



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 april 2015*

„Hogere voorziening — Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid —
Beperkende maatregelen tegen de Arabische Republiek Syrië — Maatregelen tegen personen en
entiteiten die baat hebben bij het beleid van het regime — Bewijs van de gegrondheid van de plaatsing
op de lijsten — Reeks aanwijzingen”

In zaak C-630/13 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de
Europese Unie, ingesteld op 25 november 2013,

Issam Anbouba, wonende te Homs (Syrië), vertegenwoordigd door M.-A. Bastin, J.-M. Salva en
S. Orlandi, avocats,

rekwirant,

andere partijen in de procedure:

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. Vitro, R. Liudvinaviciute en M.-M. Joséphidès
als gemachtigden,

verweerder in eerste aanleg,

ondersteund door

Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Pardo Quintillán en F. Castillo de la Torre als
gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënte in hogere voorziening,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de
Lapuerta, C. Vajda en S. Rodin, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), E. Juhász, A. Borg Barthet,
C. Toader, M. Safjan, D. Šváby en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: V. Tourrès, administrateur,

* Procestaal: Frans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 november 2014,
gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 januari 2015,
het navolgende

Arrest

- 1 Met zijn hogere voorziening verzoekt I. Anbouba vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 13 september 2013, Anbouba/Raad (T-592/11, EU:T:2013:427; hierna: „bestreden arrest”), waarbij het Gerecht zijn beroep heeft verworpen dat strekte tot nietigverklaring van:
 - besluit 2011/684/GBVB van de Raad van 13 oktober 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 269, blz. 33);
 - besluit 2011/782/GBVB van de Raad van 1 december 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en houdende intrekking van besluit 2011/273/GBVB (PB L 319, blz. 56);
 - verordening (EU) nr. 1011/2011 van de Raad van 13 oktober 2011 tot wijziging van verordening (EU) nr. 442/2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 269, blz. 18);
 - verordening (EU) nr. 36/2012 van de Raad van 18 januari 2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië en tot intrekking van verordening (EU) nr. 442/2011 (PB L 16, blz. 1), en
 - uitvoeringsverordening (EU) nr. 410/2012 van de Raad van 14 mei 2012 houdende uitvoering van artikel 32, lid 1, van verordening nr. 36/2012 (PB L 126, blz. 3),

voor zover Anbouba's naam is opgenomen op de lijsten van personen op wie de beperkende maatregelen waartoe bij die handelingen (hierna: „litigieuze handelingen”) is besloten, van toepassing zijn.

Voorgeschiedenis van het geding

- 2 Op 9 mei 2011 heeft de Raad van de Europese Unie, krachtens artikel 29 VEU, besluit 2011/273/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 121, blz. 11) vastgesteld. Blijkens overweging 2 van dat besluit „veroordeelt [de Unie] met kracht de gewelddadige onderdrukking, onder meer met gebruik van scherpe munitie, van vreedzame demonstraties op verschillende plaatsen in Syrië, waarbij verschillende demonstranten het leven hebben gelaten, mensen gewond zijn geraakt en willekeurige arrestaties hebben plaatsgevonden”. Overweging 3 van dat besluit is als volgt geformuleerd:

„De ernst van de situatie gebiedt dat beperkende maatregelen worden ingesteld tegen [de Arabische Republiek] Syrië en tegen de personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië.”

- 3 Artikel 3, lid 1, van besluit 2011/273 bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om binnenkomst op of doorreis via hun grondgebied te beletten van de op de lijst in de bijlage bij dat besluit vermelde personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië, en van de op die lijst vermelde met hen geassocieerde personen. Artikel 4, lid 1, van dat besluit bepaalt dat „alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van de op de lijst in de bijlage vermelde personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking

in Syrië, en van de op de lijst in de bijlage vermelde met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten, worden bevroren”. De wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan die bevroering is omschreven in artikel 4, leden 2 tot en met 6, van besluit 2011/273. Volgens artikel 5, lid 1, van dat besluit stelt de Raad die lijst vast.

