zij niet gelden. In de richtsnoeren van de Raad „Beste praktijken van de EU voor de doeltreffende implementatie van beperkende maatregelen” van 4 mei 2018 wordt het belang van dit vereiste benadrukt.
- 218 Alleen wanneer de personen en entiteiten duidelijk worden aangegeven, is het immers mogelijk de rechtszekerheid te waarborgen en de vastgestelde beperkende maatregelen effect te laten sorteren, zodat de in punt 216 hierboven genoemde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt.
- 219 In dergelijke omstandigheden en aangezien de nationale autoriteiten van de lidstaten op grond van handelingen van de Raad beslissingen nemen over bevriezing van tegoeden van personen en entiteiten, moet worden erkend dat het legitiem en noodzakelijk is dat wanneer de Raad een persoon onjuist heeft geïdentificeerd, hij die vergissing kan rechtzetten en de situatie van een persoon of entiteit zo kan verduidelijken. Dit draagt er immers toe bij dat de met de beperkende maatregelen nagestreefde doelstellingen worden verwezenlijkt doordat administratieve autoriteiten en derden dan kunnen weten op wie de beperkende maatregelen precies van toepassing zijn, en de betrokken persoon of entiteit dan beroep kan instellen tegen handelingen die hem betreffen.

## 2) *Bestaan van gewettigd vertrouwen bij de verzoeker*

- 220 In de eerste plaats moet worden benadrukt dat verzoeker, anders dan de Raad stelt, zich niet zozeer beroept op schending van zijn gewettigde vertrouwen doordat de Raad bij de handelingen van 2021 beperkende maatregelen jegens hem heeft vastgesteld, als wel op het feit dat de Raad met de vaststelling van de handelingen van 2021 stelt dat hij wel degelijk de persoon is die in regel 36 van de betrokken lijsten wordt bedoeld, en wel sinds de vaststelling van de handelingen van 2011.
- 221 Dienaangaande stelt verzoeker niet dat de Raad zijn naam nooit op de betrokken lijsten had mogen plaatsen, maar betoogt hij veeleer dat de Raad, na tien jaar lang te hebben bevestigd dat hij niet in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld, niet het tegendeel kon beweren.
- 222 Daarin verschilt verzoekers situatie van de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 29 november 2018, *National Iranian Tanker Company/Raad* (C-600/16 P, EU:C:2018:966), en 3 mei 2016, *Iran Insurance/Raad* (T-63/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:264), waarop de Raad zich beroept en waarin het Hof en het Gerecht in wezen respectievelijk hebben geoordeeld dat nietigverklaring door de Unierechter van door de Raad vastgestelde beperkende maatregelen ten aanzien van een persoon of entiteit geen gewettigd vertrouwen bij die persoon of entiteit kan wekken dat het de Raad niet is toegestaan om, met inachtneming van het arrest houdende nietigverklaring, een besluit tot nieuwe plaatsing voor de toekomst vast te stellen (arrest van

29 november 2018, National Iranian Tanker Company/Raad, C-600/16 P, EU:C:2018:966, punt 51; zie in die zin ook arrest van 3 mei 2016, Iran Insurance/Raad, T-63/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:264, punten 152 en 153).

