Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

4. travnja 2019.*

„Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja protiv Sirije – Zamrzavanje financijskih sredstava – Prava obrane – Pravo na djelotvornu sudsku zaštitu – Očita pogreška u ocjeni – Pravo vlasništva – Proporcionalnost – Šteta za ugled”

U predmetu T-5/17,

Ammar Sharif, sa stalnom adresom u Damasku (Sirija), kojeg zastupaju B. Kennelly, *QC* i J. Pobjoy, *barrister*,

tužitelj,

protiv

Vijeća Europske unije, koje zastupaju S. Kyriakopoulou, P. Mahnič i V. Piessevaux, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupire

Europska komisija, koju zastupaju L. Havas i J. Norris, u svojstvu agenata,

intervenijent,

povodom zahtjeva, na temelju članka 263. UFEU-a, za poništenje Provedbene odluke Vijeća (ZVSP) 2016/1897 od 27. listopada 2016. o provedbi Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2016., L 293, str. 36.), Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2016/1893 od 27. listopada 2016. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2016., L 293, str. 25.), Odluke Vijeća (ZVSP) 2017/917 od 29. svibnja 2017. o izmjeni Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2017., L 139, str. 62., i ispravak SL 2017., L 146, str. 159.)), Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2017/907 od 29. svibnja 2017. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2017., L 139, str. 15. i ispravak SL 2017., L 146, str. 159.), Odluke Vijeća (ZVSP) 2018/778 od 28. svibnja 2018. o izmjeni Odluke 2013/255/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2018., L 131, str. 16. i ispravak SL 2018., L 167, str. 36.), i Provedbene uredbe Vijeća (EU) 2018/774 od 28. svibnja 2018. o provedbi Uredbe (EU) br. 36/2012 o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2018., L 131, str. 1. i ispravak SL 2018., L 167, str. 36.), u dijelu u kojem se ti akti odnose na tužitelja i, podredno, povodom zahtjeva na temelju članka 277. UFEU-a kojim se traži proglašenje neprimjenjivosti članka 28. stavka 2. točke (a) Odluke Vijeća 2013/255/ZVSP od 31. svibnja 2013. o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2013., L 147, str. 14.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 15., str. 277.) kako je izmijenjena Odlukom Vijeća (ZVSP) 2015/1836 od 12. listopada 2015. (SL 2015., L 266, str. 75.) i članka 15. stavka 1.a točke (a) Uredbe Vijeća (EU) br. 36/2012 od 18. siječnja 2012. o mjerama

* Jezik postupka: engleski

ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji i o stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 442/2011 (SL 2012., L 16, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 205.) kako je izmijenjena Uredbom Vijeća (EU) 2015/1828 od 12. listopada 2015. (SL 2015., L 266, str. 1.) u dijelu u kojem se te odredbe primjenjuju na tužitelja.

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: D. Gratsias, predsjednik, I. Labucka i I. Ulloa Rubio (izvjestitelj), suci,

tajnik: F. Oller, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 7. rujna 2018.,

donosi sljedeću

Presudu [1]

Okolnosti spora

1 Tužitelj Ammar Sharif poslovni je čovjek sirijskog državljanstva.

2 S obzirom na žestoku osudu nasilne represije nad mirnim prosvjedima koji se održavaju na raznim lokacijama diljem Sirije te poziv upućen sirijskim vlastima da se suzdrže od primjene sile, Vijeće Europske unije donijelo je 9. svibnja 2011. Odluku 2011/273/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2011., L 121, str. 11.). Uzimajući u obzir ozbiljnost situacije, Vijeće je uvelo embargo na oružje, zabranu izvoza opreme koja se može koristiti za unutarnju represiju, ograničavanje prijema u Europsku uniju kao i zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora određenih osoba i subjekata odgovornih za nasilnu represiju protiv sirijskog civilnog stanovništva.

3 Imena osoba odgovornih za nasilnu represiju protiv civilnog stanovništva u Siriji kao i fizičkih i pravnih osoba i subjekata koji su s njima povezani navedena su u Prilogu Odluci 2011/273. Na temelju članka 5. stavka 1. te odluke, Vijeće može, na prijedlog države članice ili visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, izmijeniti navedeni prilog.