- 4 Verordening (EU) nr. 442/2011 van de Raad van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 121, blz. 1) is vastgesteld op grondslag van artikel 215 VWEU en van besluit 2011/273. Artikel 4, lid 1, van deze verordening voorziet in de bevroering van „alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan of eigendom zijn, in het bezit zijn of onder zeggenschap staan van de natuurlijke personen of rechtspersonen, entiteiten en lichamen die in bijlage II zijn vermeld”.
- 5 In overweging 2 van besluit 2011/522/GBVB van 2 september 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273/GBVB (PB L 228, blz. 16), heeft de Raad in herinnering gebracht dat de Europese Unie in de krachtigste termen de brute campagne heeft veroordeeld die president Bashar al-Assad en zijn bewind voeren tegen het eigen volk en waarbij vele Syrische burgers zijn gedood of gewond. Daar het Syrische regime de oproepen van de Unie en van de internationale gemeenschap in haar geheel, steeds heeft genegeerd, heeft de Unie besloten extra beperkende maatregelen te nemen tegen het dat regime. Overweging 4 van dat besluit luidt als volgt:

„De toegangsbeperkingen en de bevroering van tegoeden en economische middelen gelden voor verdere personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime, met name personen en entiteiten die het regime financieren, het regime en meer bepaald het veiligheidsapparaat logistieke steun verlenen, of die het streven naar een vreedzame overgang naar de democratie in Syrië dwarsbomen.”

- 6 Artikel 3, lid 1, van besluit 2011/273, zoals gewijzigd bij besluit 2011/522, ziet tevens op „personen die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime”. Zo voorziet ook artikel 4, lid 1, van besluit 2011/273, zoals gewijzigd bij besluit 2011/522, in de bevroering van de tegoeden die toebehoren aan „op de lijst in de bijlage vermelde [...] personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime en [aan] personen en entiteiten die banden met hen hebben”.
- 7 Bij besluit 2011/522 is Anbouba’s naam toegevoegd aan de lijst in bijlage bij besluit 2011/273. Voor zijn plaatsing op deze lijst zijn de volgende gronden aangevoerd:

„Voorzitter van Issam Anbouba Est. for agro-industry [(hierna: ‚SAPCO’)]. Verleent economische steun aan het Syrische regime.”
- 8 Bij verordening nr. 878/2011 van de Raad van 2 september 2011 tot wijziging van verordening (EU) nr. 442/2011 (PB L 228, blz. 1) zijn ook de in artikel 5, lid 1, van verordening nr. 442/2011 geformuleerde algemene criteria voor plaatsing op de lijst gewijzigd, teneinde betrekking te hebben, zoals is aangegeven in overweging 2 van verordening nr. 878/2011, op personen en entiteiten die steun krijgen van of steun bieden aan het bewind. Anbouba’s naam is bij verordening nr. 878/2011 toegevoegd aan bijlage II bij verordening nr. 442/2011. De gronden voor zijn plaatsing op de lijst zijn dezelfde als die welke zijn vermeld in de bijlage bij besluit 2011/522.
- 9 Bij besluit 2011/628/GBVB van de Raad van 23 september 2011 houdende wijziging van besluit 2011/273 (PB L 247, blz. 17), en verordening nr. 1011/2011 is Anbouba’s naam op de betrokken lijsten gehandhaafd en zijn gegevens toegevoegd over zijn geboortedatum en -plaats.
- 10 Bij besluit 2011/684 houdende wijziging van besluit 2011/273 is de naam van een nieuwe entiteit toegevoegd aan de lijst van personen, entiteiten en lichamen op wie de betrokken maatregelen van toepassing zijn, en zijn enkele bepalingen van besluit 2011/273 inhoudelijk gewijzigd.

- 11 Na de vaststelling van nieuwe aanvullende maatregelen is besluit 2011/273 ingetrokken en vervangen door besluit 2011/782, waarbij Anbouba's naam is gehandhaafd op de lijst van personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van toepassing zijn.
- 12 Bij verordening nr. 36/2012 is verordening nr. 442/2011 ingetrokken en is Anbouba's naam overgenomen op de lijst van personen, entiteiten en lichamen waarop beperkende maatregelen van toepassing zijn. Deze verordening is op haar beurt gewijzigd bij verordening (EU) nr. 168/2012 van de Raad van 27 februari 2012 (PB L 54, blz. 1), waarin andere namen zijn toegevoegd aan die lijst en nieuwe maatregelen zijn vastgesteld tegen de op deze lijst geplaatste personen.
- 13 Bij uitvoeringsverordening nr. 410/2012 zijn de gegevens betreffende de geboortedatum en -plaats van rekwirant alsmede de gronden voor zijn plaatsing op de lijst in bijlage II bij verordening nr. 36/2012 als volgt gewijzigd:

„Verleent financiële steun voor het repressieve apparaat en de paramilitaire groepen die geweld uitoefenen tegen de burgerbevolking in Syrië. Verschafft eigendom (gebouwen, opslagruimten) voor geïmproviseerde detentiecentra. Financiële betrekkingen met hoge Syrische functionarissen.”