- 223 In de tweede plaats zijn partijen het oneens over de vraag of verzoeker zich in het onderhavige geval op het vertrouwensbeginsel kan beroepen.
- 224 Verzoeker is op grond van de rechtspraak inzake de intrekking van administratieve handelingen van mening dat hij de begunstigde is van handelingen die door de Raad zijn vastgesteld en waarin is bevestigd dat hij niet de persoon was naar wie in regel 36 van de betrokken lijsten werd verwezen. De Raad bestrijdt dit en stelt dat de door verzoeker ingeroepen rechtspraak niet van toepassing is op de feiten van de zaak.
- 225 In dit verband zij er ten eerste aan herinnerd dat het vertrouwensbeginsel een algemeen beginsel van het Unierecht is dat door de Raad in acht dient te worden genomen (zie in die zin arrest van 10 december 2015, Veloserviss, C-427/14, EU:C:2015:803, punten 29 en 30).
- 226 Ten tweede blijkt uit de in punt 212 hierboven in herinnering gebrachte rechtspraak dat de eerbiediging van het gewettigde vertrouwen een van de voorwaarden is waaronder een Uniehandeling, met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel, terugwerkende kracht kan hebben.
- 227 Ten slotte hebben de in de rechtspraak geformuleerde voorwaarden inzake het bestaan van specifieke, onvoorwaardelijke en eensluidende toezeggingen om het bestaan van een gewettigd vertrouwen aan te tonen, volgens die rechtspraak enkel betrekking op de situatie waarin een particulier zich bevindt wanneer een handeling met onmiddellijke ingang, en niet met terugwerkende kracht, op hem van toepassing is (zie in die zin arrest van 10 november 2010, BHIM/Simões Dos Santos, T-260/09 P, EU:T:2010:461, punt 64). Dit wordt gerechtvaardigd door het feit dat van een particulier geen bewijs kan worden verlangd waaruit blijkt dat hem is toegezegd dat zijn rechtspositie niet met terugwerkende kracht zal worden gewijzigd, aangezien een Uniehandeling slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht kan hebben.
- 228 Anders dan de Raad stelt, hoeft verzoeker geen adressaat te zijn geweest van handelingen waarbij subjectieve rechten in het leven zijn geroepen, opdat hij zich op de bescherming van zijn gewettigd vertrouwen kan beroepen.
- 229 De Raad kan zijn standpunt niet onderbouwen met het arrest van 14 september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, punten 31 e.v.), en de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punten 61 e.v.).
- 230 In die zaak werd het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de vraag of de intrekking van een verklaring van inschrijving als bedoeld in artikel 8, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificatie in PB 2004, L 229, blz. 35) een schending kon vormen van het beginsel van bescherming van gewettigd vertrouwen van de persoon aan wie die verklaring was gericht.

- 231 Het Hof heeft in die zaak het standpunt van advocaat-generaal Szpunar overgenomen en in wezen geoordeeld dat een declaratoire handeling, zoals de verklaring van inschrijving, op zichzelf bij de betrokkene niet het gerechtvaardigde vertrouwen kan wekken dat hij het recht heeft om op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat te verblijven (arrest van 14 september 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punt 35).
- 232 Naar analogie is de Raad van mening dat gegevens over de identiteit van een persoon die op de betrokken lijsten is geplaatst, slechts declaratoire waarde hebben en als zodanig geen subjectieve rechten kunnen doen ontstaan.
- 233 Daarmee gaat de Raad er ten onrechte van uit dat het vertrouwensbeginsel alleen van toepassing is wanneer er handelingen zijn vastgesteld waarbij subjectieve rechten in het leven worden geroepen. Deze voorwaarde volgt echter niet uit de rechtspraak en met name niet uit het arrest van 14 september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684). Het Hof stelt in dat arrest weliswaar dat een verklaring van inschrijving op zichzelf bij de betrokkene geen gerechtvaardigd vertrouwen kan wekken omdat het om een declaratoire handeling gaat, maar voegt daaraan in punt 36 van het arrest toe dat in het hoofdgeding op basis van de in de verwijzingsbeslissing beschreven omstandigheden verder niet kan worden geoordeeld dat de bevoegde autoriteiten door specifieke toezeggingen aan de betrokkene bij hem de verwachting hadden gewekt dat hij een recht op verblijf had. Hieruit volgt dat het Hof geenszins heeft uitgesloten dat de betrokkene, in welke vorm dan ook, van de bevoegde autoriteiten toezeggingen kon hebben gekregen die bepaalde verwachtingen bij hem konden wekken, maar heeft het die mogelijkheid erkend en is het nagegaan of deze zich in casu had voorgedaan.
- 234 In de derde plaats moet derhalve worden onderzocht of de Raad verzoekers gewettigde vertrouwen heeft geëerbiedigd.
- 235 In dit verband moet uit de in punt 227 hierboven aangehaalde rechtspraak worden afgeleid dat het niet aan verzoeker staat om aan te tonen dat hij specifieke, onvoorwaardelijke en eensluidende toezeggingen heeft gekregen waaruit blijkt dat hij een gewettigd vertrouwen had dat de Raad geen handelingen met terugwerkende kracht zou vaststellen, maar dat het aan de rechter staat om na te gaan of verzoekers gewettigde vertrouwen bij de vaststelling van de handelingen van 2021 is geëerbiedigd.
- 236 Bij deze analyse moeten alle omstandigheden van de zaak in aanmerking worden genomen.
- 237 Uit de brieven van 28 oktober 2011, 15 november 2011 en 6 mei 2013 die de Raad aan verzoekers vertegenwoordigers heeft gezonden en uit de exceptie van niet-ontvankelijkheid die de Raad heeft opgeworpen in de zaak die heeft geleid tot de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266), blijkt dat de Raad zonder voorbehoud heeft verklaard dat verzoeker niet de persoon was die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld. Deze verklaring is bevestigd door de vaststelling van de handelingen van november 2011 en de rectificaties van 2013 (zie punt 24 hierboven) en 2019. In dit verband moet worden benadrukt dat de Raad verzoekers vertegenwoordigers nooit om meer identiteitsgegevens over hem heeft verzocht en dat de Raad niet stelt dat verzoeker informatie voor hem heeft achtergehouden. Met andere woorden, tot de verzending van de brief van 12 februari 2021 heeft de Raad er geen enkele twijfel over laten bestaan dat verzoeker niet de persoon was naar wie in regel 36 van de betrokken lijsten werd verwezen.

