



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

24. januar 2019\*

»Appel – artikel 86 i Den Europæiske Unions Rets procesreglement – formaliteten – anmodning om tilpasning af stævningen – tilpasninger af anbringender og argumenter om fornødent – restriktive foranstaltninger over for Den Arabiske Republik Syrien – liste over personer, der er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer – sagsøgerens navn omfattet«

I sag C-313/17 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 26. maj 2017,

**George Haswani**, Yabroud (Syrien), ved avocat G. Karouni,

sagsøger,

de øvrige parter i appelsagen:

**Rådet for Den Europæiske Union** ved A. Sikora-Kaléda og S. Kyriakopoulou, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved L. Havas og R. Tricot, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af vicepræsidenten, R. Silva de Lapuerta, som fungerende formand for Første Afdeling, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev, E. Regan og S. Rodin,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. september 2018,

afsagt følgende

\* Processprog: fransk.

## Dom

- 1 Med sin appel har George Haswani nedlagt påstand om annullation af Rettens dom af 22. marts 2017, Haswani mod Rådet (T-231/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:200) (herefter »den appellerede dom«), for så vidt som den har afvist hans søgsmål med påstand om annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2016/850 af 27. maj 2016 om ændring af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2016, L 141, s. 125) og af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2016/840 af 27. maj 2016 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2016, L 141, s. 30) (herefter samlet »retsakterne af 27. maj 2016«).

### Retsforskrifter

- 2 Artikel 86 i Rettens procesreglement i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i første instans (herefter »Rettens procesreglement«), med overskriften »Tilpasning af stævningen« har følgende ordlyd:

»1. Når en retsakt, der påstås annulleret, bliver erstattet af eller ændret ved en anden retsakt med samme genstand, kan sagsøgeren, inden retsforhandlingernes mundtlige del afsluttes, eller inden Rettens beslutning om at træffe afgørelse, uden at retsforhandlingerne omfatter en mundtlig del, tilpasse stævningen for at tage hensyn til dette nye forhold.

2. Tilpasning af stævningen skal foretages i et særskilt dokument og inden for den i artikel 263, stk. 6, TEUF fastsatte frist, hvor der kan nedlægges påstand om annullation af den retsakt, som begrunder en tilpasning af stævningen.

3. Anmodningen om tilpasning skal indeholde:

- a) de tilpassede påstande
- b) om fornødent de tilpassede anbringender og argumenter
- c) om fornødent de beviser, der er knyttet til tilpasningen af påstandene.

4. Anmodningen om tilpasning skal være ledsaget af den retsakt, som begrunder tilpasningen af stævningen. Såfremt denne retsakt ikke er blevet fremlagt, giver justitssekretæren sagsøgeren en rimelig frist til at tilvejebringe den. Sker dette ikke inden for den fastsatte frist, beslutter Retten, om undladelsen af at overholde dette krav skal medføre, at anmodningen om tilpasning skal afvises.

5. Uden at det berører Rettens afgørelse af spørgsmålet, om anmodningen om tilpasning kan antages til realitetsbehandling, giver retsformanden sagsøgte en frist til at fremsætte bemærkninger til anmodningen.

[...]«

### Twistens baggrund, retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

- 3 Appellanten er en syrisk erhvervsdrivende, som er stifter og medejer af olie- og gasselskabet HESCO.

- 4 Ved to retsakter af 6. marts 2015 blev hans navn føjet til listen i bilag I til Rådets afgørelse 2013/255/FUSP af 31. maj 2013 om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2013, L 147, s. 14) og til listen i bilag II til Rådets forordning (EU) nr. 36/2012 af 18. januar 2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien og om ophævelse af forordning (EU) nr. 442/2011 (EUT 2012, L 16, s. 1) med følgende begrundelse:

»Fremtrædende syrisk forretningsmand, medejer af HESCO Engineering and Construction Company, en stor ingeniør- og byggevirksomhed i Syrien. Han har nære forbindelser til det syriske regime.

George Haswani støtter og nyder godt af regimet i kraft af sin rolle som formidler i aftaler vedrørende det syriske regimes køb af olie fra ISIL.

