



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 4 kwietnia 2019 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii –
Zamrożenie środków finansowych – Prawo do obrony – Prawo do skutecznej ochrony sądowej –
Oczywisty błąd w ocenie – Prawo własności – Proporcjonalność – Naruszenie dobrego imienia

W sprawie T-5/17

Ammar Sharif, zamieszkały w Damaszku (Syria), reprezentowany przez B. Kennelly'ego, QC,
i J. Pobjoya, barrister,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez S. Kyriakopoulou, P. Mahnič oraz V. Piessevaux,
działające w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Komisję Europejską, reprezentowaną L. Havasa i J. Norris, działających w charakterze
pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot, tytułem głównym, oparte na art. 263 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji wykonawczej Rady (WPZiB) 2016/1897 z dnia 27 października 2016 r. w sprawie wykonania decyzji 2013/255/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2016, L 293, s. 36), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2016/1893 z dnia 27 października 2016 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2016, L 293, s. 25), decyzji Rady (WPZiB) 2017/917 z dnia 29 maja 2017 r. zmieniającej decyzję 2013/255/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2017, L 139, s. 62; sprostowanie Dz.U. 2017, L 146, s. 159), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2017/907 z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2017, L 139, s. 15; sprostowanie Dz.U. 2017, L 146, s. 159), decyzji Rady (WPZiB) 2018/778 z dnia 28 maja 2018 r. zmieniającej decyzję 2013/255/WPZiB w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2018, L 131, s. 16) i rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2018/774 z dnia 28 maja 2018 r. wykonującego rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2018, L 131, s. 1) w zakresie, w jakim te akty dotyczą skarżącego, oraz, tytułem ewentualnym, oparte na art. 277 TFUE żądanie stwierdzenia braku

* Język postępowania: angielski.

zastosowania art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2013, L 147, s. 14; sprostowania: Dz.U. 2014, L 305, s. 116; Dz.U. 2015, L 50, s. 48; Dz.U. 2016, L 336, s. 42; Dz.U. 2017, L 146, s. 159; Dz.U. 2018, L 167, s. 36; Dz.U. 2018, L 190, s. 20), w brzmieniu ustalonym decyzją Rady (WPZiB) 2015/1836 z dnia 12 października 2015 r. (Dz.U. 2015, L 266, s. 75), oraz art. 15 ust. 1a lit. a) rozporządzenia Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 442/2011 (Dz.U. 2012, L 16, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2012, L 212, s. 20; Dz.U. 2012, L 227, s. 15; Dz.U. 2013, L 123, s. 28; Dz.U. 2013, L 127, s. 27; Dz.U. 2014, L 305, s. 115; Dz.U. 2017, L 146, s. 159; Dz.U. 2018, L 167, s. 36; Dz.U. 2018, L 190, s. 20), w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Rady (UE) 2015/1828 z dnia 12 października 2015 r. (Dz.U. 2015, L 266, s. 1), w zakresie, w jakim te przepisy dotyczą skarżącego,

SĄD (piąta izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, I. Labucka i I. Ulloa Rubio (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: F. Oller, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 września 2018 r.,

wydaje następujący

Wyrok¹

Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, Samir Hassan, jest przedsiębiorcą narodowości syryjskiej.
- 2 Rada Unii Europejskiej, ostro potępiając brutalne represje wobec pokojowych protestów w różnych miejscach w całej Syrii i wzywając syryjskie siły bezpieczeństwa do okazania powściągliwości i zaprzestania represji, w dniu 9 maja 2011 r. przyjęła decyzję 2011/273/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Syrii (Dz.U. 2011, L 121, s. 11). Zważywszy na powagę sytuacji, Rada wprowadziła: embargo na broń, zakaz eksportu sprzętu, który mógłby posłużyć do celów wewnętrznych represji, ograniczenia dotyczące wjazdu na terytorium Unii Europejskiej oraz zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych niektórych osób i podmiotów odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii.
- 3 Nazwiska osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii oraz nazwiska osób fizycznych i nazwy osób prawnych i podmiotów, które są z nimi powiązane, zostały wymienione w załączniku do decyzji 2011/273. Na podstawie art. 5 ust. 1 tej decyzji Rada, stanowiąc na wniosek państwa członkowskiego lub wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, może zmienić rzeczony załącznik.
- 4 Jako że niektóre środki ograniczające przyjęte wobec Syryjskiej Republiki Arabskiej wchodzą w zakres stosowania traktatu FUE, Rada przyjęła rozporządzenie (UE) nr 442/2011 z dnia 9 maja 2011 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2011, L 121, s. 1). Rozporządzenie to jest w istocie identyczne z decyzją 2011/273, z tym że przewiduje możliwość odblokowania zamrożonych środków finansowych. Wykaz osób, podmiotów i organów uznanych albo za odpowiedzialne za odnośne represje, albo za powiązane z tymi odpowiedzialnymi, zamieszczony w załączniku II do wspomnianego rozporządzenia, jest identyczny z wykazem zamieszczonym

