



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Zesde kamer)

12 maart 2014*

„Gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid — Beperkende maatregelen tegen Syrië — Bevriezing van tegoeden — Plaatsing van particulier op lijsten van personen voor wie beperkende maatregelen gelden — Persoonlijke banden met leden van regime — Rechten van verdediging — Eerlijk proces — Motiveringsplicht — Bewijslast — Recht op effectieve rechterlijke bescherming — Evenredigheid — Eigendomsrecht — Recht op privéleven”

In zaak T-202/12,

Bushra Al Assad, wonende te Damascus (Syrië), vertegenwoordigd door G. Karouni en C. Dumont, advocaten,

verzoekster,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door G. Étienne en M.-M. Joséphidès als gemachtigden,

verweerder,

betreffende een verzoek tot gedeeltelijke nietigverklaring van in de eerste plaats uitvoeringsbesluit 2012/172/GBVB van de Raad van 23 maart 2012 tot uitvoering van besluit 2011/782/GBVB betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 87, blz. 103), in de tweede plaats besluit 2012/739/GBVB van de Raad van 29 november 2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en houdende intrekking van besluit 2011/782/GBVB (PB L 330, blz. 21), in de derde plaats uitvoeringsverordening (EU) nr. 363/2013 van de Raad van 22 april 2013 houdende uitvoering van verordening (EU) nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB L 111, blz. 1, met rectificatie in PB 2013 L 127, blz. 27), en in de vierde plaats besluit 2013/255/GBVB van de Raad van 31 mei 2013 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 147, blz. 14), voor zover deze handelingen betrekking hebben op verzoekster,

wijst HET GERECHT (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: H. Kanninen, president, G. Berardis (rapporteur) en C. Wetter, rechters,

griffier: C. Kristensen, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 september 2013,

het navolgende

* Procestaal: Frans.

Arrest

Voorgeschiedenis van het geding

- 1 Verzoekster, Bushra al-Assad, is Syrisch onderdaan, zus van de president van de Arabische Republiek Syrië, Bashar al-Assad, en echtgenote, later weduwe, van een ander lid van de Syrische regering, Asif Shawkat.
- 2 Op 9 mei 2011 heeft de Raad van de Europese Unie, krachtens artikel 29 VEU, besluit 2011/273/GBVB van de Raad van 9 mei 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 121, blz. 11), vastgesteld.
- 3 Artikel 3, lid 1, van dit besluit 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 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 personen.
- 4 Ingevolge artikel 4, lid 1, van besluit 2011/273 worden alle tegoeden en economische middelen die toebehoren aan, eigendom zijn van, in bezit zijn van of onder zeggenschap staan van de personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië, en van de met hen geassocieerde natuurlijke of rechtspersonen en entiteiten, bevroren. In de overige leden van dit artikel zijn uitvoeringsbepalingen voor deze bevroering opgenomen.
- 5 Artikel 5, lid 1, van besluit 2011/273 bepaalt dat de Raad de lijst van betrokken personen opstelt.
- 6 Op diezelfde datum heeft de Raad, krachtens artikel 215, lid 2, VWEU en besluit 2011/273, verordening (EU) nr. 442/2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 121, blz. 1), vastgesteld. Artikel 4, lid 1, daarvan bepaalt dat 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, worden bevroren.
- 7 Besluit 2011/273 is vervangen door besluit 2011/782/GBVB van de Raad van 1 december 2011 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en houdende intrekking van besluit 2011/273 (PB L 319, blz. 56).
- 8 Artikel 18, lid 1, en artikel 19, lid 1, van besluit 2011/782 stemmen overeen met respectievelijk artikel 3, lid 1, en artikel 4, lid 1, van besluit 2011/273, met dien verstande dat daaraan is toegevoegd dat de daarin opgenomen beperkende maatregelen ook gelden voor personen die baat hebben gehad bij of steun verlenen aan het regime.
- 9 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 en tot intrekking van verordening nr. 442/2011 (PB L 16, blz. 1).
- 10 Bij uitvoeringbesluit 2012/172/GBVB van de Raad van 23 maart 2012 tot uitvoering van besluit 2011/782 (PB L 87, blz. 103), is verzoeksters naam toegevoegd aan de lijst in bijlage I van besluit 2011/782, met de volgende motivering:

„Zus van Bashar al-Assad, en echtgenote van Asif Shawkat, adjunct-stafchef voor veiligheid en verkenning. Gezien de nauwe persoonlijke band en de intrinsieke financiële relatie met de Syrische president, Bashar al-Assad, en andere belangrijke figuren van het Syrische regime trekt zij profijt van en is zij verbonden met het Syrische regime.”

- 11 Bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 266/2012 van de Raad van 23 maart 2012 houdende uitvoering van artikel 32, lid 1, van verordening nr. 36/2012 betreffende beperkende maatregelen in het licht van de situatie in Syrië (PB L 87, blz. 45), is verzoeksters naam toegevoegd aan de lijst in bijlage II bij verordening nr. 36/2012, met dezelfde motivering als weergegeven in punt 10 hierboven.
- 12 Op 24 maart 2012 is de Raad overgegaan tot bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van de kennisgeving aan de personen en entiteiten waarop de beperkende maatregelen van besluit 2011/782, als uitgevoerd bij uitvoeringsbesluit 2012/172, en van verordening nr. 36/2012, als uitgevoerd bij uitvoeringsverordening nr. 266/2012, van toepassing zijn (PB C 88, blz. 9; hierna: „kennisgeving van 24 maart 2012”).
- 13 Volgens deze kennisgeving kunnen de betrokken personen en entiteiten zich, onder overlegging van bewijsstukken, tot de Raad wenden met een verzoek om heroverweging van het besluit om hen op de lijsten in de bijlagen bij de hierboven in punt 12 genoemde handelingen te plaatsen.