Han nyder også godt af regimet gennem en gunstig behandling, herunder tildelingen af en kontrakt (som underleverandør) med Stroytransgaz, et stort russisk olieselskab.«

- 5 Den 5. maj 2015 iværksatte appellanten søgsmålet ved Retten med henblik på annulation af retsakterne af 6. marts 2015.
- 6 Den 28. maj 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/837 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 132, s. 82), som forlængede afgørelse 2013/255 indtil den 1. juni 2016 og ændrede bilag I til denne afgørelse. Den samme dag vedtog Rådet ligeledes gennemførelsesforordning (EU) 2015/828 om gennemførelse af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 132, s. 3), som ændrede bilag II til denne forordning nr. 36/2012.
- 7 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 23. juni 2015 tilpassede sagsøgeren stævningen med henblik på ligeledes at opnå annulation af afgørelse 2015/837 og gennemførelsesforordning 2015/828.
- 8 Den 12. oktober 2015 vedtog Rådet dels afgørelse (FUSP) 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 266, s. 75), dels forordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 266, s. 1) om ændring af bilag II til nævnte forordning (herefter »retsakterne af 12. oktober 2015«).
- 9 Ændringerne vedrørte bl.a. kriterierne for opførelse på listerne i bilagene hvad angår artikel 28, stk. 2, i afgørelse 2013/255 og artikel 15, stk. 1a, i forordning nr. 36/2012. Særligt var kriterierne for ansvarlighed for undertrykkelsen eller for forbindelse til regimet blevet suppleret med en liste af personer, der var omfattet af syv kategorier, herunder kategorien »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«.
- 10 Ved skrivelse dateret den 29. april 2016 meddelte Rådet appellanten dets hensigt om fortsat at lade ham være opført på den omhandlede liste og ændringen af den over for ham fastholdte begrundelse. Appellanten svarede Rådet gennem sin advokat ved skrivelse af 12. maj 2016.
- 11 Ved retsakterne af 27. maj 2016 indførte Rådet appellants navn i bilagene til de nævnte retsakter af følgende grunde:

»Fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, med interesser og/eller aktiviteter i ingeniør- og byggesektoren samt olie- og gassektoren. Han har interesser og/eller væsentlig indflydelse i en række selskaber og enheder i Syrien, navnlig HESCO Engineering and Construction Company, en stor ingeniør- og byggevirksomhed.

George Haswani har nære forbindelser til det syriske regime. Han støtter og nyder godt af regimet i kraft af sin rolle som formidler i aftaler vedrørende det syriske regimes køb af olie fra ISIL. Han nyder også godt af regimet gennem en gunstig behandling, herunder tildelingen af en kontrakt (som underleverandør) med Stroytransgaz, et stort russisk olieselskab.«

- 12 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 7. juli 2016 anmodede appellanten om tilpasning af sin stævning med henblik på ligeledes at opnå annullation af retsakterne af 27. maj 2016 (herefter »den anden anmodning om tilpasning«).
- 13 Ved skrivelse af 22. juli 2016 fremsatte Rådet sine bemærkninger til den anden anmodning om tilpasning, idet det fandt den mangelfuld og uklar.
- 14 I den appellerede dom afviste Retten bl.a. den anden anmodning om tilpasning af stævningen i henhold til artikel 86, stk. 4, i Rettens procesreglement, da appellanten i den anden anmodning om tilpasning burde have angivet de anbringender og argumenter, der støttede de nævnte påstande.
- 15 Retten fastslog således i nævnte doms præmis 41-47, at eftersom de retlige rammer vedrørende de restriktive foranstaltninger eller kriterierne for opførelse på listerne var ændret, tilkom det appellanten at tilpasse sine anbringender og argumenter med henblik på at tage hensyn til dem, og at dette krav ikke var opfyldt, da den anden anmodning om tilpasning begrænsede sig til en anmodning om en udvidelse af de nedlagte påstande, uden at der var fremlagt en anden udlægning af de nye faktiske eller retlige omstændigheder under hensyn til udviklingen af de gældende retlige rammer, bl.a. indførelsen af nye kriterier for opførelse på listen.

#### **Parternes påstande for Domstolen**

- 16 George Haswani har nedlagt følgende påstande:
  - Den appellerede dom ophæves for så vidt angår afvisningen af den anden anmodning om tilpasning.
  - Følgelig fjernes appellants navn »George Haswani« fra bilagene til retsakterne af 27. maj 2016.
  - Retsakterne af 12. oktober 2015 annulleres.
  - Rådet for Den Europæiske Union tilpligtes at betale 700 000 EUR i erstatning for den lidte skade.
  - Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne for Domstolen og samtlige sagsomkostninger for Retten.
- 17 Rådet har nedlagt følgende påstande:
  - Appellen forkastes.
  - Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 18 I henhold til artikel 172 i Domstolens procesreglement har Europa-Kommissionen, der var intervenient i første instans, indgivet et svarskrift, i hvilket den tilslutter sig Rådets påstande og anmoder Domstolen om at forkaste appellen i sin helhed og om at tilpligte sagsøgeren at betale sagsomkostningerne.