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

w załączniku do decyzji 2011/273. Na mocy art. 14 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 442/2011 jeśli Rada podejmie decyzję o objęciu osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu wskazanymi środkami, wprowadza stosowne zmiany w załączniku II, a ponadto poddaje ona zamieszczony w załączniku II wykaz regularnemu przeglądowi co najmniej raz na 12 miesięcy.

- 5 Decyzją 2011/782/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. w sprawie środków ograniczających wobec Syrii i uchylenia decyzji 2011/273 (Dz.U. 2011, L 319, s. 56), zważywszy na powagę sytuacji w Syrii, Rada uznała, że konieczne jest wprowadzenie dodatkowych środków ograniczających. Dla jasności środki nałożone na mocy decyzji 2011/273 oraz dodatkowe środki zostały zawarte w jednym akcie prawnym. Decyzja 2011/782 przewiduje w art. 18 ograniczenia wjazdu na terytorium Unii, a w art. 19 zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych osób i podmiotów, których nazwiska i nazwy widnieją w załączniku I.
- 6 Rozporządzenie nr 442/2011 zostało zastąpione rozporządzeniem Rady (UE) nr 36/2012 z dnia 18 stycznia 2012 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii oraz uchylającym rozporządzenie nr 442/2011 (Dz.U. 2012, L 16, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2012, L 212, s. 20; Dz.U. 2012, L 227, s. 15; Dz.U. 2013, L 123, s. 28; Dz.U. 2013, L 127, s. 27; Dz.U. 2014, L 305, s. 115; Dz.U. 2017, L 146, s. 159; Dz.U. 2018, L 167, s. 36; Dz.U. 2018, L 190, s. 20).
- 7 Decyzją Rady 2012/739/WPZiB z dnia 29 listopada 2012 r. dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii i uchylającą decyzję 2011/782 (Dz.U. 2012, L 330, s. 21; sprostowania: Dz.U. 2013, L 123, s. 28; Dz.U. 2013, L 127, s. 44) omawiane środki ograniczające zostały zawarte w jednym akcie prawnym.
- 8 Decyzja 2012/739 została zastąpiona decyzją Rady 2013/255/WPZiB z dnia 31 maja 2013 r. dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2013, L 147, s. 14; sprostowania: Dz.U. 2014, L 305, s. 116; Dz.U. 2015, L 50, s. 48; Dz.U. 2016, L 336, s. 42; Dz.U. 2017, L 146, s. 159; Dz.U. 2018, L 167, s. 36; Dz.U. 2018, L 190, s. 20). Na mocy decyzji Rady 2014/309/WPZiB z dnia 28 maja 2014 r. w sprawie zmiany decyzji 2013/255 (Dz.U. 2014, L 160, s. 37) okres obowiązywania decyzji 2013/255 został przedłużony do dnia 1 czerwca 2015 r.
- 9 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 rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 2015/1828 zmieniające rozporządzenie nr 36/2012 (Dz.U. 2015, L 266, s. 1).
- 10 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”.
- 11 Decyzja 2015/1836 zmieniła brzmienie art. 27 i 28 decyzji 2013/255. 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”.