Procesverloop en conclusies van partijen

- 14 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 mei 2012, heeft verzoekster het onderhavige beroep tot nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2012/172 voor zover dit op haar betrekking heeft, ingesteld.
- 15 Verzoekster heeft dit verzoek om nietigverklaring in haar repliek bevestigd.
- 16 Bij memorie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 januari 2013, heeft verzoekster, gezien het feit dat de Raad ondertussen besluit 2012/739/GBVB van de Raad van 29 november 2012 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië en houdende intrekking van besluit 2011/782 (PB L 330, blz. 21), had vastgesteld, verzocht om haar verzoek om nietigverklaring in die zin te mogen uitbreiden dat dit niet alleen betrekking zou hebben op uitvoeringsbesluit 2012/172, maar ook besluit 2012/739, dat in punt 71 van bijlage I daarbij haar naam vermeldde, met dezelfde motivering als weergegeven in punt 10 hierboven (hierna: „verzoek betreffende besluit 2012/739”).
- 17 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 februari 2013, heeft de Raad verklaard dat hij geen opmerkingen had over het verzoek betreffende besluit 2012/739.
- 18 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Zesde kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 19 Bij memorie, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 30 juli 2013, heeft verzoekster opnieuw verzocht om haar conclusies te mogen aanpassen, zodat haar beroep tot nietigverklaring ook zou zijn gericht tegen uitvoeringsverordening (EU) nr. 363/2013 van de Raad van 22 april 2013 houdende uitvoering van verordening nr. 36/2012 (PB L 111, blz. 1, met rectificatie in PB 2013, L 127, blz. 27), en besluit 2013/255/GBVB van de Raad van 31 mei 2013 betreffende beperkende maatregelen tegen Syrië (PB L 147, blz. 14), voor zover deze handelingen, waarbij bijlagen zijn opgenomen waarin haar naam voorkomt, haar positie aantasten (hierna respectievelijk: „verzoek betreffende uitvoeringsverordening nr. 363/2013” en „verzoek betreffende besluit 2013/255”).
- 20 Ook op 30 juli 2013 heeft verzoekster verzocht of zij nieuwe bewijsaanbiedingen mocht neerleggen, betreffende het overlijden van haar echtgenoot en het feit dat zij in de Verenigde Arabische Emiraten verbleef met haar kinderen, die daar ook naar school gingen (hierna: „nieuwe bewijsaanbiedingen”).
- 21 Bij beslissing van de president van de Zesde kamer van 21 augustus 2013 zijn de nieuwe bewijsaanbiedingen in het dossier opgenomen.

- 22 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 4 september 2013, heeft de Raad verklaard geen opmerkingen te hebben over het verzoek betreffende uitvoeringsverordening nr. 363/2013 en het verzoek betreffende besluit 2013/255.
- 23 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 6 september 2013, heeft de Raad in wezen te kennen gegeven dat de nieuwe bewijsaanbiedingen geen invloed hadden op de uitkomst van het onderhavige beroep, aangezien het overlijden van verzoeksters echtgenoot en het feit dat haar kinderen in de Verenigde Arabische Emiraten naar school gingen, haar banden met het Syrische regime niet wijzigden. Bovendien heeft de Raad benadrukt dat de door verzoekster overgelegde documenten niet bewezen dat zijzelf Syrië had verlaten.
- 24 Partijen hebben pleidooi gehouden en geantwoord op de mondelinge vragen van het Gerecht ter terechtzitting van 12 september 2013. In het bijzonder heeft verzoekster bevestigd dat het gedinginleidende verzoekschrift gericht was tegen besluit 2012/172, krachtens welk haar naam in bijlage I bij besluit 2011/782 was opgenomen. Van deze verklaring is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.
- 25 Bij diezelfde gelegenheid heeft het Gerecht de Raad verzocht om het bewijs over te leggen dat van uitvoeringsverordening nr. 363/2013 individueel was kennisgegeven aan verzoekster.
- 26 Bij brief, neergelegd ter griffie van het Gerecht van 25 september 2013, heeft de Raad bewijs overgelegd van het feit dat hij in deze zaak individueel had kennisgegeven van uitvoeringsverordening nr. 363/2013 en de rectificatie daarbij aan een van de vertegenwoordigers van verzoekster, bij aangetekende brief van 13 mei 2013, en van het feit dat deze vertegenwoordiger deze brief op 17 mei 2013 had ontvangen. Verzoeksters opmerkingen over het door de Raad geleverde bewijs zijn op 7 oktober 2013 neergelegd ter griffie van het Gerecht.
- 27 Bij brief van 4 oktober 2013 heeft verzoekster verzocht om schorsing van de behandeling, zodat zij de Raad kon verzoeken om heroverweging van haar situatie.
- 28 Op 22 oktober 2013 heeft de president van de Zesde kamer van het Gerecht het verzoek om schorsing, de Raad gehoord, afgewezen en beslist de mondelinge behandeling af te sluiten.
- 29 Verzoekster concludeert tot:
- nietigverklaring van uitvoeringsbesluit 2012/172, voor zover dit op haar betrekking heeft;
 - nietigverklaring van besluit 2012/739, voor zover dit op haar betrekking heeft;
 - nietigverklaring van uitvoeringsverordening nr. 363/2013, voor zover deze op haar betrekking heeft;
 - nietigverklaring van besluit 2013/255, voor zover dit op haar betrekking heeft;
 - verwijzing van de Raad in de kosten.
- 30 De Commissie concludeert tot:
- verworping van het beroep;
 - verwijzing van verzoekster in de kosten.

In rechte

Ontvankelijkheid van de verzoeken tot aanpassing van de conclusies

- 31 Verzoekster heeft verzocht om toelating om de strekking van haar beroep tot nietigverklaring uit te breiden, zodat dit ook zou zijn gericht tegen besluit 2012/739, uitvoeringsverordening nr. 363/2013 en besluit 2013/255.

Verzoek betreffende besluit 2012/739 en verzoek betreffende besluit 2013/255

- 32 Er dient aan te worden herinnerd dat besluit 2011/782, zoals gewijzigd bij uitvoeringsbesluit 2012/172, na de indiening van het verzoekschrift is ingetrokken en vervangen door besluit 2012/739 en dat besluit 2013/255 is vastgesteld omdat besluit 2012/739 niet langer toepasselijk was, zoals volgt uit de punten 16 en 19 hierboven. Verzoeksters naam komt voor op de lijsten die bijlage I bij besluit 2012/739 en besluit 2013/255 vormen, met dezelfde motivering als die in besluit 2012/172, die hierboven in punt 10 is weergegeven.
- 33 In dit verband zij eraan herinnerd dat wanneer de aanvankelijk bestreden handeling in de loop van het geding wordt vervangen door een handeling met hetzelfde voorwerp, dit als een nieuw gegeven moet worden beschouwd, zodat de verzoeker zijn conclusies en middelen mag aanpassen. Het kan immers niet worden aanvaard dat een instelling of instantie van de Europese Unie, teneinde het hoofd te bieden aan de grieven in een verzoekschrift tegen een van haar handelingen, de bestreden beslissing zou mogen aanpassen of vervangen door een andere en hangende het geding van die wijziging of vervanging gebruik zou kunnen maken om de andere partij de mogelijkheid te ontnemen haar aanvankelijke middelen en conclusies ook te doen gelden voor de latere handeling of andere, tegen de latere handeling gerichte, conclusies en middelen voor te dragen (arrest Hof van 3 maart 1982, Alpha Steel/Commissie, 14/81, Jurispr. blz. 749, punt 8, en arrest Gerecht van 28 mei 2013, Al Matri/Raad, T-200/11, punt 80).
- 34 Het verzoek betreffende besluit 2012/739 en het verzoek betreffende besluit 2013/255 moeten ontvankelijk worden geacht. Gezien de data van vaststelling van deze besluiten (op respectievelijk 29 november 2012 en 31 mei 2013), krachtens welke de beperkende maatregelen tegen Syrië voor verzoekster blijven gelden, zijn deze verzoeken, die zijn neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 30 januari 2013 en 30 juli 2013, duidelijk binnen de beroepstermijn voor elk van die handelingen ingediend.