- 238 Bijgevolg heeft de Raad verzoeker herhaaldelijk laten weten dat hij niet in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld.
- 239 Dienaangaande tracht de Raad te betogen dat elke vaststelling betreffende de identiteit van een persoon voor wie beperkende maatregelen gelden, slechts declaratoire waarde heeft en poogt hij een analogie aan te tonen tussen de onderhavige situatie en die in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 25 januari 2017, *Almaz-Antey Air and Space Defence/Raad* (T-255/15, niet gepubliceerd, EU:T:2017:25, punten 38 en 39). In die zaak moest het Gerecht zich echter uitspreken over de ontvankelijkheid van verzoeken van de verzoekende partij tot wijziging van haar conclusies inzake een brief waarin de Raad zijn standpunt bevestigde dat de verzoekende partij nog steeds voldeed aan de criteria van zijn besluit 2014/145/GBVB van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 16) en van zijn verordening (EU) nr. 269/2014 van 17 maart 2014 betreffende beperkende maatregelen met betrekking tot acties die de territoriale integriteit, soevereiniteit en onafhankelijkheid van Oekraïne ondermijnen of bedreigen (PB 2014, L 78, blz. 6), en dat de beperkende maatregelen jegens haar moesten worden gehandhaafd. Het Gerecht heeft die verzoeken om wijziging niet-ontvankelijk verklaard na te hebben vastgesteld dat de beoordeling van de Raad in die brief slechts werd bevestigd en dat die brief niet strekte tot vervanging of wijziging van de redenen voor plaatsing op de lijst die waren uiteengezet in zijn besluit (GBVB) 2015/432 van 13 maart 2015 houdende wijziging van besluit 2014/145 (PB 2015, L 70, blz. 47), waarbij de betrokken beperkende maatregelen tot en met 15 september 2015 werden verlengd, en in zijn uitvoeringsverordening (EU) 2015/427 van 13 maart 2015 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 269/2014 (PB 2015, L 70, blz. 1).
- 240 In de onderhavige zaak vordert verzoeker echter niet de nietigverklaring van de brieven die de Raad hem heeft gezonden, maar wil hij op basis van die brieven aantonen dat de Raad bij hem het gewettigde vertrouwen heeft gewekt dat hij niet als de in regel 36 bedoelde persoon werd beschouwd. Ook al zouden die brieven slechts een bevestiging vormen van de verschillende handelingen van de Raad, dit neemt niet weg dat zij er samen met die handelingen toe hebben bijgedragen dat bij verzoeker de gegronde verwachting werd gewekt dat hij niet de persoon was naar wie in regel 36 van de betrokken lijsten werd verwezen. Gelet op de combinatie van deze brieven, waarin de handelingen van de Raad werden bevestigd of aangekondigd, en het feit dat Uniehandelingen slechts in uitzonderlijke gevallen terugwerkende kracht hebben, kon verzoeker er dus terecht van uitgaan dat hij niet met terugwerkende kracht in verband zou worden gebracht met de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon.
- 241 Uit het voorgaande volgt dat de Raad verzoekers gewettigde vertrouwen heeft geschonden door beperkende maatregelen jegens hem vast te stellen die terugwerkende kracht hebben.
- 242 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de overige argumenten van de Raad.
- 243 In de eerste plaats is de Raad van mening dat elke conclusie over de identiteit van een op de lijst geplaatste persoon gebaseerd is op de feitelijke elementen in het dossier aan de hand waarvan de Raad en de autoriteiten die beperkende maatregelen ten uitvoer leggen, die persoon kunnen identificeren. Met andere woorden, volgens de Raad kan hij in het licht van informatie waarover hij beschikt, een ander standpunt innemen over de identiteit van een persoon.