- 12 Decyzją wykonawczą (WPZiB) 2016/1897 z dnia 27 października 2016 r. w sprawie wykonania 2013/255 (Dz.U. 2016, L 293, s. 36) Rada zmieniła decyzję 2013/255 w szczególności w celu zastosowania omawianych środków ograniczających do innych osób i podmiotów, których nazwiska i nazwy dodano do wykazu znajdującego się w załączniku do tej ostatniej decyzji. Nazwisko skarżącego zostało umieszczone w wierszu 212 tabeli A tego załącznika, wraz z datą jego umieszczenia w wykazie, 28 października 2016 r., i następującym uzasadnieniem:
- „Jeden z czołowych biznesmenów w Syrii, działający w sektorach: bankowym, ubezpieczeniowym i hotelarskim. Partner założyciel Byblos Bank Syria, jeden z głównych udziałowców spółki Unlimited Hospitality Ltd. oraz członek zarządu spółek Solidarity Alliance Insurance Company i Al-Aqueelah Takaful Insurance Company”.
- 13 W dniu 27 października 2016 r. Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/1893 dotyczące wykonania rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. 2016, L 293, s. 25). Nazwisko skarżącego znajdowało się w tabeli A załącznika do tego rozporządzenia wykonawczego wraz z tymi samymi informacjami i przyczynami umieszczenia w wykazie co w decyzji wykonawczej 2016/1897.
- 14 W dniu 28 października 2016 r. Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* ogłoszenie skierowane do osób, wobec których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w decyzji 2013/255 i w rozporządzeniu nr 36/2014 (Dz.U. 2016, C 398, s. 4).
- 15 W dniu 29 maja 2017 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2017/917 zmieniającą decyzję 2013/255 (Dz.U. 2017, L 139, s. 62; sprostowanie Dz.U. 2016, L 336, s. 42). Na mocy art. 1 decyzji 2017/917, art. 34 decyzji 2013/255 został zmieniony w celu przedłużenia stosowania środków ograniczających przewidzianych w załączniku do tej ostatniej decyzji do dnia 1 czerwca 2018 r. Ponadto, zgodnie z art. 2 decyzji 2017/917, zmienionych zostało 55 określeń wymienionych w załączniku I do tej decyzji, dotyczących osób innych niż skarżący. Wreszcie – na mocy swego art. 3 decyzja 2017/917 weszła w życie z dniem jej opublikowania.
- 16 W tym samym dniu Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2017/907 w sprawie wykonania rozporządzenia nr 36/2012 (Dz.U. 2017, L 139, s. 15; sprostowanie Dz.U. 2017, L 146, s. 159). Na mocy art. 1 tego rozporządzenia wykonawczego załącznik II do rozporządzenia nr 36/2012 został zmieniony w celu uwzględnienia zmian wprowadzonych do załącznika I decyzji 2013/255 na podstawie decyzji 2017/917. Zgodnie z art. 2 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego weszło ono w życie z dniem jego opublikowania.
- 17 W dniu 28 maja 2018 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2018/778 zmieniającą decyzję 2013/255 (Dz.U. 2018, L 131, s. 16). Na mocy art. 1 decyzji 2018/778 art. 34 decyzji 2013/255 został zmieniony w celu przedłużenia stosowania środków ograniczających przewidzianych w załączniku do tej ostatniej decyzji do dnia 1 czerwca 2019 r. Ponadto, zgodnie z art. 2 decyzji 2018/778, zmienione zostały 34 określenia wymienione w załączniku I do tej decyzji, dotyczące osób innych niż skarżący. Wreszcie – na mocy swego art. 3 decyzja 2018/778 weszła w życie następnego dnia po jej opublikowaniu.
- 18 W tym samym dniu Rada przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2018/774 wykonujące rozporządzenie nr 36/2012 (Dz.U. 2018, L 131, s. 1). Na mocy art. 1 tego rozporządzenia wykonawczego załącznik II do rozporządzenia nr 36/2012 został zmieniony w celu uwzględnienia zmian wprowadzonych do załącznika I decyzji 2013/255 na mocy decyzji 2018/778. Zgodnie z art. 2 wspomnianego rozporządzenia wykonawczego weszło ono w życie następnego dnia po jego opublikowaniu.