Verzoek betreffende uitvoeringsverordening nr. 363/2013

- 35 Zoals volgt uit punt 11 hierboven, is verzoeksters naam bij uitvoeringsverordening nr. 266/2012 toegevoegd aan de lijst in bijlage II bij verordening nr. 36/2012.
- 36 Vaststaat dat het gedinginleidende verzoekschrift in de onderhavige zaak niet was gericht tegen verordening nr. 36/2012, zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening nr. 266/2012.
- 37 Ook staat vast dat uitvoeringsverordening nr. 363/2013 een wijziging van verordening nr. 36/2012 inhoudt.
- 38 Dienaangaande volgt uit de hierboven in punt 33 in herinnering gebrachte rechtspraak dat een verzoek tot aanpassing van de conclusies bedoeld is om de verzoeker de mogelijkheid te bieden om de strekking van zijn beroep te wijzigen wanneer de aanvankelijk bestreden handeling hangende het geding wordt vervangen of gewijzigd door een andere handeling.

- 39 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het verzoek betreffende uitvoeringsverordening nr. 363/2013 niet-ontvankelijk is, op grond dat verzoekster de strekking van haar beroep uitbreidt tot een handeling die zij verzuimd heeft te bestrijden in haar verzoekschrift, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de vraag of dit verzoek binnen de beroepstermijn is ingediend.
- 40 Gelet op een en ander moet de conclusie luiden dat verzoekster kan worden ontvangen in haar beroep tegen uitvoeringsbesluit 2012/172, waarbij haar naam is opgenomen in de lijst in bijlage I bij besluit 2011/782, tegen besluit 2012/739 en tegen besluit 2013/255, voor zover deze handelingen op haar betrekking hebben (hierna tezamen: „bestreden besluiten”).

Ten gronde

- 41 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster in wezen vier middelen aan:
- in de eerste plaats, schending van de rechten van de verdediging, van het recht op een eerlijk proces en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming;
 - in de tweede plaats, schending van de motiveringsplicht;
 - in de derde plaats, het ontbreken van bewijs van een voldoende nauwe band tussen haarzelf en de situatie die ten gronde ligt aan de vaststelling van beperkende maatregelen tegen Syrië;
 - in de vierde plaats, schending van het evenredigheidsbeginsel, van het recht op eigendom en van het recht op een privéleven.
- 42 Eerst moet het tweede middel worden onderzocht, vervolgens het eerste, dan het derde en tot slot het vierde.

Tweede middel: schending van de motiveringsplicht

- 43 Verzoekster geeft te kennen dat de bestreden besluiten geen nadere omschrijving bevatten van de specifieke en concrete redenen die de Raad in de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid tot het oordeel hebben gebracht dat de beperkende maatregelen tegen Syrië voor haar moesten gelden. De in genoemde besluiten opgenomen motivering is vaag en algemeen en daarin zijn niet meer dan haar persoonlijke en familiebanden genoemd, in plaats dat objectieve elementen zijn aangedragen waaruit kan worden geconcludeerd dat zij deelneemt aan de gedragingen waarvoor haar verwanten verantwoordelijk zouden zijn.
- 44 Haar is na de vaststelling van de bestreden besluiten overigens geen aanvullende motivering verstrekt.
- 45 De Raad bestrijdt verzoeksters argumenten.
- 46 Allereerst zij eraan herinnerd dat de verplichting om een bezwarende handeling te motiveren, zoals neergelegd in artikel 296, tweede alinea, VWEU, enerzijds tot doel heeft de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om te kunnen nagaan of de handeling gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid ervan voor de rechter van de Unie kan worden betwist, en anderzijds deze laatste in staat te stellen de rechtmatigheid van die handeling te toetsen. De aldus voorgeschreven motiveringsplicht vormt een fundamenteel beginsel van het Unierecht, waarvan slechts wegens dwingende vereisten kan worden afgeweken. In beginsel moet de motivering de betrokkene dus tegelijk met de hem bezwarende handeling worden meegedeeld en kan het ontbreken van motivering niet worden geregulariseerd doordat de betrokkene tijdens de procedure voor de Unierechter kennis

krijgt van de redenen van het besluit (zie in die zin arrest Hof van 15 november 2012, Raad/Bamba, C-417/11 P, punt 49, en arrest Gerecht van 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/Raad, T-390/08, Jurispr. blz. II-3967, punt 80).

- 47 Behalve wanneer dwingende vereisten in verband met de veiligheid van de Unie en haar lidstaten of de door hen onderhouden internationale betrekkingen zich tegen de mededeling van bepaalde gegevens verzetten, is de Raad derhalve gehouden om een persoon of entiteit jegens wie beperkende maatregelen wordt vastgesteld, de specifieke en concrete redenen uiteen te zetten op grond waarvan hij meent dat deze moeten worden genomen. Aldus moet hij de feitelijke en juridische gegevens waarvan de wettigheid van de betrokken maatregelen afhangt, en de overwegingen die hem tot het nemen daarvan hebben gebracht, vermelden (zie in die zin arrest Bank Melli Iran/Raad, reeds aangehaald, punt 81).
- 48 Bovendien moet de motivering beantwoorden aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin zij is vastgesteld. Het motiveringsvereiste moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, met name de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of een handeling toereikend is gemotiveerd, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. In het bijzonder is een bezwarende handeling voldoende gemotiveerd, wanneer zij tot stand is gekomen in een context die de betrokkene bekend is, zodat deze de strekking van de hem betreffende maatregel kan begrijpen (reeds aangehaalde arresten Raad/Bamba, punten 53 en 54, en Bank Melli Iran/Raad, punt 82).
- 49 In de onderhavige zaak heeft de Raad vanaf de eerste plaatsing van verzoeksters naam op de lijsten van beperkende maatregelen tegen Syrië steeds de volgende motivering gegeven:
- „Zus van Bashar al-Assad, en echtgenote van Asif Shawkat, adjunct-stafchef voor veiligheid en verkenning. Gezien de nauwe persoonlijke band en de intrinsieke financiële relatie met de Syrische president, Bashar al-Assad, en andere belangrijke figuren van het Syrische regime trekt zij profijt van en is zij verbonden met het Syrische regime.”
- 50 Opgemerkt moet worden dat verzoekster bij lezing van die motivering kon begrijpen dat de reden waarom haar naam is opgenomen in de lijst van de personen voor wie de beperkende maatregelen tegen Syrië gelden, haar persoonlijke en familiebanden waren.
- 51 De bevestiging van het feit dat verzoekster goed heeft begrepen dat de Raad zich op haar banden heeft gebaseerd, is te vinden in de omstandigheid dat zij in het kader van het onderhavige beroep een middel heeft aangevoerd, namelijk het derde, waarmee zij juist bestrijdt dat de Raad beperkende maatregelen jegens haar mocht vaststellen op basis van alleen dergelijke banden.
- 52 Aangezien de redenen die aan de keuze van de Raad ten grondslag liggen, duidelijk zijn uiteengezet in de bestreden besluiten, is het Gerecht bovendien in staat de gegrondheid daarvan te beoordelen.
- 53 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat de motiveringsplicht een wezenlijk vormvoorschrift is dat moet worden onderscheiden van de vraag naar de gegrondheid van de motivering, die de inhoudelijke rechtmatigheid van de omstreden handeling betreft. De motivering van een handeling houdt immers in dat de gronden waarop deze berust, formeel tot uitdrukking worden gebracht. Indien deze gronden berusten op vergissingen, doen deze afbreuk aan de inhoudelijke rechtmatigheid van bedoelde handeling, maar niet aan de motivering ervan, die toereikend kan zijn, ook al zijn de