## Om appellen

- 19 Med sine anbringender, der skal behandles samlet, har George Haswani i det væsentlige gjort gældende, at Retten ved at fastslå, at den anden anmodning om tilpasning ikke kan antages til realitetsbehandling af de grunde, der er nævnt i nærværende doms præmis 15, behæftede sin dom med tre forskellige retlige fejl.

## *Parternes argumenter*

- 20 George Haswani har anført, at Retten har begået sin første retlige fejl ved at have tilsidesat artikel 86, stk. 4 og 5, i Rettens procesreglement. Det følger af disse bestemmelser, at Rettens justitssekretær, hvis sagsøgeren har undladt at lade stævningen være ledsaget af en kopi af den retsakt, som begrunder den anmodede tilpasning, udtrykkeligt skal opfordre sagsøgeren til at afhjælpe den manglende tilvejebringelse inden for de tidligere fastsatte frister. Sker dette ikke, kan Retten beslutte, at undladelsen skal medføre, at anmodningen afvises fra realitetsbehandling. Selv om undladelsen af at tilvejebringe den retsakt, som begrunder tilpasningen af stævningen, ikke ex officio medfører, at en anmodning om tilpasning ikke kan antages til realitetsbehandling, må dette så meget desto mere gælde hvad angår den manglende tilvejebringelse af tilpassede anbringender.
- 21 Den appellerede dom er behæftet med en anden retlig fejl, idet Retten fastslog, at appellants påstande i den anden anmodning om tilpasning kunne afvises uden overhovedet at undersøge, om appellanten var blevet kontaktet af justitssekretæren med en anmodning om berigtigelse.
- 22 Den tredje retlige fejl begået af Retten vedrører den manglende hensyntagen til sætningsleddet »om fornødent« i artikel 86, stk. 3, i Rettens procesreglement, hvoraf det fremgår, at det ikke var nødvendigt at tilvejebringe tilpassede anbringender og argumenter, eftersom kriterierne for opførelse på listerne var ændret mellem de oprindeligt anfægtede retsakter og de retsakter, der var tilføjet stævningen med anmodningen om tilpasning.
- 23 Selv om George Haswani ikke har bestridt, at retsakterne af 12. oktober 2015 har udvidet antallet af personer, der kan være genstand for restriktive foranstaltninger, er han af den opfattelse, at det er »åbenlyst«, at grundene til de foranstaltninger, der er truffet over for ham i løbet af 2016, selv om de er formuleret en anelse forskelligt, i det væsentlige er de samme, som begrundede de foranstaltninger, der blev truffet i løbet af 2015. Retten er imidlertid selv af den opfattelse, at disse grunde ikke var tilstrækkeligt underbygget, da Rådet ikke havde fremlagt noget dokument, der havde en tilstrækkelig bevisværdi hvad angår enten upræcise avisartikler eller uddrag fra internetsider. George Haswani har desuden anført, at han ikke kunne være forpligtet til at fremsætte tilpassede anbringender, selv om anmodningen om tilpasning ellers ville blive afvist, da dette ville have været »overflødig«.
- 24 Rådet er i tvivl om, hvorvidt appellen kan antages til realitetsbehandling, da den ikke præciserer de tilsidesatte EU-retlige bestemmelser tilstrækkeligt, og Rådet er af den opfattelse, at den påståede anden retlige fejl ikke er tilstrækkeligt underbygget.
- 25 Rådet er endvidere af den opfattelse, at appellen er åbenbart ugrundet. Rådet har henvist til de argumenter, som det fik medhold i under sagen i første instans, vedrørende formalitetsindsigelsen over for den anden anmodning om tilpasning.
- 26 Disse argumenter består i til anmodningen om tilpasning at ekstrapolere de krav til anbringender i stævningen i første instans, der, for at kunne antages til realitetsbehandling, bør ledsages af en fremstilling, selv om den er kortfattet, af de anbringender, der påberåbes i medfør af artikel 76, litra d), i Rettens procesreglement.