Postępowanie i żądania stron

- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 stycznia 2017 r. skarżący zaskarżył niniejszą skargą decyzję wykonawczą 2016/1897 oraz rozporządzenie wykonawcze 2016/1893.
- 20 W dniu 3 kwietnia 2017 r. Rada złożyła w sekretariacie Sądu odpowiedź na skargę.
- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 31 marca 2017 r. Komisja Europejska złożyła wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady. Postanowieniem z dnia 28 kwietnia 2017 r. prezes piątej izby Sądu dopuścił tę interwencję. Komisja przedstawiła uwagi interwenienta w dniu 22 czerwca 2017 r. Skarżący złożył swoje uwagi w przedmiocie tych uwag w wyznaczonym terminie.
- 22 Replika i duplika zostały złożone, odpowiednio, w dniu 19 maja 2017 r. przez skarżącego i w dniu 27 czerwca 2017 r. przez Radę.
- 23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 sierpnia 2017 r. skarżący dostosował swoje żądania, wnosząc także o stwierdzenie nieważności decyzji 2017/917 i rozporządzenia wykonawczego 2017/907.
- 24 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 § 3 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem w dniu 27 lutego 2018 r. Sąd zwrócił się do Rady o przedstawienie czytelnej wersji niektórych dokumentów. Rada zastosowała się do tego wezwania w dniu 9 marca 2018 r.
- 25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 czerwca 2018 r. skarżący dostosował swoje żądania, wnosząc także o stwierdzenie nieważności decyzji 2018/778 i rozporządzenia wykonawczego 2018/774.
- 26 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 § 3 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem w dniach 15 czerwca i 28 września 2018 r. Sąd zwrócił się do Rady o przedstawienie czytelnej wersji niektórych dokumentów. Rada zastosowała się do tego wezwania odpowiednio w dniach 20 czerwca i 3 października 2018 r.
- 27 Skarżący wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej 2016/1897, rozporządzenia wykonawczego 2016/1893, decyzji 2017/917, rozporządzenia wykonawczego 2017/907, decyzji 2018/778 oraz rozporządzenia wykonawczego 2018/774 (zwanym dalej „zaskarżonymi aktami”) w zakresie, w jakim te akty go dotyczą;
 - tytułem żądania ewentualnego – stwierdzenie, na podstawie art. 277 i 263 TFUE, że art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/255, w brzmieniu ustalonym decyzją 2015/1836, oraz art. 15 ust. 1a, lit. a) rozporządzenia nr 36/2012, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem 2015/1828, nie mają zastosowania w zakresie, w jakim dotyczą skarżącego;
 - obciążenie Rady kosztami postępowania.
- 28 Skarżący zgłosił w skardze żądanie odszkodowawcze na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE w celu uzyskania naprawienia szkody, jaką miał ponieść w związku z umieszczeniem jego nazwiska w zaskarżonych aktach. W replice skarżący cofnął to żądanie, twierdząc, że nie jest w stanie przedstawić szczegółowych dowodów dotyczących wysokości poniesionej szkody.
- 29 Rada wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi;

- tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia przez Sąd nieważności zaskarżonych decyzji w zakresie, w jakim dotyczą skarżącego – utrzymanie skutków zaskarżonych decyzji w mocy wobec skarżącego do dnia upływu terminu na wniesienie odwołania;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.
- 30 Komisja, popierająca Radę, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.
- 31 Na rozprawie Komisja cofnęła żądanie drugie.

Co do prawa

W przedmiocie dopuszczalności pism w sprawie dostosowania żądań w zakresie, w jakim dotyczą one rozporządzenia wykonawczego 2017/907 i rozporządzenia wykonawczego 2018/774

[...]