4 Budući da neke mjere ograničavanja protiv Sirijske Arapske Republike ulaze u područje primjene UFEU-a, Vijeće je donijelo Uredbu (EU) br. 442/2011 od 9. svibnja 2011. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji (SL 2011., L 121, str. 1.). Ta je uredba u bitnome istovjetna Odluci 2011/273, samo što predviđa mogućnosti odmrzavanja zamrznutih financijskih sredstava. Popis osoba, subjekata i tijela koji se smatraju odgovornima za predmetnu represiju ili povezanima s njima, a koji se nalaze u Prilogu II. navedenoj uredbi, istovjetan je popisu koji se nalazi u prilogu Odluci 2011/273. U skladu s člankom 14. stavcima 1. i 4. Uredbe br. 442/2011, kada Vijeće odluči na određenoj fizičkoj ili pravnoj osobi, subjektu ili tijelu primijeniti mjere ograničavanja predviđene Uredbom, ono tada pristupa izmjeni Priloga II. i usto redovito ispituje popis koji se u njemu nalazi, najmanje svakih dvanaest mjeseci.

5 Vijeće je u Odluci 2011/782/ZVSP od 1. prosinca 2011. o mjerama ograničavanja protiv Sirije i stavljanju izvan snage Odluke 2011/273 (SL 2011., L 319, str. 56.) smatralo da je, s obzirom na ozbiljnost situacije u Siriji, bilo potrebno uvesti dodatne mjere ograničavanja. Radi jasnoće, mjere koje su uvedene Odlukom 2011/273 i dodatne mjere stavljene su u jedinstveni pravni akt. Odluka 2011/782

1 Objavljuju se samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

u članku 18. predviđa ograničenja u pogledu prihvata na području Unije i, u njezinu članku 19., zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora osoba i subjekata čija se imena nalaze u njezinu Prilogu I.

6 Uredba br. 442/2011 zamijenjena je Uredbom Vijeća (EU) br. 36/2012 od 18. siječnja 2012. o mjerama ograničavanja s obzirom na stanje u Siriji i o stavljanju izvan snage Uredbe br. 442/2011 (SL 2012., L 16, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 10., str. 205.).

7 Odlukom Vijeća 2012/739/ZVSP od 29. studenoga 2012. o mjerama ograničavanja protiv Sirije i stavljanju izvan snage Odluke 2011/782 (SL 2012., L 330, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 11., str. 258.), predmetne mjere ograničavanja stavljene su u jedinstveni pravni akt.

8 Odluka 2012/739 zamijenjena je Odlukom Vijeća 2013/255/ZVSP od 31. svibnja 2013. o mjerama ograničavanja protiv Sirije (SL 2013., L 147, str. 14.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 15., str. 277.). Odluka 2013/255 produljena je do 1. lipnja 2015. Odlukom Vijeća 2014/309/ZVSP od 28. svibnja 2014. o izmjeni Odluke 2013/255 (SL 2014., L 160, str. 37.).

9 Vijeće je 12. listopada 2015. donijelo Odluku (ZVSP) 2015/1836 o izmjeni Odluke 2013/255 (SL 2015., L 266, str. 75.). Istog je dana donijelo Uredbu (EU) 2015/1828 o izmjeni Uredbe br. 36/2012 (SL 2015., L 266, str. 1.).

10 U skladu s uvodnom izjavom 6. Odluke 2015/1836, „Vijeće je ocijenilo kako, zbog stroge kontrole koju sirijski režim izvršava nad gospodarstvom, unutarnji kadar vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji može svoj položaj zadržati samo održavajući blisku suradnju s režimom i uz njegovu potporu te imajući utjecaj u njemu” i „Vijeće smatra da bi trebalo predvidjeti mjere ograničavanja kako bi se uvela ograničenja prihvata te zamrznula sva financijska sredstva i gospodarski izvori koji pripadaju tim vodećim poslovnim osobama koje djeluju u Siriji, koje je identificiralo Vijeće i koje su navedene u Prilogu I., ili su u njihovu vlasništvu, drže ih ili su pod njihovom kontrolom, kako bi ih se spriječilo u pružanju materijalne ili financijske potpore režimu te kako bi se njihovim utjecajem povećao pritisak na režim da promijeni svoje politike represije”.

11 Tekst članaka 27. i 28. Odluke 2013/255 izmijenjen je Odlukom 2015/1836. Otad ti članci predviđaju ograničenja ulaska ili provoza preko područja država članica, kao i zamrzavanje financijskih sredstava „vodećim poslovnim osobama koje djeluju u Siriji” osim „ako postoji dovoljno informacija o tome da [te osobe] nisu, ili da više nisu, povezane s režimom ili da na njega ne utječu ili ne predstavljaju stvaran rizik izbjegavanja”.