Procesverloop bij het Gerecht en bestreden arrest

- 14 De door Anbouba ingestelde vordering, zoals uitgebreid met latere conclusies, betrof de nietigverklaring van de litigieuze handelingen.
- 15 Anbouba had tevens een vordering tot schadevergoeding ingediend, waarvan hij tijdens de terechtzitting voor het Gerecht afstand heeft gedaan.
- 16 Tot staving van zijn beroep had Anbouba eerst zes middelen aangevoerd, waarvan hij er slechts vier heeft gehandhaafd, te weten het eerste middel, gebaseerd op schending van het beginsel van het vermoeden van onschuld en op omkering van de bewijslast, het tweede, ontleend aan kennelijk onjuiste beoordelingen met betrekking tot de gronden voor zijn plaatsing op de lijsten van de personen op wie de sanctiemaatregelen van de Unie van toepassing zijn, het derde, gebaseerd op schending van de rechten van verdediging en het vierde, gebaseerd op schending van de motiveringsplicht.
- 17 Bij het onderzoek van het eerste middel heeft het Gerecht zich om te beginnen, in de punten 42 tot en met 54 van het bestreden arrest uitgesproken over de bewijslast.
- 18 De punten 42 en 43 van bestreden arrest luiden als volgt:

„42 Uit de considerans van besluit 2011/522 volgt dat, aangezien de bij besluit 2011/273 vastgestelde beperkende maatregelen geen einde hebben kunnen maken aan de repressie van de burgerbevolking in Syrië, de Raad van mening is geweest dat deze maatregelen moeten worden toegepast op verdere personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het regime, met name personen en entiteiten die het regime financieren, het regime en meer bepaald het veiligheidsapparaat logistieke steun verlenen, of die het streven naar een vreedzame overgang naar de democratie dwarsbomen. Bij besluit 2011/522 zijn de beperkende maatregelen derhalve uitgebreid tot de belangrijkste Syrische ondernemers, daar de Raad meende dat de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen konden worden gekwalificeerd als personen die banden hebben met het Syrische regime, omdat de handelsactiviteiten van deze ondernemingen niet konden bloeien als zij niet in de gunst van dit regime stonden en in ruil daarvoor bepaalde steun aan het regime verleenden. Aldus heeft de Raad zich gebaseerd op een vermoeden van ondersteuning van het Syrische regime door de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen.