- 244 Het klopt dat enerzijds wordt aanvaard dat de Raad de identiteit van personen en entiteiten ten aanzien waarvan hij beperkende maatregelen vaststelt, rechtens genoegzaam kan aantonen (zie arrest van 9 september 2016, *Tri Ocean Energy/Raad*, T-719/14, niet gepubliceerd, EU:T:2016:458, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daarbij heeft de Unierechter rekening gehouden met het feit dat het moeilijk is om in een staat met een autoritair bewind, waarin een burgeroorlog woedt, nauwkeuriger bewijs te krijgen. In die omstandigheden moet worden aanvaard dat de Raad op basis van de bewijzen waarover hij beschikt, een ander standpunt over de identiteit van een persoon of entiteit kan innemen.
- 245 Anderzijds moet worden erkend dat de Raad, zoals in punt 219 hierboven is aangegeven, wanneer hij een persoon onjuist identificeert, die vergissing kan rechtzetten en de situatie van een persoon of entiteit zo kan verduidelijken.
- 246 Het in punt 219 hierboven aan de Raad toegekende recht is wel aan grenzen gebonden, namelijk het feit dat het vertrouwensbeginsel daarbij dient te worden geëerbiedigd. Die grenzen zijn des te belangrijker omdat beperkende maatregelen niet te verwaarlozen gevolgen meebrengen voor de rechtspositie van de betrokken personen en entiteiten.
- 247 In dit verband zij er overigens aan herinnerd dat het volgens de rechtspraak, ook al vormen de beperkende maatregelen geen strafrechtelijke sanctie, aan de Raad staat om overeenkomstig de in de punten 70 en 71 hierboven aangehaalde rechtspraak de identiteit van de personen en entiteiten ten aanzien waarvan hij beperkende maatregelen vaststelt, rechtens genoegzaam vast te stellen. Dit is van belang omdat adressaten van handelingen in het kader van beperkende maatregelen pas op een lijst kunnen worden geplaatst, en de litigieuze feiten pas concreet kunnen worden onderzocht, indien die adressaten rechtens genoegzaam door de Raad zijn geïdentificeerd (zie in die zin arrest van 16 december 2020, *Haikal/Raad*, T-189/19, niet gepubliceerd, EU:T:2020:607, punt 102).
- 248 Bovendien moet dit soort fouten tot een minimum worden beperkt, omdat de beperkende maatregelen anders mogelijk niet het gewenste effect sorteren en het doel van de door de Unie ingestelde rechtsregeling, namelijk het uitoefenen van druk op het Syrische regime door de financiering van dat regime te belemmeren, in het gedrang kan komen.
- 249 Wanneer de Raad een persoon jegens wie beperkende maatregelen gelden, onjuist heeft geïdentificeerd, mag hij deze vergissing dus met terugwerkende kracht rechtzetten, maar dient hij daarbij het vertrouwensbeginsel in acht te nemen. Bijgevolg dient zijn argument te worden afgewezen.
- 250 In de tweede plaats geeft de Raad aan dat hij zich niet in de identiteit van de persoon in regel 36 van de betrokken lijsten had vergist omdat er identiteitsgegevens over die persoon ontbraken, maar veeleer omdat de hij over onvoldoende gegevens over verzoekers identiteit beschikte.
- 251 Maar zelfs als dit argument wordt aanvaard, noemt de Raad geen enkele brief die aan verzoekers vertegenwoordigers is verstuurd om de situatie op te helderen. Aangezien verzoekers tegoeden in casu eerst in 2011 en vervolgens in 2015 tijdelijk waren bevroren door een Zwitserse bank, zoals in punt 205 hierboven in herinnering is gebracht, had de Raad, indien hij over onvoldoende gegevens over verzoekers identiteit dacht te beschikken, de destijds beschikbare middelen reeds moeten inzetten om de situatie op te helderen. Uiteindelijk heeft de Raad pas getracht meer gegevens te