12 Provedbenom odlukom (ZVSP) 2016/1897 od 27. listopada 2016. o provedbi Odluke 2013/255 (SL 2016., L 293, str. 36.), Vijeće je izmijenilo Odluku 2013/255 kako bi, među ostalim, primijenilo predmetne mjere ograničavanja na druge osobe i subjekte čija su imena dodana na popis iz priloga koji je zamijenio prijašnji prilog. Tužiteljevo ime bilo je uvršteno na taj popis u 212. redak tablice A tog priloga, kao i datum uvrštenja njegova imena na predmetni popis, u ovom slučaju 28. listopada 2016., te sljedeći razlozi:

„Jedan od vodećih poduzetnika koji djeluju u Siriji, aktivan u bankovnom sektoru, sektoru osiguranja i ugostiteljskom sektoru. Osnivački partner banke Byblos Bank Syria, glavni dioničar Unlimited Hospitality Ltd i član uprave Solidarity Alliance Insurance Company i Al-Aqueelah Takaful Insurance Company”.

13 Vijeće je 27. listopada 2016. donijelo Provedbenu uredbu (EU) 2016/1893 o provedbi Uredbe br. 36/2012 (SL 2016., L 293, str. 25.). Tužiteljevo ime uvršteno je u tablicu A Priloga navedenoj provedbenoj uredbi s istim podacima i razlozima kao u Prilogu Provedbenoj odluci 2016/1897.

14 Vijeće je 28. listopada 2016. u *Službenom listu Europske unije* objavilo Obavijest namijenjenu osobama na koje se primjenjuju mjere ograničavanja iz Odluke 2013/255 i Uredbe br. 36/2012 (SL 2016., C 398, str. 4.).

15 Vijeće je 29. svibnja 2017. donijelo Odluku (ZVSP) 2017/917 o izmjeni Odluke 2013/255 (SL 2017., L 139, str. 62.). Člankom 1. Odluke 2017/917, članak 34. Odluke 2013/255 izmijenjen je kako bi se predvidjelo produljenje mjera ograničavanja iz njezina priloga do 1. lipnja 2018. Osim toga, u skladu s člankom 2. Odluke 2017/917, izmijenjeno je pedeset pet unosa navedenih u Prilogu I. toj odluci, u pogledu ostalih osoba koje nisu tužitelj. Konačno, u skladu s njezinim člankom 3., Odluka 2017/917 stupila je na snagu na dan objave.

16 Istog je dana Vijeće donijelo Provedbenu uredbu (EU) 2017/907 o provedbi Uredbe br. 36/2012 (SL 2017., L 139, str. 15.). U skladu s člankom 1. te provedbene uredbe, Prilog II. Uredbi br. 36/2012 izmijenjen je kako bi se uzele u obzir izmjene koje su Odlukom 2017/917 izvršene u Prilogu I. Odluci 2013/255. U skladu s njezinim člankom 2., navedena provedbena uredba stupila je na snagu na dan objave.

17 Vijeće je 28. svibnja 2018. donijelo Odluku (ZVSP) 2018/778 o izmjeni Odluke 2013/255 (SL 2018., L 131, str. 16.). Člankom 1. Odluke 2018/778, članak 34. Odluke 2013/255 izmijenjen je kako bi se predvidjelo produljenje mjera ograničavanja iz njezina priloga do 1. lipnja 2019. Osim toga, u skladu s člankom 2. Odluke 2018/778, izmijenjena su 34 unosa navedena u Prilogu I. toj odluci, u pogledu ostalih osoba koje nisu tužitelj. Konačno, u skladu s njezinim člankom 3., Odluka 2018/778 stupila je na snagu sljedećeg dana od dana objave.

18 Istog je dana Vijeće donijelo Provedbenu uredbu (EU) 2018/774 o provedbi Uredbe br. 36/2012 (SL 2018., L 131, str. 1.). U skladu s člankom 1. te provedbene uredbe, Prilog II. Uredbi br. 36/2012 izmijenjen je kako bi se u obzir uzele izmjene koje su Odlukom 2018/778 izvršene u Prilogu I. Odluci 2013/255. U skladu s njezinim člankom 2., navedena provedbena uredba stupila je na snagu sljedećeg dana od dana objave.

Postupak i zahtjevi stranaka

19 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 4. siječnja 2017. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak radi poništenja Provedbene odluke 2016/1897 i Provedbene uredbe 2016/1893.