- 43 Wat verzoeker betreft volgt uit de stukken dat de Raad dit vermoeden heeft ontleend aan zijn hoedanigheid van directeur van [SAPCO], een grote onderneming in de voedingsmiddelenindustrie, die onder meer een marktaandeel van 60 % in de sector sojaolie bezit, bestuurder van verschillende ondernemingen in de sectoren onroerend goed en onderwijs, medeoprichter van de raad van bestuur van de belangrijkste particuliere vennootschap in Syrië, opgericht in 2007, en zijn functie van algemeen secretaris van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs (Syrië).”
- 19 Bij de beoordeling of de Raad het recht had geschonden door uit te gaan van een vermoeden, heeft het Gerecht in punt 45 van het bestreden arrest verwezen naar de rechtspraak op het gebied van mededingingsrecht, volgens welke de instellingen gebruik kunnen maken van vermoedens waarmee het voor het orgaan waarop de bewijslast rust, mogelijk is op grond van algemene ervaringsregels conclusies te trekken uit een karakteristiek feitenverloop. Het Gerecht heeft in punt 46 van het bestreden arrest in herinnering gebracht dat een vermoeden, ook al is het moeilijk te weerleggen, binnen aanvaardbare grenzen blijft indien het evenredig is aan het nagestreefde legitieme doel, indien tegenbewijs kan worden geleverd en indien de rechten van verdediging zijn gewaarborgd.
- 20 In datzelfde punt heeft het Gerecht verwezen naar de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, volgens welke artikel 6, lid 2, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, niet onverschillig staat tegenover feitelijke of wettelijke vermoedens, maar de staten opdraagt ze te beperken door het stellen van redelijke grenzen die rekening houden met de ernst van de betrokken belangen en de rechten van verdediging handhaven.
- 21 In punt 47 van het bestreden arrest heeft het Gerecht tevens verwezen naar punt 69 van het arrest *Tay Za/Raad* (C 376/10 P, EU:C:2012:138), betreffende een besluit tot bevrozing van tegoeden, waarin het Hof heeft geoordeeld dat het gebruik van vermoedens niet is uitgesloten wanneer hiervan sprake is in de bestreden handelingen en zij beantwoorden aan de doelstelling van de betrokken regeling.
- 22 In punt 48 van het bestreden arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat „gezien het autoritaire karakter van het Syrische regime en het nauwe toezicht van de staat op de Syrische economie, de Raad het feit dat de activiteiten van een van de belangrijkste zakenlieden van Syrië, die actief is in verschillende sectoren, niet hadden kunnen bloeien als hij niet in de gunst van het regime had gestaan en in ruil daarvoor bepaalde steun aan dit regime had verleend, kon beschouwen als een algemene ervaringsregel”.
- 23 In punt 50 van het bestreden arrest heeft het Gerecht herinnerd aan de doelstellingen van besluit 2011/522, de conservatoire aard van de vastgestelde maatregelen en de dwingende overwegingen in verband met de veiligheid of het onderhouden van de internationale betrekkingen van de Unie en haar lidstaten, die zich ertegen kunnen verzetten dat bepaalde bewijzen aan de betrokkenen worden meegedeeld. Het Gerecht kwam tot de slotsom dat het gebruik van het vermoeden door de Raad evenredig was.
- 24 In punt 51 van het bestreden arrest heeft het Gerecht vastgesteld dat het gehanteerde vermoeden weerlegbaar was omdat de Raad aan de personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing waren, de redenen voor hun plaatsing op de lijst moest medelen, en deze personen zich konden baseren op feiten en gegevens waarover alleen zij konden beschikken, om aan te tonen dat zij geen steun verlenen aan het heersende regime.
- 25 In punt 53 van het bestreden arrest heeft het Gerecht er, onder verwijzing naar punt 42 van dat arrest, op gewezen dat het vermoeden was voorzien in de litigieuze handelingen en, onder verwijzing naar punt 50, dat daarmee kon worden beantwoord aan de doelstellingen van die handelingen.

- 26 In punt 54 van het bestreden arrest kwam het Gerecht tot de slotsom dat de Raad het recht niet had geschonden door zich op het standpunt te stellen dat hij op grond van het enkele feit dat verzoeker een belangrijk zakenman in Syrië is, mocht vermoeden dat hij economische steun verleende aan het Syrische regime.
- 27 In de punten 63 tot en met 76 van het bestreden arrest heeft het Gerecht het onderdeel van het tweede middel, betreffende kennelijke beoordelingsfouten, onderzocht. Het heeft eerst in punt 64 de feiten in herinnering gebracht, die door partijen niet waren betwist, en vervolgens de verschillende door verzoeker overgelegde bewijzen onderzocht. In punt 76 van het bestreden arrest kwam het Gerecht tot de slotsom dat verzoeker niets had aangevoerd waarmee het vermoeden kon worden weerlegd dat hij als belangrijk zakenman in Syrië economische steun verleende aan het heersende regime.
- 28 Daar het Gerecht alle door Anbouba tot staving van zijn beroep aangevoerde middelen heeft afgewezen, heeft het diens beroep verworpen en hem verwezen in de kosten.

Conclusies van partijen

- 29 Anbouba verzoekt het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
 - de litigieuze handelingen nietig te verklaren, en
 - de Raad te verwijzen in de kosten van beide instanties.
- 30 De Raad verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen;
 - subsidiair, het beroep tot nietigverklaring van de litigieuze handelingen te verwerpen, en
 - Anbouba te verwijzen in de kosten.
- 31 De Europese Commissie verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen, en
 - Anbouba te verwijzen in de kosten.

Hogere voorziening

- 32 De hogere voorziening berust op twee middelen. Met zijn eerste middel betoogt Anbouba dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de Raad het vermoeden dat bestuurders van de belangrijkste ondernemingen in Syrië steun verlenen aan het Syrische regime, juist heeft toegepast, terwijl er voor dat vermoeden geen enkele rechtsgrondslag is, het onevenredig is ten opzichte van het nagestreefde legitieme doel en onweerlegbaar is. Met zijn tweede middel, dat erop is gebaseerd dat het Gerecht de bewijsregels heeft geschonden, betoogt Anbouba dat, aangezien de Raad geen gebruik kon maken van een dergelijk vermoeden, het aan hem stond om het Gerecht het bewijsmateriaal te verschaffen waarop zijn besluit was gebaseerd om Anbouba's naam te plaatsen op de lijst van de personen op wie de beperkende maatregelen in Syrië betrekking hebben (arrest Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518). Deze twee middelen moeten gezamenlijk worden onderzocht.