uiteengezette gronden onjuist (zie in die zin arrest Hof van 10 juli 2008, Bertelsmann en Sony Corporation of America/Impala, C-413/06 P, Jurispr. blz. I-4951, punt 181, en arrest Raad/Bamba, reeds aangehaald, punt 60).

- 54 Gelet op een en ander moet het middel inzake schending van de motiveringsplicht worden afgewezen. De gegrondheid van de motivering die de Raad ten aanzien van verzoekster heeft gegeven, moet worden beoordeeld in het kader van het middel inzake het ontbreken van bewijs van een voldoende nauwe band tussen verzoekster en de situatie die ten gronde ligt aan de vaststelling van beperkende maatregelen tegen Syrië.

Eerste middel: schending van de rechten van de verdediging, van het recht op een eerlijk proces en van het recht op effectieve rechterlijke bescherming

- 55 Verzoekster geeft te kennen dat haar naam is geplaatst op de lijst van personen voor wie de beperkende maatregelen tegen Syrië gelden, die strafrechtelijk van aard zijn, zonder dat zij voorafgaand van de redenen van die plaatsing in kennis is gesteld en zonder dat zij daarover is gehoord. Dat van de maatregelen een verrassingseffect moet uitgaan, staat er niet aan in de weg dat vóór de vaststelling ervan een hoorzitting wordt gehouden.

- 56 Daarnaast heeft de Raad volgens verzoekster verzaakt aan zijn plicht om haar van uitvoeringsbesluit 2012/172 in kennis te stellen, daaronder begrepen van de redenen waarom zij op de lijst is geplaatst, ofschoon haar adres niet onbekend kon zijn. De bekendmaking van de kennisgeving van 24 maart 2012 heeft haar geen „concrete mogelijkheid” geboden om opmerkingen over haar plaatsing op de lijst te maken. De in deze kennisgeving genoemde heroverwegingsprocedure biedt haar geen gelegenheid om naar behoren haar standpunt naar voren te brengen en zij is onvoldoende met waarborgen omkleed. Het is dan ook van weinig belang dat zij geen verzoek daartoe heeft gedaan.

- 57 Tot slot stelt verzoekster dat haar het recht op effectieve rechterlijke bescherming is onthouden, aangezien de Raad haar niet de redenen heeft meegedeeld waarom de beperkende maatregelen tegen Syrië voor haar golden.

- 58 De Raad bestrijdt verzoeksters argumenten.

- 59 Er zij aan herinnerd dat het fundamentele recht op eerbiediging van de rechten van de verdediging in de loop van een procedure die aan de vaststelling van een beperkende maatregel voorafgaat, uitdrukkelijk is neergelegd in artikel 41, lid 2, sub a, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat volgens artikel 6, lid 1, VEU dezelfde juridische waarde als de Verdragen heeft (zie in die zin arrest Hof van 21 december 2011, Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Jurispr. blz. I-13427, punt 66).

- 60 Ook zij eraan herinnerd dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming volgens vaste rechtspraak een algemeen beginsel van Unierecht is dat voortvloeit uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en dat is neergelegd in de artikelen 6 en 13 het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en dat ook opnieuw is bevestigd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten (arresten Hof van 13 maart 2007, Unibet, C-432/05, Jurispr. blz. I-2271, punt 37, en 3 september 2008, Kadi en Al Barakaat International Foundation/Raad en Commissie, C-402/05 P en C-415/05 P, Jurispr. blz. I-6351; hierna: „arrest Kadi”, punt 335).

- 61 Bovendien is het vaste rechtspraak dat de doeltreffendheid van de rechterlijke controle – die met name moet kunnen zien op de wettigheid van de gronden waarop een instantie van de Unie zich heeft gebaseerd voor de plaatsing van de naam van een persoon of een entiteit op de door die instantie opgestelde lijsten van personen tegen wie de beperkende maatregelen zijn gericht – vereist dat de

betrokken instantie zo veel mogelijk deze gronden aan de betrokken persoon of entiteit meedeelt op het ogenblik dat wordt beslist hem of haar op de lijst te plaatsen of althans zo snel mogelijk nadat deze beslissing is genomen, teneinde de betrokkenen in staat te stellen, hun recht van beroep tijdig uit te oefenen (zie in die zin arrest Kadi, punt 336).