20 Vijeće je 3. travnja 2017. podnijelo tajništvu Općeg suda odgovor na tužbu.

21 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 31. ožujka 2017. Europska komisija podnijela je zahtjev za intervenciju u ovom postupku u potporu zahtjevima Vijeća. Rješenjem od 28. travnja 2017. predsjednik petog vijeća Općeg suda odobrio je tu intervenciju. Komisija je podnijela svoj podnesak 22. lipnja 2017. Tužitelj je svoja očitovanja o tom podnesku podnio u određenom mu roku.

22 Tužitelj je 19. svibnja 2017. podnio repliku, a Vijeće je 27. lipnja 2017. podnijelo odgovor na repliku.

23 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 3. kolovoza 2017. tužitelj je prilagodio tužbu, zahtijevajući također poništenje Odluke 2017/917 i Provedbene uredbe 2017/907.

24 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. stavkom 3. točkom (d) Poslovnika Općeg suda, Opći je sud 27. veljače 2018. zatražio od Vijeća da podnese čitljivu verziju određenih dokumenata. Potonje je zahtjevu udovoljilo 9. ožujka 2018.

25 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. lipnja 2018. tužitelj je prilagodio tužbu, zahtijevajući također poništenje Odluke 2018/778 i Provedbene uredbe 2018/774.

26 U okviru mjera upravljanja postupkom predviđenih člankom 89. stavkom 3. točkom (d) Poslovnika, Opći sud zatražio je od Vijeća 15. lipnja i 28. rujna 2018. da dostavi dokumente. Potonje je postupilo u skladu sa zahtjevom Općeg suda 20. lipnja odnosno 3. listopada 2018.

27 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi, u dijelu u kojem se ti akti odnose na njega, Provedbenu odluku 2016/1897, Provedbenu uredbu 2016/1893, Odluku 2017/917, Provedbenu uredbu 2017/907, Odluku 2018/778 i Provedbenu uredbu 2018/774 (u daljnjem tekstu: pobijani akti);

– podredno, proglasi neprimjenjivima, u skladu s člancima 277. i 263. UFEU-a, članak 28. stavak 2. točku (a) Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, i članak 15. stavak 1.a točku (a) Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828 u dijelu u kojem se odnosi na tužitelja;

– naloži Vijeću snošenje troškova.

28 U tužbi je tužitelj iznio zahtjev za naknadu štete na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a, kojim se traži naknada štete koju je navodno pretrpio zbog uvrštavanja njegova imena u pobijane akte. U replici je tužitelj odustao od tog zahtjeva jer nije mogao dostaviti detaljne dokaze o opsegu pretrpljene štete.

29 Vijeće od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– podredno, ako pobijane akte treba poništiti u odnosu na tužitelja, odredi održavanje na snazi učinaka pobijanih odluka u odnosu na njega do isteka roka za podnošenje žalbe;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

30 Komisija, koja podupire Vijeće, zahtijeva od Općeg suda da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

31 Komisija je na raspravi odustala od drugog tužbenog zahtjeva.

Pravo

Dopuštenost podnesaka kojima se prilagođava tužbeni zahtjev na način da obuhvaća Provedbenu uredbu 2017/907 i Provedbenu uredbu 2018/774

[*omissis*]

Meritum

35 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe dva tužbena razloga, od kojih se prvi temelji na pogrešci koja se tiče prava i pogrešci u ocjeni i, drugi, na povredi prava vlasništva, načela proporcionalnosti, slobode poduzetništva i prava na ugled. U podnescima s prilagođenim tužbenim zahtjevom, također se pozvao na treći tužbeni razlog formalno, povredu prava obrane, prava na dobru upravu i prava na djelotvornu sudsku zaštitu.

36 Opći sud smatra da, s obzirom na to da se argumenti izneseni u potporu trećem tužbenom razlogu u podnescima s prilagođenim tužbenim zahtjevom zapravo odnose na pogrešku u ocjeni, a ne na povredu postupovnih prava, za taj tužbeni razlog treba smatrati da se temelji na takvoj pogrešci te ga ispitati zajedno s prvim tužbenim razlogom.

37 Osim toga, podredno, tužitelj je istaknuo četvrti tužbeni razlog koji se temelji na prigovoru nezakonitosti, prema kojem je kriterij za uvrštavanje iz članka 28. stavka 2. točke (a) Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, kao i iz članka 15. stavka 1.a točke (a) Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, neproporcionalan u odnosu na ciljeve pobijanih akata i treba ga proglasiti neprimjenjivim u odnosu na njega.