Argumenten van partijen

- 33 Met betrekking tot het eerste middel voert Anbouba ten eerste aan dat dat er geen enkele rechtsgrondslag is voor het gebruik van het vermoeden, wat in strijd is met de door het Hof in het arrest Tay Za/Raad (C-376/10 P, EU:C:2012:138) gestelde voorwaarde. De tweede zin van punt 42 van het bestreden arrest vormt een uitlegging van besluit 2011/522 door het Gerecht en neemt niet de woorden van een door de Uniewetgever geformuleerd vermoeden over.
- 34 Ten tweede voert Anbouba aan dat het ten aanzien van hem gehanteerde vermoeden onevenredig is ten opzichte van het met de litigieuze handelingen nagestreefde doel.
- 35 Ten derde betoogt Anbouba dat dit vermoeden, anders dan het Gerecht heeft geoordeeld, onweerlegbaar is, daar hij niet kan ontkennen dat hij bestuurder van een onderneming in Syrië is, en het voor hem materieel gezien onmogelijk is het negatieve bewijs te leveren dat hij geen financiële steun verleent aan het Syrische regime.
- 36 De Raad wijst erop dat de beperkende maatregelen conservatoir van aard zijn en dat de Uniewetgever op het gebied van het buitenlands beleid over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt.
- 37 Hij beklemtoont dat familiekringen een belangrijke rol spelen in zowel de politieke als de economische machtsuitoefening in Syrië, al decennialang. Hij wijst erop dat rekwirant deel uitmaakt van een beperkte groep van de belangrijkste bestuurders van ondernemingen in Syrië en dat zijn ondernemingen floreerden onder het Syrische regime, wat het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest heeft vastgesteld.
- 38 Met betrekking tot de evenredigheid van het ten aanzien van Anbouba gehanteerde vermoeden ten opzichte van het met de litigieuze handelingen nagestreefde doel, verwijst de Raad naar punt 50 van het bestreden arrest.
- 39 In haar memorie in interventie geeft de Commissie in overweging de hogere voorziening ongegrond te verklaren.

Beoordeling door het Hof

- 40 Met zijn twee middelen betoogt Anbouba in wezen dat het Gerecht in het bestreden arrest de regels inzake de bewijslast op het gebied van beperkende maatregelen heeft geschonden door aan te nemen dat er jegens hem een vermoeden van steun aan het Syrische regime bestaat en door niet van de Raad te vereisen dat hij aanvullend bewijs verschaft ter onderbouwing van Anbouba's plaatsing op de lijsten van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn.
- 41 In de eerste plaats dienen de algemene criteria voor plaatsing op de lijsten van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, te worden onderzocht, in de tweede plaats de motivering van de plaatsing van Anbouba op een dergelijke lijst en in de derde plaats het bewijs van de gegrondheid van die plaatsing.
- 42 Met betrekking tot de algemene criteria die in casu zijn gehanteerd voor de toepassing van beperkende maatregelen, voor de omschrijving waarvan de Raad over een ruime beoordelingsmarge beschikt (zie in die zin arrest Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 120 en aldaar aangehaalde rechtspraak), moet worden vastgesteld dat de artikelen 3, lid 1, en 4, lid 1, van besluit 2011/273, zoals gewijzigd bij besluit 2011/522, met name zien op personen en entiteiten die baat hebben bij of steun verlenen aan het Syrische regime en personen en entiteiten die

banden met hen hebben, terwijl artikel 5, lid 1, van verordening nr. 442/2011, zoals gewijzigd bij verordening nr. 878/2011, met name ziet op personen en entiteiten die steun krijgen van of steun bieden aan dat bewind, alsmede personen en entiteiten die banden met hen onderhouden.