Co do istoty

- 35 W uzasadnieniu skargi skarżący podnosi dwa zarzuty: zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa i błędu w ocenie, a zarzut drugi naruszenia prawa własności, zasady proporcjonalności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz prawa do dobrego imienia. W pismach dostosowujących żądania skarżący podniósł również zarzut trzeci, formalnie dotyczący naruszenia prawa do obrony, prawa do dobrej administracji i prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 36 Zdaniem Sądu w zakresie, w jakim argumenty podniesione na poparcie zarzutu trzeciego podniesione w pismach w sprawie dostosowania żądań dotyczą w rzeczywistości błędu w ocenie, a nie naruszenia praw procesowych, zarzut ten należy uznać za odnoszący się do tego błędu, w związku z czym zostanie on zbadany w ramach zarzutu pierwszego.
- 37 Dodatkowo, tytułem żądania ewentualnego, skarżący podniósł również zarzut czwarty, dotyczący niezgodności z prawem, zgodnie z którym to zarzutem kryterium umieszczenia w wykazie przewidziane w art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/255, w brzmieniu ustalonym decyzją 2015/1836, oraz w art. 15 ust. 1a lit. a) rozporządzenia nr 36/2012, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem 2015/1828, jest nieproporcjonalne w stosunku do celów, do których realizacji zmierzają zaskarżone akty, i musi zostać uznane za niemające wobec niego zastosowania.
- 38 W konsekwencji Sąd uważa za właściwe zbadanie, po pierwsze, zarzutów pierwszego i trzeciego łącznie, następnie zarzutu drugiego i wreszcie zarzutu czwartego, dotyczącego zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżącego tytułem żądania ewentualnego.

[...]

W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem

- 86 Tytułem żądania ewentualnego skarżący podniósł – na podstawie art. 277 TFUE – zarzut niezgodności z prawem, dotyczący kryterium umieszczenia w wykazie przewidzianego w art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/255, w brzmieniu ustalonym decyzją 2015/1836, oraz w art. 15 ust. 1a lit. a) rozporządzenia nr 36/2012, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 2015/1828, odnoszące się do grupy „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”. Według skarżącego gdyby powyższe kryterium interpretować w ten sposób, że pozwala na umieszczenie w wykazie nazwisk wszystkich „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”, niezależnie od ich związków z reżimem syryjskim, byłoby ono nieproporcjonalne z punktu widzenia prawnie uzasadnionych celów realizowanych przez zaskarżone akty, skutkiem czego należałoby je uznać za niemające wobec niego zastosowania.
- 87 W tym względzie skarżący podważa, po pierwsze, zgodność kwestionowanego kryterium umieszczenia w wykazie z zasadą proporcjonalności. Podnosi on, że arbitralna treść i zakres zastosowania kryterium, które wynikałyby z kwestionowanej przez niego interpretacji, wykraczają poza granice tego, co jest właściwe i konieczne do realizacji celów zaskarżonych aktów. Ponadto podnosi on z jednej strony, że kwestionowane przez niego kryterium należy interpretować w świetle przedmiotu i celu środków ograniczających, a z drugiej strony, że biorąc pod uwagę opresyjny charakter środków ograniczających i ich niszczący wpływ na dobre imię i działalność gospodarczą osoby, której te środki te dotyczą, umieszczanie osób w wykazie na tak arbitralnej podstawie jest nie tylko nieuzasadnione, ale też, tym bardziej, nieproporcjonalne.
- 88 Po drugie, skarżący podkreśla, że w świetle art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255, w brzmieniu ustalonym decyzją 2015/1836, oraz art. 15 ust. 1a rozporządzenia nr 36/2012, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem 2015/1828, przedmiotowe kryterium umieszczenia w wykazie zakłada istnienie wystarczającego związku między grupą „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” a reżimem syryjskim. Jego zdaniem Rada nie może uzasadniać arbitralnego charakteru tego kryterium, przyjmując, że osoba objęta środkami ograniczającymi jest w stanie udowodnić, iż nie jest związana z reżimem syryjskim, ponieważ nie można od niej żądać przedstawienia negatywnego dowodu, że kryterium to nie jest spełnione.
- 89 Rada kwestionuje zarzut niezgodności z prawem podniesiony przez skarżącego i utrzymuje z jednej strony, że umieszczenie jego nazwiska w wykazie było poprzedzone indywidualną oceną dostarczonych jej dowodów, a z drugiej strony, że zgodnie z wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2015 r., Anboubia/Rada (C-630/13 P, EU:C:2015:247) przy określaniu ogólnych kryteriów umieszczania w wykazie dysponuje ona szerokim zakresem uznania. Ponadto Rada argumentuje, że domniemanie ustanowione w decyzji 2013/255 ma podstawę prawną, jest proporcjonalne i wzruszalne.
- 90 Należy przede wszystkim przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem zasada proporcjonalności jako ogólna zasada prawa Unii wymaga, by akty instytucji unijnych nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji celów, którym ma służyć dane uregulowanie. Tym samym gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować te najmniej restrykcyjne, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Ezz i in./Rada, T-256/11, EU:T:2014:93, pkt 205 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Następnie należy podkreślić, że na gruncie orzecznictwa instytucje mogą stosować domniemania odzwierciedlające przysługującą administracji, na której spoczywa ciężar dowodu, możliwość wyciągnięcia określonych wniosków z typowego przebiegu wydarzeń na podstawie reguł ogólnego doświadczenia (zob. analogicznie i podobnie wyrok z dnia 10 września 2009 r., Akzo Nobel i in./Komisja, C-97/08 P, EU:C:2009:536, pkt 60–63; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie T-Mobile Netherlands i in., C-8/08, EU:C:2009:110, pkt 87–89).