verkrijgen nadat hij de brief van 23 juni 2020 had ontvangen met de mededeling dat de Franse minister van Economische Zaken en Financiën het Franse besluit van 12 februari 2020 had genomen om verzoekers tegoeden in Frankrijk te bevriezen.

- 252 Bovendien kan de Raad vanwege dit besluit van de Franse autoriteiten niet met succes stellen dat de door hem begane vergissing voor verzoeker gunstig zou zijn geweest voor zover geen enkele beperkende maatregel gevolgen zou hebben gehad totdat de handelingen van 2021 werden vastgesteld. Dat is namelijk niet alleen ten dele onjuist, aangezien de Franse autoriteiten verzoekers tegoeden in Frankrijk op basis van de handelingen van 2019 hadden bevroren, maar door de vergissing van de Raad – op grond waarvan hij het gewettigde vertrouwen had dat hij niet in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld – heeft verzoeker in de tien jaar vóór de vaststelling van de handelingen van 2021 bovenal geen beroepen ingesteld tot nietigverklaring van de verschillende handelingen waarbij zijn naam op die lijsten werd geplaatst en gehandhaafd. Overigens is het in casu niet louter hypothetisch dat verzoeker beroep zou hebben ingesteld indien hij had geweten dat de handelingen die vóór de handelingen van 2021 waren vastgesteld, hem betroffen. Verzoeker heeft namelijk beroep tegen de handelingen van 2011 ingesteld en heeft de Raad regelmatig schriftelijk verzocht om bevestiging dat hij niet in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld.
- 253 Het argument van de Raad moet dus worden verworpen.
- 254 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat verzoekers gewettigde vertrouwen is geschonden en inbreuk is gemaakt op het rechtszekerheidsbeginsel, zodat het tweede en het derde middel moeten worden aanvaard.

#### **E. Vijfde middel: schending van het gezag van gewijsde**

- 255 Verzoeker voert in wezen aan dat de identiteit van de in regel 36 van de betrokken lijsten bedoelde persoon is vastgesteld in de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Conseil (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266). Ook stelt verzoeker dat het Gerecht deze beschikking op uitdrukkelijk verzoek van de Raad heeft vastgesteld, toen verzoeker de zaak aan het Gerecht had voorgelegd om jegens derden te verduidelijken dat er geen beperkende maatregelen voor hem golden. Volgens verzoeker kan de Raad dit niet ter discussie stellen door de bestreden handelingen vast te stellen.
- 256 De Raad is van mening dat het gezag van gewijsde van een beslissing van de Unierechter waarbij een eerder beroep wordt verworpen, alleen in de weg kan staan aan de ontvankelijkheid van een tweede beroep. Bijgevolg moeten verzoekers argumenten inzake het gezag van gewijsde van een beslissing over de ontvankelijkheid in de procedure van 2011, waarmee hij het Gerecht tracht te beletten de onderhavige zaak ten gronde te onderzoeken, volgens de Raad worden verworpen.
- 257 Er zij herinnerd aan het belang dat het beginsel van het gezag van gewijsde zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden heeft. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te garanderen, is het van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of na afloop van de voor deze beroepen voorziene termijnen, niet meer opnieuw in geding kunnen worden gebracht (arrest van 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punt 38).