38 Slijedom toga, Opći sud smatra prikladnim ispitati najprije prvi i treći tužbeni razlog zajedno, potom drugi tužbeni razlog i, konačno, četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na prigovoru nezakonitosti koji je tužitelj istaknuo podredno.

[*omissis*]

Prigovor nezakonitosti

86 Tužitelj podredno ističe prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a, koji se odnosi na kriterij za uvrštavanje iz članka 28. stavka 2. točke (a) Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, i iz članka 15. stavka 1.a točke (a) Uredbe 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom br. 2015/1828, koji se odnosi na kategoriju „vodeće poslovne osobe koje djeluju u Siriji”. Tužitelj u tom pogledu tvrdi da taj kriterij nije proporcionalan u odnosu na legitimne ciljeve pobijanih akata i da ga stoga treba proglasiti neprimjenjivim u odnosu na njega, ako se tumači na način da obuhvaća sve „vodeće poslovne osobe koje djeluju u Siriji”, neovisno o tome postoji li veza između te osobe i sirijskog režima.

87 U tom pogledu, tužitelj osporava, kao prvo, usklađenost kriterija za uvrštavanje s načelom proporcionalnosti. Ističe da proizvoljni razmjer i opseg kriterija koji proizlazi iz osporavanog tumačenja prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva pobijanih akata. Osim toga, tvrdi, s jedne strane, da se osporavani kriterij treba tumačiti s obzirom na predmet i svrhu mjera ograničavanja te, s druge strane, da, uzimajući u obzir opresivnu prirodu mjera ograničavanja i na razoran učinak na ugled i gospodarske aktivnosti osobe na koju se te mjere odnose, uvrštavanje pojedinaca na toliko proizvoljnom temelju ne može se opravdati, a još manje smatrati proporcionalnim.

88 Tužitelj ističe, kao drugo, da u pogledu članka 28. stavka 3. Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, i članka 15. stavka 1.a Uredbe br. 36/2012, kako je izmijenjena Uredbom 2015/1828, dotični kriterij za uvrštavanje pretpostavlja da postoji dovoljna veza između „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji” i sirijskog režima. Prema njegovu mišljenju, Vijeće ne može opravdati proizvoljnost tog kriterija time da osoba na koju se odnose mjere ograničavanja može dokazati da nije povezana sa sirijskim režimom, jer se od nje ne može tražiti negativan dokaz o tome da kriterij nije ispunjen.

89 Vijeće osporava prigovor nezakonitosti koji je istaknuo tužitelj i tvrdi, s jedne strane, da uvrštenje imena potonjeg proizlazi iz pojedinačne ocjene dokaza i, s druge strane, da, u skladu s presudom od 21. travnja 2015., Anbouba/Vijeće (C-630/13 P, EU:C:2015:247), raspolaže širokom marginom prosudbe za određivanje općih kriterija za uvrštavanje. Osim toga, Vijeće tvrdi da se pretpostavka uspostavljena Odlukom 2013/255 temelji na pravnoj osnovi, te da je razmjerna i oboriva.

90 Valja najprije podsjetiti da prema sudskoj praksi načelo proporcionalnosti, kao opće načelo prava Unije, zahtijeva da akti institucija Unije ne prekoračuju granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje ciljeva kojima teže predmetni propisi. Prema tome, ako je moguće birati između više prikladnih mjera, mora se odabrati ona koja je manje ograničavajuća i čiji nedostaci ne smiju biti nerazmjerni ciljevima koje se želi ostvariti (vidjeti presudu od 27. veljače 2014., Ezz i dr./Vijeće, T-256/11, EU:T:2014:93, t. 205. i navedenu sudsku praksu).

91 Nadalje, valja istaknuti da se, sukladno sudskoj praksi, institucije mogu služiti presumpcijama koje odražavaju mogućnost administracije na kojoj je teret dokazivanja da donese zaključke na temelju pravila općeg iskustva koja proizlaze iz uobičajenog razvoja događaja (vidjeti, u tom smislu i po analogiji presudu od 10. rujna 2009. Akzo Nobel i dr./Komisija, C-97/08 P, EU:C:2009:536, t. 60. do 63., i mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu T-Mobile Netherlands i dr., C-8/08, EU:C:2009:110, t. 87. do 89.).