- 92 Z orzecznictwa wynika poza tym, że domniemanie – nawet trudne do obalenia – mieści się w dopuszczalnych granicach, jeżeli jest proporcjonalne do zamierzonego celu, istnieje możliwość przedstawienia dowodu przeciwnego i zagwarantowane jest prawo do obrony (zob. wyrok z dnia 29 września 2011 r., Elf Aquitaine/Komisja, C-521/09 P, EU:C:2011:620, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo). Również w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka art. 6 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., nie wyklucza stosowania domniemań faktycznych ani prawnych, lecz nakazuje państwom korzystanie z nich w racjonalnych granicach, z uwzględnieniem wagi wchodzących w grę interesów oraz poszanowaniu prawa do obrony (wyrok ETPC z dnia 7 października 1988 r. w sprawie Salabiaku przeciwko Francji, CE:ECHR:1988:1007JUD 001051983).
- 93 Należy wreszcie zauważyć, że z motywów 1–6 decyzji 2015/1836 wynika, iż ze względu na to, że środki ograniczające przyjęte na mocy decyzji 2011/273 nie pozwoliły na zakończenie represji reżimu syryjskiego wobec ludności cywilnej w Syrii, Rada, zważywszy na powagę sytuacji w Syrii, uznała, w ramach art. 29 TUE, że konieczne jest utrzymanie tych środków ograniczających i zapewnienie ich skuteczności poprzez ich rozszerzenie, przy jednoczesnym zachowaniu ukierunkowanego i zróżnicowanego podejścia oraz z uwzględnieniem sytuacji humanitarnej syryjskiej ludności.
- 94 Aby osiągnąć ten cel oraz mając na względzie ścisłą kontrolę, jaką reżim syryjski sprawuje nad gospodarką, Rada uznała z jednej strony, że obecny reżim nie będzie mógł się utrzymać bez wsparcia dyrektorów przedsiębiorstw, oraz z drugiej strony, że wewnętrzny krąg „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” będzie mógł utrzymać swój status jedynie poprzez bliskie powiązania z reżimem syryjskim i wspieranie go, a także poprzez utrzymywanie w nim wpływów. W ten sposób, jak wskazano w pkt 56 powyżej, zamiarem Rady było zastosowanie wobec „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” domniemania ich powiązania z reżimem syryjskim.
- 95 Jak bowiem przewidziano w art. 27 ust. 2 lit. a) oraz w art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/255, w brzmieniu ustalonym decyzją 2015/1836, osoby należące do grupy „wpływowym biznesmenów działających w Syrii” zostały od tej chwili objęte środkami ograniczającymi ustanowionymi tą decyzją. Ponadto zgodnie z art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 tej decyzji wspomniane osoby nie są obejmowane środkami ograniczającymi albo przestają być nimi objęte, jeśli istnieją wystarczające informacje potwierdzające, że te osoby nie są lub przestały być związane z reżimem lub nie wywierają na niego wpływu ani nie jest z nimi związane rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających.
- 96 W rozpatrywanym wypadku należy zbadać, czy kwestionowane kryterium umieszczenia w wykazie jest zgodne z zasadą proporcjonalności.
- 97 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że kwestionowane kryterium umieszczenia w wykazie jest konieczne i właściwe do osiągnięcia celów realizowanych przez decyzję 2013/255 i rozporządzenie nr 36/2012, które mają na celu zdecydowane potępienie i położenie kresu brutalnym represjom, których dopuścili się B. al-Assad i jego reżim wobec ludności cywilnej w Syrii. W tym względzie z jednej strony należy przypomnieć, że przy określaniu generalnych i abstrakcyjnych kryteriów prawnych i zasad przyjmowania środków ograniczających Rada dysponuje szerokim marginesem uznania (zob. podobnie wyrok z dnia 28 listopada 2013 r., Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 120). Z drugiej strony należy zauważyć, że kwestionowane kryterium umieszczenia w wykazie zostało sformułowane przez Radę w 2015 r., która kierowała się tym, że pomimo przyjęcia środków ograniczających w celu wywarcia presji na reżim syryjski i obowiązywania ich przez okres czterech lat, a mianowicie od maja 2011 r., represje wobec ludności syryjskiej były kontynuowane. Ponadto ze względu na ścisłą kontrolę gospodarki przez reżim syryjski zamrożenie środków finansowych lub zasobów gospodarczych należących do grupy „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” miało uniemożliwić tej grupie dalsze udzielanie wsparcia materialnego lub finansowego reżimowi syryjskiemu oraz, z uwagi na jego wpływy, zwiększyć nacisk wywierany na ten reżim w celu zmiany jego polityki represji. W tych okolicznościach należy uznać, że zamrożenie środków finansowych „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” jest