- 62 De eerbiediging van deze verplichting tot mededeling van deze gronden is namelijk zowel vereist om degenen tot wie de beperkende maatregelen gericht zijn de mogelijkheid te bieden, hun rechten onder zo goed mogelijke omstandigheden te verdedigen en met volledige kennis van zaken te beslissen of zij er baat bij hebben om zich tot de Unierechter te wenden (zie in die zin arrest Hof van 15 oktober 1987, Heylens e.a., 222/86, Jurispr. blz. 4097, punt 15), als om deze laatste ten volle in staat te stellen om de krachtens het Verdrag door hem te verrichten wettigheidscontrole van de betrokken handeling van Unierecht uit te oefenen (arrest Kadi, punt 337).
- 63 Overeenkomstig de in deze rechtspraak neergelegde vereisten bepalen artikel 21, leden 2 en 3, van besluit 2011/782, artikel 27, leden 2 en 3, van besluit 2012/739 en artikel 30, leden 2 en 3, van besluit 2013/255 dat de Raad de betrokkene van zijn besluit in kennis stelt, alsmede van de motivering voor zijn plaatsing op de lijst, hetzij rechtstreeks, indien het adres bekend is, hetzij door middel van de publicatie van een kennisgeving, zodat hij daarover opmerkingen kan indienen. Indien er opmerkingen worden ingediend of belangrijk nieuw bewijsmateriaal wordt overgelegd, heroverweegt de Raad zijn besluit en stelt hij de natuurlijke persoon, rechtspersoon, de entiteit of het lichaam in kwestie van het resultaat in kennis.
- 64 In casu is na de vaststelling van uitvoeringsbesluit 2012/172 de kennisgeving van 24 maart 2012 bekendgemaakt, waardoor verzoekster de mogelijkheid kreeg opmerkingen bij de Raad in te dienen.
- 65 De omstandigheid dat deze kennisgeving is gepubliceerd nadat de naam van verzoekster een eerste keer was opgenomen in de lijst van personen voor wie de betrokken beperkende maatregelen gelden, kan niet op zich worden geacht een schending van de rechten van de verdediging te vormen.
- 66 Uit de rechtspraak volgt dat de rechten van de verdediging, en in het bijzonder het recht te worden gehoord, van de autoriteiten van de Unie niet verlangen dat zij, wanneer het beperkende maatregelen betreft, de gronden voor de plaatsing van de naam van een persoon of een entiteit op de lijst waarbij beperkende maatregelen worden opgelegd, vóór de eerste maal dat hij op de lijst wordt geplaatst aan de betrokkene mededelen (zie in die zin arrest Kadi, punt 338).
- 67 Een dergelijke voorafgaande mededeling zou immers afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de door deze autoriteiten opgelegde maatregelen tot bevrozing van tegoeden en economische middelen (zie in die zin arrest Kadi, punt 339).
- 68 Om hun doel te bereiken, moeten dergelijke maatregelen naar hun aard een verrassingseffect hebben en onmiddellijk worden toegepast (zie in die zin arrest Kadi, punt 340).
- 69 De Raad was dus niet verplicht om verzoekster te horen voordat haar naam een eerste maal werd opgenomen in de lijst van personen voor wie de beperkende maatregel tegen Syrië golden.
- 70 In het kader van de vaststelling van besluit 2012/739 en besluit 2013/255, zijnde handelingen van latere datum waarbij verzoeksters naam is gehandhaafd op de lijst van namen van personen voor wie de beperkende maatregelen golden, kan het argument van het verrassingseffect van deze maatregelen echter niet geldig worden ingeroepen (zie in die zin en naar analogie arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, reeds aangehaald, punt 62).

- 71 Uit de rechtspraak volgt evenwel dat voor het recht om te worden gehoord vóór de vaststelling van handelingen waarbij reeds jegens bepaalde personen getroffen beperkende maatregelen worden gehandhaafd, als voorafgaande voorwaarde geldt dat de Raad van nieuwe elementen is uitgegaan (zie in die zin en naar analogie, arrest Frankrijk/People's Mojahedin Organization of Iran, reeds aangehaald, punt 63).
- 72 In casu moet worden opgemerkt dat de Raad voor de handhaving van verzoeksters naam op de lijst van personen voor wie de beperkende maatregelen tegen Syrië gelden, niet is uitgegaan van enig nieuw element dat niet reeds aan verzoekster was meegedeeld na de eerste plaatsing van haar naam op de lijst.
- 73 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat verzoekster, overeenkomstig de bepalingen die hierboven in punt 63 in herinnering zijn gebracht, de mogelijkheid had om op eigen initiatief door de Raad te worden gehoord, zonder dat voorafgaand aan de vaststelling van elke vervolghandeling een specifieke uitnodiging hoefde te worden gedaan, gezien het feit dat jegens haar niet van nieuwe elementen is uitgegaan.
- 74 Verzoekster heeft van die mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt.
- 75 Bovendien is de Raad op de dag van de bekendmaking van besluit 2012/739 overgegaan tot publicatie in het *Publicatieblad van de Europese Unie* van de kennisgeving ter attentie van de personen en entiteiten die onderworpen zijn aan beperkende maatregelen als bedoeld in besluit 2012/739 en verordening nr. 36/2012, als uitgevoerd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 1117/2012 van de Raad (PB 2012, C 370, blz. 6).
- 76 Op 23 april 2013 heeft de Raad wederom een kennisgeving in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt, gericht tot de personen en entiteiten op wie de beperkende maatregelen van besluit 2012/739, als uitgevoerd bij uitvoeringsbesluit 2013/185/GBVB van de Raad, en van verordening nr. 36/2012, als uitgevoerd bij uitvoeringsverordening nr. 363/2013, van toepassing zijn (PB C 115, blz. 5).
- 77 De inhoud van deze kennisgevingen stemt in wezen overeen met die van de kennisgeving van 24 maart 2012.
- 78 In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat verzoekster gedurende meerdere maanden de gelegenheid heeft gehad tot betwisting van de rechtvaardigingsgronden voor haar plaatsing en handhaving in de bijlage betreffende de personen voor wie beperkende maatregelen gelden.
- 79 Aangaande het feit dat de Raad voor verzoekster geen hoorzitting heeft gehouden, moet worden vastgesteld dat noch de betrokken regelgeving noch het algemene beginsel dat de rechten van de verdediging in acht moeten worden genomen, de belanghebbenden het recht op een dergelijke hoorzitting geven (zie naar analogie arrest Gerecht van 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Raad, T-256/07, Jurispr. blz. II-3019, punt 93, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 Aangaande verzoeksters argument dat haar niet individueel is kennisgegeven van uitvoeringsbesluit 2012/172, moet worden opgemerkt dat verzoekster niet eens heeft getracht de stelling van de Raad te ontkrachten dat hij ten tijde van de vaststelling van deze handeling niet over haar adres beschikte.
- 81 Zelfs gesteld dat verzoeksters adres de Raad niet onbekend kon zijn, moet hoe dan ook worden opgemerkt dat het achterwege blijven van een individuele kennisgeving van uitvoeringsbesluit 2012/172 weliswaar gevolgen heeft voor het moment waarop de beroepstermijn ingaat, maar dat dit niet op zich kan rechtvaardigen dat de handeling in kwestie nietig wordt verklaard. Verzoekster voert ook niets aan dat kan aantonen dat het achterwege blijven van een individuele kennisgeving van

uitvoeringsbesluit 2012/172 in de onderhavige zaak heeft geleid tot een zodanige aantasting van haar rechten dat dit rechtvaardigt dat genoemd uitvoeringsbesluit nietig wordt verklaard voor zover dit op haar betrekking heeft.