- 27 Denne institution er af den opfattelse, at det, som er blevet fastslået for så vidt angår anmodningen om tilpasning i den foreliggende sag, er Rettens faste praksis, som allerede havde afvist en anden anmodning om tilpasning på samme måde (dom af 28.1.2016, Klyuyev mod Rådet, T-341/14, EU:T:2016:47, præmis 71-73).
- 28 Rådet, der støtter sig til generaladvokatens forslag til afgørelse i den sag, der gav anledning til dom af 9. november 2017, HX mod Rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 33), har anført, at den regel, der udløber af sætningsleddet »om fornødent« i artikel 86, stk. 3, i Rettens procesreglement, skal anvendes på grundlag af en konkret vurdering, og kræver Rettens realitetsbehandling af nødvendigheden af at fremsætte tilpassede anbringender og argumenter. Denne fortolkning følger af, at de formelle krav i artikel 86, stk. 3, litra b), i Rettens procesreglement har til formål at sikre en kontradiktorisk procedure og at give Retten mulighed for at træffe afgørelse på et oplyst grundlag, og er ikke til for deres egen skyld. Retten har i denne henseende en vis skønsmargen.
- 29 Kommissionen er interverneret til støtte for Rådets skriftlige bemærkninger med samme argumentation. Kommissionen har særligt fremhævet, at den anden anmodning om tilpasning er »særligt mangelfuld«. Ifølge Kommissionen er der, når en anmodning er »så mangelfuld«, intet til hinder for, at Retten afviser anmodningen om tilpasning, når den ikke er i stand til at vurdere, om anmodningen er velbegrundet.

### *Domstolens bemærkninger*

- 30 Indledningsvis skal Rådets og Kommissionens bemærkninger vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den foreliggende appel kan antages til realitetsbehandling, forkastes. Det fremgår således klart af appellen, at appellanten med sine anbringender har gjort gældende, at Retten har tilsidesat artikel 86, stk. 4 og 5, i Rettens procesreglement, for så vidt som den i præmis 39-47 i den appellerede dom fastslog, at den anden anmodning om tilpasning skulle afvises, fordi den ikke indeholdt de tilpassede anbringender og argumenter. Disse anbringender rejser dermed et retligt spørgsmål, som Domstolen kan efterprøve under en appel.
- 31 Det bemærkes, at artikel 86 i Rettens procesreglement regulerer betingelserne for, at sagsøgeren, med undtagelse af princippet om, at det ikke er muligt at ændre parternes påstande, kan tilpasse sin stævning, når en retsakt, der påstås annulleret for Retten, bliver erstattet af eller ændret ved en anden retsakt med samme genstand (jf. bl.a. dom af 9.11.2017, HX mod Rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 18).
- 32 Det fremgår særligt af nævnte artikel 86, stk. 3, litra b), at anmodningen om tilpasning af stævningen om fornødent skal indeholde de anbringender og argumenter, der er tilpassede i forhold til stævningen.
- 33 Anvendelsen af sætningsleddet »om fornødent« i denne bestemmelses ordlyd indikerer utvetydigt, at anmodningen om tilpasning af stævningen kun bør ledsages af de anbringender og argumenter, der selv er tilpasset, når dette viser sig at være nødvendigt.
- 34 Denne konklusion understøttes af formålene med artikel 86 i Rettens procesreglement.
- 35 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at selv om det er absolut berettiget at stille visse formelle krav til en tilpasning af stævningen, er sådanne formelle krav ikke til for deres egen skyld, men har tværtimod til formål at sikre en kontradiktorisk procedure og en god retspleje (dom af 9.11.2017, HX mod Rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 23).