niezbędne do wywarcia nacisku na reżim syryjski, aby położyć kres represjom wobec ludności cywilnej lub złagodzić te represje, a zatem jest konieczne i właściwe w celu zapewnienia skuteczności środków przyjętych wobec tej kategorii osób.

- 98 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o to, czy przedmiotowe kryterium umieszczenia w wykazie jest wystarczające do osiągnięcia tak sformułowanych celów, należy uznać, że gdyby zaskarżone akty nie dotyczyły osób należących do grupy „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”, osiągnięcie tych celów mogłoby zostać udaremnione, ponieważ wspomniana grupa osób udziela reżimowi syryjskiemu istotnego materialnego i finansowego wsparcia. Ustanowienie przedmiotowego kryterium umieszczenia w wykazie jest bowiem konsekwencją trwających nadal represji wobec ludności cywilnej Syrii, pomimo wprowadzenia środków ograniczających w 2011 r. Ponadto wprowadzenie tego kryterium do decyzji 2015/1836 i rozporządzenia 2015/1828 jest rezultatem orzecznictwa, wskutek którego Rada musiała dopracować kryteria umożliwiające skuteczne osiągnięcie celów wyznaczonych przez rozpatrywane uregulowania. W świetle powyższych rozważań kwestionowane kryterium umieszczenia w wykazie wydaje się wystarczające do realizacji tych celów.
- 99 W trzeciej kolejności, co do uciążliwości dotyczących skarżącego – z orzecznictwa wynika, że prawa podstawowe nie są prawami absolutnymi i korzystanie z nich może podlegać ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego. Stąd każdy środek ograniczający o charakterze gospodarczym lub finansowym, niezależnie od kryterium umieszczenia w wykazie, na którym ów środek się opiera, z definicji wywołuje skutki naruszające niektóre prawa podstawowe osoby, której nazwisko znajduje się na danych wykazach. Znaczenie celów realizowanych przez sporne przepisy może usprawiedliwiać negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – dla niektórych przedsiębiorców.
- 100 Na koniec należy zbadać, czy sformułowane przez Radę wobec osób należących do grupy „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” domniemanie powiązania z reżimem syryjskim nie jest ewidentnie nieproporcjonalne.
- 101 W tym względzie należy przede wszystkim podkreślić, że Rada jest uprawniona do określenia ogólnych kryteriów umieszczania w wykazie na podstawie reguł ogólnego doświadczenia, o czym przypomniano w pkt 2 i nast. powyżej, oraz do wyciągania z nich skutków prawnych.
- 102 W niniejszej sprawie Rada, formułując kwestionowane kryterium umieszczenia w wykazie, uznała, jak wskazano w pkt 56 i 94 powyżej, że bycie „wiodącym przedsiębiorcą działającym w Syrii” oznacza powiązanie z reżimem syryjskim.
- 103 Należy następnie przypomnieć, że domniemania prawne dzielą się na domniemania wzruszalne i niewzruszalne. Domniemanie prawne jest proste lub wzruszalne, gdy można je obalić na podstawie dowodów przeciwnych, podczas gdy domniemanie jest bezwzględne lub niewzruszalne, gdy nie można go obalić na podstawie żadnych dowodów przeciwnych.
- 104 W tym względzie należy zbadać, czy zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 92 powyżej domniemanie powiązania z reżimem syryjskim sformułowane wobec osób należących do grupy „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” mieści się w rozsądnych granicach, czy można je obalić za pomocą dowodów przeciwnych oraz czy zachowano prawo do obrony.
- 105 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że z uwagi przede wszystkim na autorytarny charakter reżimu syryjskiego, a ponadto na współzależność, jaka rozwinęła się między środowiskiem biznesu a reżimem syryjskim w wyniku procesu liberalizacji gospodarki zapoczątkowanego przez B. al-Assada, i wreszcie na ścisłą kontrolę państwa nad syryjską gospodarką, Rada mogła słusznie uznać za regułę ogólnego doświadczenia okoliczność, że osoby należące do grupy „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” mogą utrzymać swój status jedynie poprzez bliskie związki z syryjskim reżimem. W związku