- 82 Gelet op een en ander moet de conclusie luiden dat verzoeksters rechten van verdediging niet zijn geschonden toen haar naam werd geplaatst op de lijst van personen voor wie de beperkende maatregelen tegen Syrië gelden, en evenmin toen die daarop werd gehandhaafd.
- 83 Bijgevolg moet het onderhavige middel worden afgewezen.

Derde middel: geen bewijs van een voldoende nauwe band tussen verzoekster en de situatie die ten gronde ligt aan de vaststelling van beperkende maatregelen tegen Syrië

- 84 Verzoekster klaagt erover dat de bestreden besluiten geen bewijs bevatten dat er een verband bestaat tussen haar persoon, haar houding en haar activiteiten enerzijds en de doelstellingen van de beperkende maatregelen tegen Syrië anderzijds. Aangezien verzoekster slechts een huismoeder is die geen openbare of economische functie uitoefent, is het eenvoudige bestaan van persoonlijke en familiebanden zoals in die besluiten vermeld, geen reden om haar te plaatsen op de lijst van de personen voor wie die maatregelen gelden. Daarnaast geeft zij te kennen dat haar echtgenoot inmiddels is overleden.
- 85 Volgens verzoekster is de Raad er ten onrechte van uitgegaan dat zij op grond haar persoonlijke en familiebanden baat heeft gehad bij het Syrische regime en daarmee was geassocieerd, dit terwijl hij haar slechts op de betrokken lijsten had mogen plaatsen indien hij had beschikt over bewijs van daadwerkelijke gedragingen waaruit haar persoonlijke verantwoordelijkheid bleek. Verzoekster verwijst in dat verband naar het arrest van het Hof van 13 maart 2012, *Tay Za/Raad* (C-376/10 P). Bovendien stelt zij dat het Gerecht niet slechts moet nagaan of de gronden waarvan de Raad is uitgegaan, abstract gezien aannemelijk zijn, maar zich ervan moet vergewissen dat de Raad zich op nauwkeurige en concrete inlichtingen en bewijs heeft gebaseerd, wat in de onderhavige zaak niet het geval is. Het betreft hier hetzelfde soort toezicht als dat welk het Gerecht houdt op beperkende maatregelen jegens terroristen.
- 86 Tot slot merkt verzoekster op dat het vermeende ontbreken van enig bewijs in de bestreden besluiten niet kan worden gesauveerd door de uittreksels van websites die door de Raad zijn overgelegd aan het Gerecht om aan te tonen dat zij in het Syrische politieke leven verwickeld was. Die inlichtingen zijn immers zuivere speculatie.
- 87 De Raad bestrijdt verzoeksters argumenten.
- 88 Er zij aan herinnerd dat de beperkingen op het gebied van de binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten en de bevrozing van tegoeden en economische middelen, ingevolge artikel 18, lid 1, en artikel 19, lid 1, van besluit 2011/782 niet alleen van toepassing zijn op de personen die verantwoordelijk zijn voor de gewelddadige repressie tegen de burgerbevolking in Syrië, maar ook op de personen die baat hebben gehad bij of steun verlenen aan het beleid van het regime en de met hen geassocieerde personen. Deze bepalingen komen ook voor in respectievelijk artikel 24, lid 1, en artikel 25, lid 1, van besluit 2012/739 en in artikel 27, lid 1, en artikel 28, lid 1, van besluit 2013/255.
- 89 Met die benadering heeft de Raad als aanname willen hanteren dat de personen van wie de banden met het Syrische regime waren bewezen, werden geacht daarbij baat te hebben gehad of dit te ondersteunen en dus daarmee te zijn geassocieerd.

- 90 Wat verzoekster aangaat, heeft de Raad geoordeeld dat zij „profijt [trok] van en [...] verbonden [was] met het Syrische regime”, op grond dat zij de zus was van president Bashar al-Assad, de echtgenote was van Asif Shawkat, adjunct-stafchef voor veiligheid en verkenning, en nauwe banden onderhield met andere belangrijke figuren van het Syrische regime.
- 91 Nagegaan moet worden of de Raad met deze handelwijze het recht heeft geschonden.
- 92 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, wat beperkende maatregelen jegens een derde land betreft, uit de rechtspraak volgt dat de categorieën van natuurlijke personen die daardoor kunnen worden getroffen ook die omvat van de personen van wie het overduidelijk is dat zij een nauwe band met het betrokken derde land hebben, dat wil zeggen personen die met de leiders van die landen worden geassocieerd. Een dergelijk criterium mag worden gehanteerd, mits het is opgenomen in de handelingen die de desbetreffende beperkende maatregelen bevatten en beantwoordt aan de doelstellingen van die handelingen (zie in die zin arrest Tay Za/Raad, reeds aangehaald, punten 68 en 69).
- 93 In de onderhavige zaak moet in de eerste plaats worden vastgesteld dat verzoekster klaarblijkelijk een persoon is die persoonlijke banden met de leiders van het Syrische regime heeft, wegens haar familieband met de president van dat land en de functies die door haar echtgenoot werden uitgeoefend toen hij nog in leven was.
- 94 Na zijn overlijden stond het echter aan de Raad om besluit 2012/739 in dat opzicht te wijzigen en met deze gebeurtenis rekening te houden bij de vaststelling van besluit 2013/255.
- 95 Ook is de verwijzing naar „andere belangrijke figuren van het Syrische regime” een te vage bewering om als rechtvaardigingsgrond te dienen voor het plaatsen en handhaven van verzoekster op de lijst van personen voor wie de beperkende maatregelen in kwestie gelden.
- 96 Daarentegen mocht de Raad uit het enkele feit dat verzoekster de zus van Bashar al-Assad is, opmaken dat zij met de leiders van Syrië banden had in de zin van de bepalingen genoemd in punt 88 hierboven, temeer daar het een algemeen bekend feit is dat er in dat land een traditie bestaat dat de macht in familieverband wordt uitgeoefend, zodat de Raad daarmee rekening mocht houden.
- 97 Anders dan verzoekster in wezen stelt, is dus het feit dat op haar situatie de aanname is toegepast dat zij baat heeft gehad bij het Syrische regime en daarmee was geassocieerd, niet in strijd met de lering die uit het reeds vermelde arrest Tay Za/Raad kan worden getrokken. In dat laatste arrest heeft het Hof immers geoordeeld dat de band tussen een staat jegens dewelke de Raad beperkende maatregelen heeft vastgesteld en een natuurlijke persoon die behoort tot de familie van een bedrijfsleider die wordt geacht met de regering van dat land te zijn geassocieerd, onvoldoende nauw was om bedoelde maatregelen ook voor die persoon te laten gelden (zie in die zin arrest Tay Za/Raad, reeds aangehaald, punten 63-65). Het Hof heeft evenwel erkend dat de categorie natuurlijke personen die door gerichte beperkende maatregelen kunnen worden getroffen, personen mag omvatten van wie het overduidelijk is dat zij een nauwe band met het betrokken derde land hebben, dat wil zeggen de leiders van derde landen en de personen die met deze leiders worden geassocieerd (zie in die zin arrest Tay Za/Raad, reeds aangehaald, punt 68). Het is evident dat de band die in de onderhavige zaak aan de orde is, die tussen verzoekster en het Syrische regime, veel directer is, zodat daarover niet zo negatief kan worden geoordeeld als het Hof heeft gedaan in het arrest Tay Za/Raad.
- 98 In de tweede plaats moet worden onderzocht of de door de Raad gehanteerde aanname dat verzoekster baat heeft bij het Syrische regime en daarmee is geassocieerd, evenredig is aan de nagestreefde doelstelling, en of deze aanname weerlegbaar is, waarbij geldt dat de vraag of verzoeksters’ rechten van verdediging zijn gevrijwaard, reeds in het kader van het eerste middel is onderzocht.

