



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 8 lipca 2020 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii –
Zamrożenie środków finansowych – Błąd w ocenie

W sprawie T-186/19

Khaled Zubedi, zamieszkały w Damaszku (Syria), którego reprezentowali M. Lester, QC, i M. O’Kane, solicitor,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, którą reprezentowali V. Piessevaux i A. Limonet, działający w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Rady (WPZiB) 2019/87 z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie wykonania decyzji 2013/255/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2019. L 18, s. 13) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2019/85 z dnia 21 stycznia 2019 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2019, L 18, s. 4) w zakresie, w jakim te akty dotyczą skarżącego,

SĄD (czwarta izba),

w składzie: S. Gervasoni, prezes, L. Madise i J. Martín y Pérez de Nanclares (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujący

Wyrok¹

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, Khaled Zubedi, jest przedsiębiorcą narodowości syryjskiej, który prowadzi działalność handlową w sektorze nieruchomości.

* Język postępowania: angielski.

¹ Poniżej zostały odtworzone jedynie te punkty wyroku, których publikację Sąd uznał za wskazaną.

[...]

- 8 W dniu 12 października 2015 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2015/1836 zmieniającą decyzję 2013/255 (Dz.U. 2015, L 266, s. 75). W tym samym dniu Rada przyjęła też rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1828 zmieniające rozporządzenie nr 36/2012 (Dz.U. 2015, L 266, s. 1).
- 9 Zgodnie z motywem 6 decyzji 2015/1836 „Rada ocenia, że z powodu ścisłej kontroli gospodarki przez reżim syryjski wewnętrzny krąg wiodących przedsiębiorców działających w Syrii może utrzymywać swój status jedynie poprzez bliskie powiązania z reżimem i wspieranie go, a także poprzez utrzymywanie w nim wpływów” oraz „Rada uważa, że powinna wprowadzić środki ograniczające nakładające ograniczenia wjazdu oraz zamrażające wszystkie środki pieniężne i zasoby gospodarcze należące do, będące w posiadaniu, dyspozycji lub pod kontrolą tych wiodących przedsiębiorców działających w Syrii, określonych przez Radę i wymienionych w załączniku I, aby uniemożliwić im materialne lub finansowe wspieranie reżimu oraz aby poprzez ich wpływy zwiększyć nacisk na sam reżim w celu zmiany jego polityki represji”.
- 10 Na mocy decyzji 2015/1836 brzmienie art. 27 i 28 decyzji 2013/255 zostało zmienione. Artykuły te przewidywały od tej pory ograniczenia wjazdu na terytorium państw członkowskich oraz przejazdu przez to terytorium, a także zamrożenie środków finansowych „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”, chyba że „istnieją wystarczające informacje potwierdzające, że [te osoby] nie są lub przestały być związane z reżimem lub nie wywierają na niego wpływu lub nie jest z nimi związane rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających”.

[...]

Co do prawa

[...]

- 36 Należy przypomnieć, że zgodnie z ogólnymi kryteriami umieszczania w wykazie określonymi w art. 27 ust. 1 i w art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255, które w odniesieniu do zamrożenia środków finansowych zostały powtórzone w art. 15 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 36/2012, środkami ograniczającymi są objęte osoby i podmioty czerpiące korzyści z reżimu syryjskiego lub wspierające go. Ponadto zgodnie z art. 27 ust. 2 lit. a), art. 27 ust. 3, art. 28 ust. 2 lit. a) i art. 28 ust. 3 tej decyzji, które w odniesieniu do zamrożenia środków finansowych zostały powtórzone w art. 15 ust. 1a lit. a) i art. 15 ust. 1b wspomnianego rozporządzenia, środkami ograniczającymi są objęci „wiodący przedsiębiorcy działający w Syrii”, chyba że istnieją wystarczające informacje potwierdzające, że te osoby nie są lub przestały być związane z reżimem lub nie wywierają na niego wpływu lub nie jest z nimi związane rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających.
- 37 Ponadto, jak wspomniano w pkt 12 powyżej, nazwisko skarżącego zostało umieszczone w rozpatrywanych wykazach z następujących powodów:
- „Prominentny [wiodący] przedsiębiorca działający w Syrii, posiadający istotne inwestycje w branży budowlanej, w tym wynoszący 50% udział w spółce Zub[e]di and [Kalai] LLC, która buduje luksusowy ośrodek turystyczny Grand Town i z którą reżim zawarł umowę na 45 lat w zamian za 19–21% jej przychodów. W tym charakterze ma on powiązania z Naderem Qalei. Khaled al-Zub[e]idi czerpie korzyści z reżimu lub go wspiera poprzez swoją działalność gospodarczą, zwłaszcza przez udział w inwestycji Grand Town”.
- 38 Wynika stąd, że nazwisko skarżącego zostało umieszczone w rozpatrywanych wykazach, po pierwsze, ze względu na to, iż jest on wiodącym przedsiębiorcą działającym w Syrii, a po drugie, ze względu na jego związki z syryjskim reżimem.