- 43 Noch besluit 2011/273, zoals gewijzigd bij besluit 2011/522, noch verordening nr. 442/2011, zoals gewijzigd bij verordening nr. 878/2011, bevat definities van de begrippen „baat hebben bij” of „steun krijgen van” het beleid van het Syrische regime en „steun bieden aan” dat regime en evenmin van het begrip „banden onderhouden” met personen en entiteiten die baat hebben bij het beleid of die steun krijgen van of steun bieden aan het Syrische regime. Ook bevatten zij geen nadere bepalingen over de wijzen waarop deze elementen worden bewezen.
- 44 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat noch besluit 2011/273, zoals gewijzigd bij 2011/522, noch verordening nr. 442/2011, zoals gewijzigd bij verordening nr. 878/2011, een vermoeden van steun aan het Syrische regime instelt ten aanzien van de bestuurders van de belangrijkste ondernemingen van Syrië. Niettegenstaande het feit dat er geen sprake is van een dergelijk expliciet vermoeden, heeft het Gerecht in punt 42 van het bestreden arrest vastgesteld dat bij besluit 2011/522 de beperkende maatregelen waren uitgebreid tot de belangrijkste Syrische ondernemers, daar de Raad meende dat de bestuurders van de belangrijkste Syrische ondernemingen konden worden gekwalificeerd als personen die banden hebben met het Syrische regime, omdat de handelsactiviteiten van hun ondernemingen niet konden bloeien als zij niet in de gunst van dit regime stonden en in ruil daarvoor bepaalde steun aan het regime verleenden. Het Gerecht heeft daaruit afgeleid dat de Raad zich aldus had gebaseerd op het vermoeden dat de bestuurders van de belangrijkste ondernemingen in Syrië steun bieden aan het Syrische regime.
- 45 Al heeft het Gerecht aldus verwezen naar de toepassing van een vermoeden door de Raad, dient evenwel te worden nagegaan of het Gerecht, in het kader van zijn toetsing van de rechtmatigheid van de beoordelingen waarop de Raad zijn besluit had gebaseerd om Anbouba op de lijst te plaatsen van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, inderdaad blijkt heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting die tot vernietiging van het bestreden arrest moet leiden.
- 46 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereist dat de Unierechter bij de toetsing van de wettigheid van de redenen waarop het besluit tot plaatsing van de naam van een persoon op de lijst van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, is gebaseerd, zich ervan vergewist dat dit besluit, dat een individuele strekking heeft voor die persoon, op een voldoende solide feitelijke grondslag berust. Dat betekent in casu dat de feiten die zijn aangevoerd in de uiteenzetting van de redenen waarop de litigieuze handelingen steunen, worden gecontroleerd, teneinde na te gaan of die redenen, of ten minste een daarvan die op zich toereikend wordt geacht om als grondslag te dienen voor die handelingen, zijn gestaafd (zie in die zin arresten Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 119, en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 73).
- 47 In casu 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.
- 48 Wat de gronden betreft voor plaatsing van Anbouba op de lijst van personen op wie beperkende maatregelen van toepassing zijn, deze houden verband met het feit dat hij directeur van SAPCO is en dat hij economische steun heeft verleend aan het Syrische regime.