92 Osim toga iz sudske prakse proizlazi da se presumpcija, čak i kad je teško oboriva, nalazi u granicama dopuštenoga ako je proporcionalna legitimnom cilju kojem se teži, ako postoji mogućnost podnošenja dokaza o protivnom i ako je osigurano pravo obrane (vidjeti presudu od 29. rujna 2011., Elf Aquitaine/Komisija, C-521/09 P, EU:C:2011:620, t. 62. i navedenu sudsku praksu). Jednako tako, Europski sud za ljudska prava smatrao je da članak 6. stavak 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., nije neutralan kada je riječ o činjeničnim i zakonskim presumpcijama, nego državama nalaže da ih razumno ograniče, pri čemu trebaju uzeti u obzir važnost uloga u pitanju i osigurati pravo obrane (ESLJP, 7. listopada 1988., Salabiaku/Francuska, CE:ECHR:1988:1007JUD 001051983).

93 Potrebno je utvrditi, naposljetku, da je, s obzirom na to da iz uvodnih izjava 1. do 6. Odluke 2015/1836 proizlazi da mjere ograničavanja iz Odluke 2011/273 nisu dovele do okončanja represije koju provodi sirijski režim nad sirijskim civilnim stanovništvom, Vijeće, uzimajući u obzir ozbiljnost stanja u Siriji, odlučilo, u okviru članka 29. UEU-a, zadržati te mjere ograničavanja i osigurati njihovu učinkovitost na način da ih razvija, zadržavajući pritom svoj ciljani i diferencirani pristup i imajući na umu humanitarnu situaciju sirijskog stanovništva.

94 Kako bi se ostvarili ti ciljevi i zbog strogog nadzora koji sirijski režim provodi nad gospodarstvom, Vijeće je smatralo, s jedne strane, da se postojeći sustav nije mogao održati bez potpore rukovoditelja poduzeća i, s druge strane, da je ograničen krug „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" mogao zadržati svoj status samo zahvaljujući uskoj povezanosti sa sirijskim režimom i potporom njemu, kao i utjecaju koji je proveden u okviru njega. Postupajući na taj način, kao što je to navedeno u točki 56. ove presude, Vijeće je na taj način namjeravalo primijeniti presumpciju povezanosti sa sirijskim režimom u pogledu „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji".

95 Naime, kao što je predviđeno člankom 27. stavkom 2. točkom (a) i člankom 28. stavkom 2. točkom (a) Odluke 2013/255, kako je izmijenjena Odlukom 2015/1836, na osobe koje pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" sada se primjenjuju mjere ograničavanja iz te odluke. Nadalje, u skladu s člankom 27. stavkom 3. i člankom 28. stavkom 3. te iste odluke, te osobe nisu predmet tih mjera ili prestaju biti njihov predmet samo ako postoji dovoljno informacija o tome da nisu, ili više nisu, povezane s režimom te da na njega ne utječu ili ne predstavljaju stvaran rizik izbjegavanja.

96 U ovom slučaju, valja ispitati je li sporni kriterij za uvrštavanje u skladu s načelom proporcionalnosti.

97 Kao prvo, valja istaknuti da je sporni kriterij za uvrštavanje nužan i prikladan za ostvarivanje ciljeva Odluke 2013/255 i Uredbe br. 36/2012, kojima se želi oštro osuditi i okončati nasilna represija Bašar al Asada i njegova režima protiv civilnog stanovništva u Siriji. U tom pogledu, s jedne strane, valja podsjetiti da Vijeće ima široku diskrecijsku ovlast u pogledu opće i apstraktne definicije pravnih kriterija i načina donošenja mjera ograničavanja (vidjeti u tom smislu presudu od 28. studenoga 2013., Vijeće/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, t. 120.) S druge strane, valja utvrditi da je sporni kriterij za uvrštavanje odredilo Vijeće 2015. zbog toga što se, unatoč mjerama ograničavanja kojima se trebao izvršiti pritisak na sirijski režim u razdoblju od četiri godine, odnosno od svibnja 2011., represija protiv sirijskog stanovništva nastavlja. Osim toga, s obzirom na strogi nadzor koji sirijski režim provodi nad gospodarstvom, zamrzavanje financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" sprječava da ta kategorija osoba i dalje pruža materijalnu ili financijsku potporu sirijskom režimu i, s obzirom na utjecaj koji ima, povećava pritisak na režim da promijeni svoju politiku represije. U tim okolnostima treba smatrati da je zamrzavanje financijskih sredstava „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" neophodno kako bi se izvršio pritisak na sirijski režim da okonča represiju protiv civilnog stanovništva ili je ublaži te je, stoga, nužno i prikladno radi osiguranja učinkovitosti mjera donesenih protiv te kategorije osoba.