- 99 Zoals volgt uit de considerans van besluit 2011/273 heeft de Raad beperkende maatregelen jegens een derde land, namelijk Syrië, getroffen als reactie op de gewelddadige repressie van de burgerbevolking door de autoriteiten van dat land. Die bezorgdheid ligt ook besloten in de bestreden besluiten, die besluit 2011/273 hebben opgevolgd. In dat verband moet worden vastgesteld dat indien de beperkende maatregelen in kwestie slechts zouden gelden voor de leiders van het Syrische regime, de door de Raad nagestreefde doelstellingen mogelijk niet zouden kunnen worden gehaald, omdat deze maatregelen dan gemakkelijk zouden kunnen worden omzeild via hun naaste verwanten. Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat het begrip derde land volgens de rechtspraak niet alleen de leiders daarvan kan omvatten, maar ook personen die daarmee zijn geassocieerd (zie in die zin en naar analogie arrest *Tay Za/Raad*, reeds aangehaald, punten 43 en 63, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 100 Tot slot moet worden opgemerkt dat de aannahme weerlegbaar is. Uit de bepalingen genoemd in punt 63 hierboven volgt immers dat de Raad de personen voor wie de beperkende maatregelen in kwestie gelden, de mogelijkheid biedt om bij hem opmerkingen in te dienen en zijn besluit heroverweegt indien belangrijk nieuw bewijsmateriaal wordt aangedragen of opmerkingen worden ingediend. Het staat de personen voor wie de beperkende maatregelen gelden dus vrij om bedoelde aannahme te weerleggen, door aan te tonen dat zij ondanks hun persoonlijke of familiebanden met de leiders van het Syrische regime, geen baat daarbij hebben en daarmee niet zijn geassocieerd, waarbij zij zich met name op feiten en inlichtingen kunnen baseren waarover alleen zij kunnen beschikken.
- 101 Hoewel het juist is dat het volgens de rechtspraak aan de bevoegde autoriteit van de Unie staat om in geval van betwisting aan te tonen dat de tegen de betrokken persoon in aanmerking genomen redenen gegrond zijn en dat het niet aan laatstbedoelde staat om het negatief bewijs te leveren dat die redenen ongegrond zijn (arrest *Hof van 18 juli 2013, Commissie e.a./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P en C-595/10 P*, punt 121; zie in die zin ook arrest *Bank Melli Iran/Raad*, reeds aangehaald, punten 37 en 107), moet worden vastgesteld dat verzoekster niet het door de Raad aangevoerde feit dat zij de zus van Bashar al-Assad is betwist, maar alleen opkomt tegen de gevolgen die de Raad daaraan heeft verbonden, namelijk dat zij wegens dit feit baat heeft bij het Syrische regime en daarmee is geassocieerd.
- 102 Verzoekster heeft echter geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om bij de Raad haar opmerkingen in te dienen, om uit te leggen waarom haar familieband niet ten grondslag kon worden gelegd aan haar plaatsing op de lijst. Zij heeft evenmin verzocht om heroverweging van haar situatie, door overlegging van elementen waaruit kon worden opgemaakt dat zij ondanks haar band met Bashar al-Assad geen baat had bij het Syrische regime en daarmee niet was geassocieerd.
- 103 Voor het Gerecht heeft verzoekster slechts beweringen over haar vermeende rol als huismoeder geuit, waarop de Raad heeft gereageerd door overlegging van, bijvoorbeeld, uittreksels van websites van bepaalde media waarin werd gewezen op verzoeksters politieke rol. Deze uittreksels dienen niet tot het bewijs van verzoekster directe betrokkenheid bij de repressie van de burgerbevolking in Syrië, maar alleen als bevestiging dat de Raad mocht aannemen dat zij met het regime was geassocieerd.
- 104 Daarnaast heeft verzoekster de nieuwe bewijsofferingen overgelegd (zie punt 20 hierboven), met name betreffende het feit dat haar kinderen thans in de Verenigde Arabische Emiraten naar school gaan. Zelfs gesteld dat die omstandigheid de conclusie toelaat dat verzoekster zelf Syrië heeft verlaten, volstaat die omstandigheid alleen niet om tot het oordeel te komen dat verzoekster haar solidariteit met het Syrische regime heeft opgegeven en het land dus heeft moeten ontvluchten. Zoals de Raad opmerkt, kan een eventuele wijziging van de woonplaats van verzoekster door vele andere redenen worden verklaard, zoals de verslechtering van de veiligheidstoestand in Syrië.
- 105 In de derde plaats moet eraan worden herinnerd dat in de bestreden besluiten (zie punt 88 hierboven) is voorzien in het gebruik van de door de Raad gehanteerde aannahme, en dat deze kan beantwoorden aan de doelstellingen ervan (zie punt 99 hierboven).

106 Gelet een en ander moet het onderhavige middel worden afgewezen.

Vierde middel: schending van het evenredigheidsbeginsel, van het recht op eigendom en van het recht op een privéleven

107 Verzoekster geeft te kennen dat de plaatsing van haar naam op de lijsten van personen voor wie de beperkende maatregelen tegen Syrië gelden, in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, dat onder meer is opgenomen in artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten. Bij gebreke van bewijs van enig laakbaar gedrag was deze plaatsing op de lijst immers niet noodzakelijk en beantwoordde zij ook niet aan de doelstellingen die met die maatregelen moesten worden bereikt.