- 258 Dat heeft hoofdzakelijk tot doel te verhinderen dat in de rechtsorde van de Unie beslissingen naast elkaar bestaan die, wat de gevolgen ervan betreft, tegenstrijdig of zelfs onverenigbaar zijn. Daarom is een beroep niet-ontvankelijk op grond van het gezag van gewijsde dat toekomt aan een eerder arrest waarin is beslist op een beroep waarin dezelfde partijen tegenover elkaar stonden en het beroep hetzelfde voorwerp had en op dezelfde middelen berustte (arresten van 19 september 1985, Hoogovens Groep/Commissie, 172/83 en 226/83, EU:C:1985:355, punt 9; 5 juni 1996, NMB France e.a./Commissie, T-162/94, EU:T:1996:71, punt 37, en 25 juni 2010, Imperial Chemical Industries/Commissie, T-66/01, EU:T:2010:255, punt 197).
- 259 In die zin heeft het gezag van gewijsde niet alleen betrekking op het dictum van de rechterlijke beslissing, maar ook op de rechtsoverwegingen die daartoe hebben geleid en er de noodzakelijke steun aan bieden, daar zij onontbeerlijk zijn om de nauwkeurige betekenis van het dictum te bepalen (zie in die zin arresten van 3 oktober 2000, Industrie des poudres sphériques/Raad, C-458/98 P, EU:C:2000:531, punt 81, en 1 juli 2009, ThyssenKrupp Stainless/Commissie, T-24/07, EU:T:2009:236, punten 113 en 140).
- 260 In de onderhavige zaak verschillen partijen van mening over de draagwijdte van het gezag van gewijsde van de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266).
- 261 In casu gaat het er echter niet om te bepalen of een beroep tegen handelingen waarvan het Gerecht de rechtmatigheid gedeeltelijk of geheel heeft onderzocht, niet-ontvankelijk is, maar of de Raad bij de vaststelling van de bestreden handelingen gebonden was aan de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266).
- 262 Zoals in punt 58 hierboven is gememoreerd, strekt het onderhavige beroep niet tot nietigverklaring van de handelingen van 2011, maar alleen tot nietigverklaring van de bestreden handelingen van 6 mei 2021 en 30 mei 2022.
- 263 Aangezien de handelingen van 2021 echter terugwerkende kracht hebben en in de handavingshandelingen van 2022 nog steeds wordt aangegeven dat verzoekers naam oorspronkelijk op 23 augustus 2011 op de betrokken lijsten is geplaatst, is er sprake van een tegenstrijdigheid: enerzijds bestaat er een definitieve rechterlijke beslissing waarin wordt erkend dat verzoeker niet de in de handelingen van 2011 bedoelde persoon is, en anderzijds bestaan er handelingen van de Raad die later zijn vastgesteld en waarin het tegendeel wordt aangegeven.
- 264 Door in de bestreden handelingen te stellen dat de maatregelen van 2011 verzoeker betroffen, schendt de Raad echter het beginsel van het gezag van gewijsde van de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266). Dit heeft er namelijk toe geleid dat in de rechtsorde van de Unie een beslissing en handelingen naast elkaar bestaan die, wat de gevolgen ervan betreft, tegenstrijdig of zelfs onverenigbaar zijn.
- 265 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door het betoog van de Raad, ter ondersteuning waarvan hij het arrest van 13 februari 2003, Meyer/Commissie (T-333/01, EU:T:2003:32), aanhaalt.
- 266 Uit de punten 25 en 27 van het arrest van 13 februari 2003 in de zaak Meyer/Commissie (T-333/01, EU:T:2003:32) blijkt dat het Gerecht van mening was dat het in de zaak die aanleiding had gegeven tot de beschikking van 10 april 2000, Meyer/Commissie en EIB (T-361/99,



EU:T:2000:107), niet ten gronde had beslist en feitelijk of rechtens geen enkele uitspraak had gedaan waardoor het in die procedure gebonden zou kunnen zijn, en dat het aan het gezag van gewijsde ontleende argument bijgevolg niet kon slagen.