98 Kao drugo, kada je riječ o tome je li predmetni kriterij za uvrštavanje dovoljan za ispunjavanje ciljeva kojima se na taj način teži, valja smatrati da, kada pobijani akti ne bi obuhvaćali osobe koje pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji", ostvarenje tih ciljeva moglo bi biti neuspješno, jer ta kategorija osoba predstavlja ključnu financijsku i materijalnu potporu za sirijski režim. Naime, određivanje dotičnog kriterija za uvrštavanje je posljedica nastavka represije protiv civilnog stanovništva u Siriji, unatoč uvođenju mjera ograničavanja od 2011. godine. Nadalje, uvođenje tog kriterija u Odluku 2015/1836 i Uredbu 2015/1828 rezultat je razvoja sudske prakse koja je potakla Vijeće da pojasni kriterije koji omogućuju učinkovito ostvarivanje ciljeva dotičnih propisa. S obzirom na ta razmatranja, osporavani kriterij za uvrštavanje dovoljan je za postizanje tih ciljeva.

99 Kao treće, što se tiče teškoća uzrokovanih tužitelju, iz sudske prakse proizlazi da temeljna prava nisu apsolutna prava i da njihovo ostvarenje može biti predmet ograničavanja koja se mogu opravdati ciljevima od općeg interesa koje Unija slijedi. Stoga svaka gospodarska ili financijska mjera ograničavanja, bez obzira na kriterij za uvrštavanje na popis na temelju kojeg je ta mjera nametnuta, po definiciji sadržava učinke koji utječu na određena temeljna prava osoba čije je ime uvršteno na dotične popise. Važnost ciljeva koji se žele postići spornim propisom je takva da opravdava negativne posljedice, čak i znatne, za određene subjekte.

100 Zaključno, valja ispitati je li presumpcija povezanosti sa sirijskim režimom koja se primjenjuje na osobe koje pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji", koju je utvrdilo Vijeće, očito neproporcionalna.

101 U tom pogledu, valja istaknuti, kao prvo, da Vijeće ima ovlast utvrđivanja općih kriterija za uvrštenje na temelju pravila općeg iskustva navedenih u točki 2. i sljedećim točkama ove presude te određivanja pravnih posljedica.

102 U ovom predmetu, pri određivanju spornog kriterija za uvrštavanje, Vijeće je smatralo, kao što je to navedeno u točkama 56. i 94. ove presude, da činjenica da je netko „vodeća poslovna osoba koja djeluje u Siriji" podrazumijeva povezanost sa sirijskim režimom.

103 Nadalje, valja podsjetiti da je između pravnih presumpcija primjereno razlikovati oborive od neoborivih. Naime, pravna pretpostavka je jednostavna ili oboriva ako se može pobijati dokazima o suprotnom dok je pretpostavka apsolutna ili neoboriva ako se ne može pobijati dokazima o suprotnom.

104 U tom pogledu, valja provjeriti u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 92. ove presude, jesu li granice pretpostavke povezanosti osoba koje pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" sa sirijskim režimom razumne , može li se ona pobijati dokazom o suprotnom i jesu li zaštićena prava obrane.

105 Najprije, valja utvrditi da je, s obzirom na, kao prvo, autoritarnu prirodu sirijskog režima, zatim, međusobnu ovisnost koja je nastala između poslovnog okruženja i sirijskog režima zbog procesa liberalizacije gospodarstva koji je pokrenuo al Asad, i, naposljetku, strogi nadzor države nad sirijskim gospodarstvom, Vijeće moglo pravilno smatrati da je činjenica da osobe koje pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" mogu zadržati svoj status samo zahvaljujući povezanosti sa sirijskim režimom pravilo općeg iskustva. U tom pogledu, potrebno je smatrati da je razumno pretpostaviti da je osoba koja ulazi u tu kategoriju povezana s režimom al Asada koji joj omogućuje razvijanje poslova te koristi od politike tog režima.