108 Volgens verzoekster is de bevrozing van haar tegoeden als gevolg van de bestreden besluiten ook in strijd met haar recht op eigendom, zoals onder meer beschermd door artikel 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten, aangezien deze bevrozing verhindert dat zij het vrije genot van haar goederen heeft, zonder dat deze beperking van haar recht noodzakelijk of geschikt is om de door de Raad nagestreefde doelstellingen te bereiken. Ondanks dat zij conservatoir van aard zijn en alleen gelden voor de economische middelen die zich binnen de Unie bevinden, ontnemen de beperkende maatregelen die haar treffen haar recht op eigendom, aangezien zij daarover niet kan beschikken.

109 Om soortgelijke reden zijn de beperkingen van haar recht om vrij te reizen een schending van haar recht op een privéleven, dat onder meer wordt erkend in artikel 7 van het Handvest van de grondrechten.

110 Tot slot merkt verzoekster op dat de in de bestreden besluiten voorziene mogelijkheden om van deze beperkingen af te wijken niet volstaan, omdat zij inhouden dat a posteriori een aanvullend verzoek moet worden gedaan, nadat de betrokken rechten in de kern zijn aangetast, en omdat over het toestaan van afwijkingen discretionair kan worden beslist door de Raad en de lidstaten.

111 De Raad bestrijdt verzoeksters argumenten.

112 Er zij aan herinnerd dat het eigendomsrecht deel uitmaakt van de algemene beginselen van Unierecht en dat het is neergelegd in artikel 17 van het Handvest van de grondrechten. Wat het recht op eerbiediging van het privéleven aangaat, erkent artikel 7 van het Handvest van de grondrechten het recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven (zie in die zin arrest Hof van 6 december 2012, O. e.a., C-356/11 en C-357/11, punt 76).

113 Het is vaste rechtspraak dat deze grondrechten binnen het Unierecht geen absolute bescherming genieten, maar in relatie tot hun maatschappelijke functie moeten worden beschouwd (zie in die zin arrest Kadi, punt 355). Bijgevolg kan de uitoefening van het eigendomsrecht aan beperkingen worden onderworpen, mits deze beperkingen werkelijk beantwoorden aan doeleinden van algemeen belang die de Unie nastreeft en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet een onevenredige en onduidelbare ingreep opleveren waardoor dit recht in zijn kern wordt aangetast (zie in die zin arresten Hof van 30 juli 1996, Bosphorus, C-84/95, Jurispr. blz. I-3953, punt 21, en 15 november 2012, Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, C-539/10 P en C-550/10 P, punt 121).

114 Voorts maakt het evenredigheidsbeginsel volgens vaste rechtspraak deel uit van de algemene beginselen van Unierecht en vereist het dat de middelen waarmee een bepaling van Unierecht de door de betrokken regelgeving legitiem nagestreefde doelstellingen beoogt te bereiken, passend zijn en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is (arresten Hof van 12 mei 2011, Luxemburg/Parlement en Raad, C-176/09, Jurispr. blz. I-3727, punt 61, en arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald, punt 122).

- 115 In casu zijn de bevroering van tegoeden, financiële activa en andere economische middelen en het inreisverbod voor het grondgebied van de Unie voor de personen van wie is vastgesteld dat zij met het Syrische regime zijn geassocieerd (hierna: „betrokken maatregelen”) die bij de bestreden besluiten zijn opgelegd, bewarende maatregelen die niet worden geacht de betrokkenen hun eigendom of hun recht op eerbiediging van hun privéleven te ontnemen (zie in die zin en naar analogie arrest Kadi, punt 358). De betrokken beperkende maatregelen hebben echter ontegenzeggelijk tot gevolg dat verzoekster in de uitoefening van haar recht op eigendom wordt beperkt en dat zij in haar recht op privéleven wordt geraakt (zie in die zin en naar analogie arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald, punt 120).
- 116 Aangaande de vraag of de betrokken maatregelen passend zijn om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, met inachtneming van een voor de internationale gemeenschap zo fundamenteel doel van algemeen belang als de bescherming van de burgerbevolking, kunnen de betrokken maatregelen als zodanig niet voor ongeschikt worden gehouden (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Bosphorus, punt 26; Kadi, punt 363, en Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, punt 123).
- 117 Wat de noodzaak van de betrokken maatregelen betreft, moet worden vastgesteld dat het nagestreefde doel, namelijk het uitoefenen van druk op de steunpilaren van het Syrische regime, dat de burgerbevolking vervolgt, niet even doeltreffend kan worden bereikt met alternatieve en minder dwingende maatregelen, zoals een stelsel van voorafgaande machtiging of een verplichting om a posteriori te verantwoorden waarvoor de uitgekeerde tegoeden zijn gebruikt, in het bijzonder gelet op de mogelijkheid om de opgelegde beperkingen te omzeilen (zie naar analogie arrest Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald, punt 125).
- 118 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat artikel 19, leden 3 tot en met 7, van besluit 2011/782, artikel 25, leden 3 tot en met 11, van besluit 2012/739 en artikel 28, leden 3 tot en met 11, van besluit 2013/255 in de mogelijkheid voorzien dat wordt toegestaan dat bevroren tegoeden worden gebruikt om in essentiële behoeften te voorzien of bepaalde verplichtingen na te komen en dat specifieke machtigingen worden verleend om bevroren tegoeden, andere financiële activa of andere economische middelen vrij te geven.
- 119 Ook mag de bevoegde autoriteit van een lidstaat krachtens artikel 18, lid 6, van besluit 2011/782, artikel 24, lid 6, van besluit 2012/739 en artikel 27, lid 6, van besluit 2013/255 toegang tot zijn grondgebied verlenen op grond van met name dringende humanitaire noden.
- 120 Tot slot kan de handhaving van verzoeksters naam op de lijsten in de bijlagen bij de bestreden besluiten niet als onevenredig worden aangemerkt, omdat zij van potentieel onbeperkte duur zouden zijn. Deze handhaving wordt immers periodiek geëvalueerd, teneinde te waarborgen dat de personen en entiteiten die niet meer beantwoorden aan de criteria om op de litigieuze lijst te staan, van die lijst worden geschrapt (zie naar analogie arresten Kadi, punt 365, en Al-Aqsa/Raad en Nederland/Al-Aqsa, reeds aangehaald, punt 129).
- 121 Hieruit volgt dat, gezien het primordiale belang van de bescherming van de burgerbevolking in Syrië en de afwijkingen waarin in de bestreden besluiten is voorzien, de beperkingen van verzoeksters recht op eigendom en op eerbiediging van haar privéleven als gevolg van de bestreden besluiten, niet onevenredig zijn.
- 122 Mitsdien moet het onderhavige middel worden afgewezen en moet daarmee het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

¹²³ Volgens artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten worden verwezen.

HET GERECHT (Zesde kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Bushra al-Assad wordt verwezen in de kosten.**

Kanninen

Berardis

Wetter

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 maart 2014.

ondertekeningen