- 267 De Raad leidt daaruit af dat evenzo geen rekening hoeft te worden gehouden met de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266), aangezien die beschikking enkel betrekking had op de ontvankelijkheid van het beroep dat verzoeker tegen de handelingen van 2011 had ingesteld.
- 268 De enkele omstandigheid dat verzoekers identiteit in het kader van het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep is vastgesteld, en niet in dat van de zaak ten gronde, is echter irrelevant. In het kader van de beoordeling van het gezag van gewijsde dat toekomt aan een beslissing van de Unierechter, is immers enkel van belang of het Gerecht een definitief antwoord op een bepaalde vraag heeft gegeven. Het gezag van gewijsde van de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266), kan dus niet terzijde worden geschoven vanwege het enkele feit dat het om een niet-ontvankelijkverklaring gaat.
- 269 Wel zij opgemerkt dat de Raad het gezag van gewijsde van de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266), alleen heeft geschonden met betrekking tot de handelingen van 2011. Het Gerecht heeft immers enkel voor die handelingen geoordeeld dat verzoeker niet de persoon was die in regel 36 van de betrokken lijsten werd bedoeld.
- 270 Er zij aan herinnerd dat het beginsel van het gezag van gewijsde, zoals de Raad terecht stelt, niet zodanig kan worden uitgebreid dat in een beschikking vragen worden beantwoord betreffende een ander geheel van rechtshandelingen die zijn vastgesteld op basis van ander bewijsmateriaal en die andere basishandelingen betreffen (zie in die zin arresten van 29 november 2018, Bank Tejarat/Raad, C-248/17 P, EU:C:2018:967, punt 76, en 23 september 2020, Kaddour/Raad, T-510/18, EU:T:2020:436, punt 92).
- 271 Bijgevolg kan verzoeker niet op goede gronden stellen dat de bestreden handelingen in strijd met het beginsel van het gezag van gewijsde zijn vastgesteld, met uitzondering van de handelingen van 2011.
- 272 Hoewel de vraag van de identiteit van een persoon, zoals verzoeker betoogt, in beginsel slechts op één manier kan worden beantwoord en in de loop van de tijd niet kan veranderen, moet er in dit verband aan worden herinnerd, zoals in punt 244 hierboven is aangegeven, dat de Raad wat beperkende maatregelen tegen Syrië betreft, de identiteit van de personen en entiteiten ten aanzien waarvan hij beperkende maatregelen vaststelt, rechtens genoegzaam kan vaststellen. Aangezien in punt 219 hierboven voorts is vastgesteld dat de Raad zijn vergissing met betrekking tot de identiteit van een persoon kon rechtzetten, moet worden bevestigd dat het gezag van gewijsde van de beschikking van 24 mei 2012, Assaad/Raad (T-550/11, niet gepubliceerd, EU:T:2012:266), niet kan worden uitgebreid tot handelingen die zijn gestaafd met bewijzen waarover de Raad bij de vaststelling van de handelingen van 2011 niet beschikte.
- 273 Gelet op het voorgaande moet het vijfde middel worden aanvaard voor zover in de bestreden handelingen is vastgesteld dat de handelingen van 2011 verzoeker betroffen.

274 Aangezien het eerste, het tweede en het derde middel zijn aanvaard, moeten de bestreden handelingen nietig worden verklaard, zonder dat het vierde middel inzake misbruik van bevoegdheid hoeft te worden onderzocht.

#### **F. Werking in de tijd van de nietigverklaring van de bestreden handelingen**

275 De Raad heeft het Gerecht in het derde onderdeel van zijn conclusies verzocht om, indien het de bestreden handelingen wat verzoeker betreft nietig verklaart, tevens te gelasten dat de gevolgen van besluit 2022/849 aangaande verzoeker in stand blijven totdat de gedeeltelijke nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2022/840 van kracht wordt.

276 Wat om te beginnen uitvoeringsverordening 2022/840 betreft, moet eraan worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 60, tweede alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, beslissingen van het Gerecht waarbij een verordening nietig is verklaard, in afwijking van artikel 280 VWEU, eerst in werking kunnen treden na afloop van de termijn voor hogere voorziening bedoeld in artikel 56, eerste alinea, van dit Statuut of, indien binnen deze termijn een hogere voorziening is ingesteld, nadat die is afgewezen.

277 Indien er geen hogere voorziening wordt ingesteld, beschikt de Raad vanaf de betekening van het onderhavige arrest over een termijn van twee maanden, verlengd met een termijn wegens afstand van tien dagen, om de vastgestelde schendingen ongedaan te maken door, in voorkomend geval, nieuwe beperkende maatregelen ten aanzien van verzoeker vast te stellen.

278 Wat besluit 2022/849 betreft, moet daarentegen worden vastgesteld dat de nietigverklaring ervan er in beginsel toe moet leiden dat verzoekers naam uit de lijst in bijlage I bij besluit 2013/255 wordt geschrapt.