- 49 In dit verband heeft het Gerecht in punt 43 van het bestreden arrest gewezen op het feit dat de betrokkene directeur van SAPCO, een grote onderneming in de voedingsmiddelenindustrie, was, bestuurder van verschillende ondernemingen in de sectoren onroerend goed en onderwijs, medeoprichter van de raad van bestuur van de in 2007 opgerichte vennootschap Cham Holding, en secretaris-generaal van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs.
- 50 Anbouba betwist niet dat hij deze functies heeft vervuld. In dit verband heeft het Gerecht in punt 64 van het bestreden arrest bevestigd dat „partijen het erover eens zijn dat verzoeker een van de belangrijkste zakenlieden in Syrië is, die actief is op agroalimentair gebied (SAPCO bezit een marktaandeel van 60 % in de sector sojaolie), op het gebied van onroerend goed en van onderwijs, en dat hij in Syrië onder het huidige regime grote economische successen heeft behaald”. Het Gerecht heeft daaraan nog toegevoegd dat Anbouba heeft „erkend secretaris-generaal van de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs te zijn en van 2007 tot en met april 2011 een van de negen leden van de raad van bestuur van de grootste particuliere onderneming in Syrië te zijn geweest, waarop eveneens beperkende maatregelen van de Unie van toepassing waren en die mede werd voorgezeten door de neef van de Syrische president Bachar Al-Assad, op wie eveneens dergelijke maatregelen van toepassing zijn”.
- 51 De toetsing van de gegrondheid van de plaatsing van Anbouba op de lijsten moet worden verricht door te beoordelen of zijn positie er toereikend bewijs voor vormt dat hij economische steun heeft geboden aan het Syrische regime. Een dergelijke beoordeling moet worden verricht door de bewijselementen niet afzonderlijk te onderzoeken maar in hun context (zie in die zin arresten Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P, EU:C:2013:518, punt 102, en Raad/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punt 70).
- 52 In het licht van deze context kon het Gerecht terecht oordelen dat de positie van Anbouba in het Syrische economische leven, zijn positie als directeur van SAPCO, zijn belangrijke functies binnen Cham Holding en binnen de kamer van koophandel en industrie van de stad Homs alsmede zijn banden met een familielid van president Bachar Al-Assad een reeks aanwijzingen vormden die voldoende concreet, nauwkeurig en onderling samenhangend waren om aan te tonen dat Anbouba het Syrische regime economisch steunde.
- 53 In dit verband moet worden opgemerkt, zoals de advocaat-generaal in punt 208 van zijn conclusie stelt, dat, rekening gehouden met de situatie in Syrië, de Raad aan de op hem rustende bewijslast voldoet indien hij de Unierechter een reeks voldoende concrete, nauwkeurige en onderling samenhangende aanwijzingen voorlegt op grond waarvan het bestaan van een toereikend verband tussen de persoon op wie een bevroeringsmaatregel van toepassing is en het bestreden regime kan worden vastgesteld.
- 54 Met betrekking tot de eerbiediging van de rechten van verdediging moet worden vastgesteld dat het Gerecht in de punten 65 tot en met 76 van het bestreden arrest het door Anbouba overgelegde bewijsmateriaal heeft onderzocht. In de punten 71 tot en met 73 van het bestreden arrest heeft het Gerecht, zonder blijk te geven van een onjuiste rechtsopvatting, geoordeeld dat bepaalde bewijzen niet in aanmerking konden worden genomen. Wat het overige bewijsmateriaal betreft heeft het Gerecht geoordeeld dat daarmee niet kon worden bewezen dat Anbouba geen enkele economische steun bood aan het Syrische regime. Daar Anbouba niet heeft gesteld dat de analyse van het Gerecht op een verkeerde opvatting van het bewijs berust, is het niet de taak van het Hof om in het kader van een hogere voorziening de gegrondheid van de feitelijke overwegingen die het Gerecht daarover heeft gegeven, te toetsen.
- 55 Blijkens het voorgaande heeft het Gerecht de gegrondheid van de plaatsing van Anbouba op de lijsten van de personen op wie de beperkende maatregelen van toepassing zijn, getoetst op basis van een reeks aanwijzingen betreffende diens positie, functies en betrekkingen in de context van het Syrische regime, welke door de betrokkene niet zijn weerlegd. Bijgevolg kan de verwijzing in het bestreden arrest naar een vermoeden van steun aan dat regime niet afdoen aan de rechtmatigheid van het bestreden arrest,

daar uit de vaststellingen van het Gerecht blijkt dat het rechtens genoegzaam heeft getoetst of er een voldoende solide feitelijke grondslag bestond ter onderbouwing van de plaatsing van Anbouba op de betrokken lijsten.

- 56 Aldus heeft het Gerecht de beginselen in acht genomen die voortvloeien uit de in punt 46 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak, en die betrekking hebben op de toetsing van de rechtmatigheid van de gronden waarop handelingen als de litigieuze handelingen berusten.
- 57 Daar het eerste middel, ontleend aan een onjuiste rechtsopvatting van het Gerecht, niet tot vernietiging van het bestreden arrest kan leiden en het tweede middel ongegrond is, moeten deze door Anbouba aangevoerde middelen worden afgewezen.
- 58 Gelet op een en ander moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

- 59 Krachtens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof over de kosten wanneer de hogere voorziening ongegrond is.
- 60 Ingevolge artikel 138, lid 1, van dat reglement, dat op grond van artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd.
- 61 Aangezien Anbouba in het ongelijk is gesteld, moet hij overeenkomstig de vordering van de Raad worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Raad.
- 62 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens dit artikel 184, lid 1, daarvan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, draagt de Commissie haar eigen kosten.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) Issam Anbouba wordt verwezen in zijn eigen kosten alsmede in die van de Raad van de Europese Unie.**
- 3) De Europese Commissie draagt haar eigen kosten.**

ondertekeningen