- 36 Som generaladvokaten har anført i punkt 61 i forslag til afgørelse, ville det være i strid med hensynet til den ordnede retspleje og de procesøkonomiske hensyn at kræve, at en sagsøger, der har tilpasset sine påstande, i sin anmodning om tilpasning af stævningen skal gentage anbringender og argumenter, der er identiske med dem, der er fremsat til støtte for dennes påstande i forbindelse med den oprindeligt anfægtede retsakt.
- 37 Når en retsakt, der efterfølgende anfægtes via tilpasningen af stævningen, i det væsentlige er den samme som den oprindeligt anfægtede retsakt, eller når den kun adskiller sig ved formelle forskelle, kan det således ikke udelukkes, at sagsøgeren ved at undlade at ledsage sin anmodning om tilpasning af anbringender og argumenter, der selv er tilpasset, underforstået, men nødvendigvis har haft til hensigt at henholde sig til de anbringender og de argumenter, der er anført i stævningen i første instans.
- 38 I et sådant tilfælde tilkommer det Retten, når den vurderer, om anmodningen om tilpasning af stævningen kan antages til realitetsbehandling, at efterprøve, om den retsakt, der anfægtes via tilpasningen af den foreliggende stævning, indeholder nogen formelle forskelle i forhold til den retsakt, der blev anfægtet ved stævningen i første instans, forskelle, som ville nødvendiggøre en tilpasning af de anbringender og argumenter, der var fremsat til støtte for stævningen i første instans.
- 39 Hvis Retten efter denne vurdering konkluderer, at sagsøgeren med urette ikke har ladet sin anmodning om tilpasning være ledsaget af anbringender og argumenter, der selv er tilpasset, har den, i modsætning til det af George Haswani anførte, kompetence til på grundlag af artikel 86, stk. 6, i Rettens procesreglement at træffe afgørelse om, hvorvidt denne anmodning kan afvises fra realitetsbehandling på grund af tilsidesættelse af den formelle regel i denne artikels stk. 3, litra b), ligesom enhver anden tilsidesættelse af en i nævnte artikel fastsat regel.
- 40 I forbindelse med nævnte vurdering er Retten ikke forpligtet til først at opfordre sagsøgeren til at afhjælpe denne manglende tilvejebringelse af tilpassede anbringender og argumenter. Som generaladvokaten har anført i punkt 48-57 i forslag til afgørelse, påhviler ansvaret for at vurdere nødvendigheden af at tilpasse stævningens anbringender og argumenter sagsøgeren, som anlægger sagen og bestemmer genstanden for tvisten, bl.a. ved de påstande og anbringender, som fremsættes, i forbindelse med anmodningen om tilpasning og i forbindelse med stævningen i første instans (jf. analogt dom af 14.11.2017, *British Airways mod Kommissionen*, C-122/16 P, EU:C:2017:861, præmis 86 og 87).
- 41 I denne henseende bemærkes, at selv om Domstolen i dom af 9. november 2017, *HX mod Rådet* (C-423/16 P, EU:C:2017:848, præmis 22-27), påtalte, at Retten ikke først havde opfordret sagsøgeren til i forbindelse med en anmodning om tilpasning at afhjælpe den manglende tilvejebringelse af det særskilte dokument som påkrævet i artikel 86, stk. 2, i Rettens procesreglement, var det, henset til de særlige omstændigheder i den konkrete sag, en tvetydighed i den sproglige version af Rettens procesreglement, der svarede til det af sagsøgeren valgte processprog.
- 42 I den sag, der gav anledning til den appellerede dom inden for rammerne af den foreliggende appel, begrænsede Retten sig, ved i sin doms præmis 41-47 at konkludere, at George Haswani burde have ladet sin anmodning om tilpasning være ledsaget af tilpassede anbringender og argumenter, til at bemærke, at den retlige ramme for restriktive foranstaltninger, herunder navnlig grundene til opførelse af berørte på de omhandlede lister, havde udviklet sig siden indgivelsen af den oprindelige stævning, og at de anfægtede retsakter i den anden anmodning om tilpasning bl.a. tog hensyn til denne udvikling uden at undersøge, om der var en grundlæggende forskel mellem de individuelle grunde, som George Haswani foreholdtes i de anfægtede retsakter ved stævningen i første instans, dvs. retsakterne af 6. marts 2015 og gennemførelsesforordning 2015/828, og dem, som George Haswani foreholdtes i de retsakter, der blev anfægtet i den anden anmodning om tilpasning, dvs. retsakterne af 27. maj 2016, sammenholdt med retsakterne af 12. oktober 2015.

- 43 Retten har således ikke foretaget den i nærværende doms præmis 38 nævnte efterprøvelse.
- 44 Det følger af det ovenstående, at punkt 1 i den appellerede doms konklusion bør ophæves.

### **Om søgsmålet for Retten**

- 45 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver Rettens afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 46 Da Retten har afvist den anden anmodning om tilpasning af stævningen fra realitetsbehandling uden at foretage den i nærværende doms præmis 38 omhandlede efterprøvelse og uden at høre parterne herom, finder Domstolen ikke sagen moden til påkendelse.

### **Sagsomkostninger**

- 47 Da sagen hjemvises til Retten, skal spørgsmålet om sagsomkostningerne udsættes.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

- 1) **Domskonklusionens punkt 1 i Den Europæiske Unions Rets dom af 22. marts 2017, Haswani mod Rådet (T-231/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:200), ophæves.**
- 2) **Sagen hjemvises til Retten.**
- 3) **Afgørelsen om sagsomkostningerne udsættes.**

Underskrifter