279 Niettemin kan het bestaan van een verschil tussen de datum waarop de nietigverklaring van uitvoeringsverordening 2022/840 en die van besluit 2022/849 van kracht wordt, tot een ernstige aantasting van de rechtszekerheid leiden daar beide handelingen aan verzoeker identieke maatregelen opleggen (zie in die zin arrest van 28 september 2022, LAICO/Raad, T-627/20, niet gepubliceerd, EU:T:2022:590, punt 106).

280 Bijgevolg dienen de gevolgen van besluit 2022/849 jegens verzoeker te worden gehandhaafd tot aan het verstrijken van de termijn voor het instellen van hogere voorziening of, wanneer binnen die termijn hogere voorziening is ingesteld, totdat die hogere voorziening eventueel is afgewezen.

#### **Kosten**

281 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.

282 Aangezien de Raad in het ongelijk is gesteld, dient hij overeenkomstig de vordering van verzoeker te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Vierde kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Uitvoeringsbesluit (GBVB) 2021/751 van de Raad van 6 mei 2021 tot uitvoering van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië, uitvoeringsverordening (EU) 2021/743 van de Raad van 6 mei 2021 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië, besluit (GBVB) 2022/849 van de Raad van 30 mei 2022 tot wijziging van besluit 2013/255/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië, en uitvoeringsverordening (EU) 2022/840 van de Raad van 30 mei 2022 tot uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië, worden nietig verklaard voor zover zij Nizar Assaad betreffen.**
- 2) **De gevolgen van besluit 2022/849 jegens Nizar Assaad worden gehandhaafd tot aan het verstrijken van de termijn voor het instellen van hogere voorziening of, wanneer binnen die termijn hogere voorziening is ingesteld, totdat die hogere voorziening eventueel is afgewezen.**
- 3) **De Raad van de Europese Unie wordt verwezen in de kosten.**

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 maart 2023.

ondertekeningen

## Inhoud

I.	Voorgeschiedenis van het geding en feiten die zich na de instelling van het beroep hebben voorgedaan . . . . .	2
II.	Conclusies van partijen . . . . .	7
III.	In rechte . . . . .	8
	A. Voorwerp en strekking van het onderhavige beroep . . . . .	8
	B. Ontvankelijkheid van de door verzoeker in repleik overgelegde bewijzen . . . . .	9
	C. Eerste middel: beoordelingsfouten . . . . .	10
	1. Overwegingen vooraf . . . . .	10
	2. Gronden en criteria voor opname in de betrokken lijsten . . . . .	11
	3. Bewijzen . . . . .	12
	4. Betrouwbaarheid en relevantie van de bewijzen . . . . .	14
	5. Redenen voor plaatsing op de lijst . . . . .	16
	a) Hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is . . . . .	16
	1) Verzoekers economische belangen . . . . .	16
	2) Verzoekers functies bij bepaalde zakelijke organen . . . . .	21
	3) Conclusie over verzoekers hoedanigheid van vooraanstaand zakenman die in Syrië actief is . . . . .	21
	b) Banden met leden van de families Assad en Makhlouf . . . . .	22
	1) Banden met leden van de familie Makhlouf . . . . .	22
	2) Banden met leden van de familie Assad . . . . .	24
	3) Conclusie over verzoekers banden met leden van de families Makhlouf en Assad . . . . .	25
	c) Banden met het Syrische regime . . . . .	26
	6. Conclusie over het eerste middel inzake beoordelingsfouten . . . . .	27
	D. Tweede middel: schending van het vertrouwensbeginsel, en derde middel: schending van het rechtszekerheidsbeginsel . . . . .	28
	1. Ontvankelijkheid van het derde middel . . . . .	28

2. Gegrondheid van het tweede en het derde middel . . . . .	29
a) Terugwerkende kracht van de bestreden handelingen . . . . .	30
b) Schending van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel . . . . .	33
1) Bestaan van algemeen belang . . . . .	33
2) Bestaan van gewettigd vertrouwen bij de verzoeker . . . . .	34
E. Vijfde middel: schending van het gezag van gewijsde . . . . .	39
F. Werking in de tijd van de nietigverklaring van de bestreden handelingen . . . . .	42
Kosten . . . . .	42