- 39 Innymi słowy, umieszczenie nazwiska skarżącego w wykazie opiera się, po pierwsze, na kryterium określonym w art. 27 ust. 2 lit. a) i art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/255 oraz w art. 15 ust. 1a lit a) rozporządzenia nr 36/2012 (kryterium wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii), a po drugie, na kryterium określonym w art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 wspomnianej decyzji oraz w art. 15 ust. 1 lit. a) wspomnianego rozporządzenia (kryterium związków z reżimem).
- 40 Jedyńy zarzut skarżącego, a przede wszystkim pierwszy zarzut szczegółowy, który zmierza w istocie do zakwestionowania pierwszego powodu umieszczenia w wykazie, a mianowicie, że skarżący jest wiodącym przedsiębiorcą działającym w Syrii, należy rozpatrzyć w świetle powyższych uwag.
- 41 W tym względzie należy zauważyć, że skarżący wprowadzie przyznaje, iż jest przedsiębiorcą, lecz zaprzecza, że jest przedsiębiorcą „wiodącym”, mającym należeć do „wewnętrznego kręgu wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”.
- [...]
- 66 Skarżący twierdzi wreszcie, że w istocie Rada winna była wykazać istnienie związków między nim a reżimem syryjskim.
- 67 W tym względzie należy zauważyć, że orzecznictwo, na którym opiera się skarżący, zostało wydane w innym kontekście prawnym niż kontekst istniejący w chwili przyjęcia zaskarżonych aktów. W szczególności wyrok z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anboub/Rada (C-605/13 P, EU:C:2015:248, pkt 52), na mocy którego Rada została zobowiązana do przedstawienia sądowi Unii zbioru precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalających na ustalenie istnienia dostatecznego związku między osobą objętą środkiem w postaci zamrożenia jej środków finansowych a zwalczanym reżimem, został wydany w szczególnym kontekście prawnym, a mianowicie na gruncie decyzji 2013/255 zanim została ona zmieniona w 2015 r. na mocy decyzji 2015/1836, w którym jedynymi kryteriami umieszczenia nazwiska danej osoby w wykazie były posiadanie ścisłych związków z syryjskim reżimem, wspieranie go lub czerpanie z niego korzyści.
- 68 Jednakże w niniejszej sprawie umieszczenie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach nastąpiło w kontekście prawnym wynikającym z decyzji 2013/255 w brzemieniu ustalonym decyzją 2015/1836. W tym względzie w decyzji 2015/1836 wprowadzono w szczególności obiektywne, niezależne i wystarczające kryterium umieszczenia w wykazie polegające na przynależności do kręgu „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”, w związku z czym Rada nie musi już wykazywać istnienia związków między tym kręgiem osób a reżimem syryjskim, ani też między tym kręgiem osób a wspieraniem tego reżimu lub czerpaniem z niego korzyści, gdyż przynależność danej osoby do kręgu wiodących przedsiębiorców działających w Syrii wystarczy do zastosowania wobec niej środków ograniczających [zob. podobnie wyroki: z dnia 11 września 2019 r., HX/Rada, C-540/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:707, pkt 38; z dnia 4 kwietnia 2019 r., Sharif/Rada, T-5/17, EU:T:2019:216, pkt 55, 56 (niepublikowane); postanowienie z dnia 11 września 2019 r., Haswani/Rada, T-231/15 RENV, niepublikowane, EU:T:2019:589, pkt 56].
- 69 Sąd uznał w związku z tym, że z kryterium przynależności do kręgu „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” można wywieść wzruszalne domniemanie związków z reżimem syryjskim (zob. podobnie wyroki: z dnia 4 kwietnia 2019 r., Sharif/Rada, T-5/17, EU:T:2019:216, pkt 106; postanowienie z dnia 11 września 2019 r., Haswani/Rada, T-231/15 RENV, niepublikowane, EU:T:2019:589, pkt 60). Domniemanie to znajduje zastosowanie wówczas, gdy Rada jest w stanie wykazać, że dana osoba jest nie tylko przedsiębiorcą działającym w Syrii, ale też można uznać ją za wpływową. Jak bowiem wynika z motywu 6 decyzji 2015/1836, przypomnianego w pkt 9 powyżej, zamiarem Rady jest właśnie wykorzystanie owego wpływu, jaki ten krąg osób może wywierać na reżim syryjski, aby poprzez zastosowanie wobec nich środków ograniczających, wyrzucić nacisk na reżim