106 Valja primijetiti, kao drugo, kao što je to navedeno u točkama 56. i 94. ove presude, da je Vijeće uvelo oborivu pretpostavku povezanosti osoba koje pripadaju kategoriji „vodećih poslovnih osoba koje djeluju u Siriji" sa sirijskim režimom. Naime, imena osoba koje pripadaju toj kategoriji ne uvrštavaju se ako je utvrđeno da nisu, ili da više nisu, povezane s režimom te da na njega ne utječu ili ne predstavljaju stvaran rizik izbjegavanja. Međutim, valja utvrditi, kao što je to navedeno u točki 67. ove presude, da tužitelj nije iznio ni jedan dokument kojim se dokazuje da se nalazio u jednoj od tih situacija.

107 Tako je na tužitelju da, kako bi doveo u pitanje spornu pretpostavku, da, s jedne strane, podnese dokaze kojima se može osporiti činjenica da je „vodeća poslovna osoba koja djeluje u Siriji", i, s druge strane, dokaže suprotno, odnosno da nije bio ili da više nije povezan s Asadovim režimom ili da nije izvršavao nikakav utjecaj na njega ili da ne predstavlja stvarni rizik izbjegavanja.

108 Tužitelj je, kako bi dokazao svoju nepovezanost sa sirijskim režimom i da se pretpostavka ne može prihvatiti, te kako bi ishodio povlačenje svojeg imena sa spornih popisa, imao mogućnost da podnese indicije ili dokaze koji su mogli dovesti u pitanje obrazloženje u odnosu na njega, oslanjajući se, među ostalim, na činjenice i informacije koje je sam mogao imati i kojima se utvrđuje da nije bio ili više nije član upravnog odbora društava navedenih u obrazloženju Vijeća, da nije držao ili da više ne drži dionice tih društava, ili da potonja nisu utjecala na sirijsko gospodarstvo i, slijedom toga, da njegovo sudjelovanje u tim društvima ne predstavlja rizik izbjegavanja.

109 Kao treće, valja podsjetiti da, s obzirom na to da mjere poput pobijanih akata imaju važan utjecaj na prava i slobode osoba na koje se odnose, Vijeće je obvezno poštovati prava obrane tih osoba priopćavajući im razloge za uvrštavanje njihova imena na dotični popis istodobno ili neposredno nakon donošenja odluke omogućujući im da podnesu vlastita očitovanja najkasnije prije donošenja druge odluke koja se na njih odnosi i time da ovisno o slučaju pobiju dotičnu pretpostavku ističući dokaze u pogledu svoje osobne situacije, a koji idu u prilog tomu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti u tom smislu presudu od 21. prosinca 2011., Francuska/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, t. 61. do 67.). U tom pogledu, valja primijetiti da iz spisa proizlazi da je Vijeće dopisom od 19. prosinca 2016. obavijestilo tužitelja o dokazima kao i prijedlogu za uvrštenje na popis koji je podnijela jedna država članica na temelju kojih je njegovo ime uvršteno na popise priložene pobijanim aktima. Vijeće je stoga tužitelju ponudilo mogućnost da dokaže da, unatoč postojanju ozbiljnih indicija da ulazi u kategoriju osoba obuhvaćenih dotičnim kriterijem za uvrštavanje, ipak nije bio povezan sa sirijskim režimom. Slijedom toga, valja smatrati da su se tužiteljeva prava obrane poštovala.

110 Iz prethodno navedenoga slijedi da je sporni kriterij za uvrštavanje u skladu s načelom proporcionalnosti i da nije proizvoljan jer je Vijeće, s obzirom na prethodno navedeno, uvelo taj kriterij u Odluku 2015/1836 i Uredbu 2015/1828 opravdano i proporcionalno ciljevima koji se žele postići propisima kojima se uređuju mjere ograničavanja protiv Sirije, istodobno zadržavajući mogućnost za obuhvaćene osobe da obore pretpostavku povezanosti sa sirijskim režimom.

111 Slijedom toga, valja odbiti tužiteljev prigovor nezakonitosti kao neosnovan, bez potrebe da se odlučuje o njegovoj dopuštenosti koju osporava Komisija.

[*omissis*]

Troškovi

113 Sukladno članku 134. stavku 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Sukladno odredbama članka 138. stavka 1. Poslovnika, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.

114 U ovom slučaju, s obzirom na to da tužitelj nije uspio u postupku, a Vijeće je postavilo odgovarajući zahtjev, tužitelju se nalaže snošenje troškova. Osim toga, Komisija, kao institucija koja je intervenirala u postupak, mora snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Ammar Sharif snosit će vlastite troškove, kao i troškove Vijeća Europske unije.

3. Europska unija snosit će vlastite troškove.

Gratsias Labucka Ulloa Rubio

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 4. travnja 2019.

Potpisi