syryjski, aby zmienić on swoją politykę represji. W związku z tym, jeżeli Radzie uda się wykazać, iż dany przedsiębiorca może wywierać wpływ na wspomniany reżim, domniemywa się, że między tą osobą a reżimem syryjskim istnieją związki.

- 70 Należy też przypomnieć, że Sąd musi przestrzegać zasad dotyczących ciężaru dowodu i postępowania dowodowego w dziedzinie środków ograniczających, co oznacza, że musi on postępować zgodnie z zasadą określoną w orzecznictwie przytoczonym w pkt 31 powyżej i przypomnianą przez Trybunał w wyroku z dnia 11 września 2019 r., HX/Rada (C-540/18 P, niepublikowanym, EU:C:2019:707, pkt 48–50), której istota sprowadza się do tego, że w razie zakwestionowania zasadności powodów umieszczenia w wykazie ciężar dowodu spoczywa na instytucji. Trybunał orzekł w związku z tym, że ciężar dowodu istnienia wystarczających informacji w rozumieniu art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 wskazujących, że skarżąca nie jest lub przestała być powiązana z reżimem syryjskim, że nie wywiera na niego wpływu ani nie wiąże się z nią rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających przyjętych w odniesieniu do tego reżimu, nie spoczywa na stronie skarżącej (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 czerwca 2018 r., Makhoul/Rada, C-458/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:441, pkt 86; z dnia 11 września 2019 r., HX/Rada, C-540/18 P, niepublikowany, EU:C:2019:707, pkt 50, 51).
- 71 W konsekwencji skarżący nie może podlegać nadmiernie wygórowanym standardom dowodowym dla obalenia domniemania związków z reżimem syryjskim. W związku z tym należy uznać, że skarżącemu udało się obalić to domniemanie, jeżeli przedstawi argumenty lub okoliczności mogące zdecydowanie podważyć wiarygodność dowodów przedstawionych przez Radę lub ich ocenę, w szczególności w świetle przesłanek ustanowionych w art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3, decyzji 2013/255, lub jeżeli przedstawi przed sądem Unii zbiór poszlak świadczących o braku lub ustaniu związków między nim a reżimem syryjskim, braku wywierania na niego wpływu lub braku rzeczywistego ryzyka omijania przez niego środków ograniczających, zgodnie z art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 tej decyzji.
- 72 W niniejszej sprawie skarżącemu nie udało się jednak obalić domniemania związku z reżimem syryjskim. Po pierwsze, należy bowiem zauważyć, że w ramach pierwszego zarzutu szczegółowego skarżący nie przedstawił żadnego argumentu lub okoliczności pozwalających podważyć wiarygodność dowodów przedstawionych przez Radę lub ich ocenę, ani nie przedstawił żadnej konkretnej wskazówki pozwalającej Sądowi uznać, że nie jest on lub przestał być związany ze wspomnianym reżimem, że nie wywiera na niego wpływu lub nie jest z nim związane rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających. Po drugie, nawet w przypadku uwzględnienia argumentów przedstawionych przez skarżącego w ramach trzeciego zarzutu szczegółowego, mających na celu zakwestionowanie drugiego powodu umieszczenia jego nazwiska w wykazie, dotyczącego związków z przedmiotowym reżimem w rozumieniu w art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255, nie można uznać, że skarżący przedstawił poszlaki mogące obalić to domniemanie.
- 73 Należy bowiem stwierdzić, że chociaż skarżący zaprzecza istnieniu związku między nim a reżimem syryjskim oraz możliwości wywierania przez niego wpływu na reżim syryjski, to potwierdza swoje uczestnictwo w projekcie „Grand Town”, w którym związane jest syryjskie ministerstwo turystyki.
- 74 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że powód umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, oparty na przynależności do kręgu wiodących przedsiębiorców działających w Syrii, został wystarczająco wykazany, w związku z czym owo umieszczenie go w rozpatrywanym wykazie było zasadne w świetle tego kryterium. Pierwszy zarzut szczegółowy należy zatem oddalić.

[...]

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Khaled Zubedi pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 8 lipca 2020 r.

Podpisy