z tym należy uznać, że uzasadnione jest przyjęcie założenia, iż osoba należąca do tej grupy ma powiązania z reżimem B. al-Assada, dzięki czemu może rozwijać swoje interesy i czerpać korzyści z jego polityki.

- 106 W drugiej kolejności należy zauważyć, jak wskazano w pkt 56 i 94 powyżej, że Rada zastosowała wobec osób należących do kategorii „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii” wrzucenie domniemanie powiązania z reżimem syryjskim. Otóż nazwiska osób należących do tej kategorii nie są umieszczane w wykazie, jeżeli zostanie stwierdzone, że osoby te nie są lub przestały być związane z reżimem lub nie wywierają na niego wpływu ani nie jest z nimi związane rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających. Należy jednak zauważyć, jak wyjaśniono w pkt 67 powyżej, że skarżący nie przedstawił żadnych dokumentów, z których wynikałoby, iż znajdował się w jednej z tych sytuacji.
- 107 Do skarżącego należało zatem, w celu zakwestionowania spornego domniemanie, z jednej strony przedstawienie informacji pozwalających zaprzeczyć twierdzeniu, że był „wiodącym biznesmenem działającym w Syrii”, a z drugiej strony przedstawienie dowodu przeciwnego, mianowicie, że nie był lub przestał być związany z reżimem B. al-Assada lub że nie wywierał na niego żadnego wpływu, lub że nie wiązało się nim rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających.
- 108 W celu wykazania, że nie był związany z reżimem syryjskim, a tym samym w celu wykazania, że domniemanie to nie może zostać utrzymane i że jego nazwisko powinno zostać usunięte ze spornych wykazów, skarżący mógł przedstawić poszlaki lub dowody, które pozwoliłyby zakwestionować przyczyny jego umieszczenia w wykazie, powołując się w szczególności na fakty i informacje, które tylko on mógł posiadać, i z których wynikałoby, że nie był lub przestał być członkiem zarządu spółek wymienionych w uzasadnieniu przedstawionym przez Radę, że nie posiadał lub przestał posiadać udziały w tych spółkach lub że te ostatnie nie odgrywały wiodącego charakteru w syryjskiej gospodarce, a w konsekwencji – że jego uczestnictwo w tych spółkach nie stwarza ryzyka obejścia środków ograniczających.
- 109 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że ponieważ środki takie jak zaskarżone akty mają znaczący wpływ na prawa i wolności objętych nimi osób, Rada jest zobowiązana do poszanowania prawa tych osób do obrony, poprzez informowanie ich o powodach umieszczenia ich nazwisk w danym wykazie jednocześnie z przyjęciem decyzji lub bezpośrednio po jej przyjęciu oraz umożliwienie im przedstawienia uwag najpóźniej przed przyjęciem drugiej dotyczącej ich decyzji, a tym samym poprzez pozwolenie na obalenie, w stosownych przypadkach, danego domniemanie na podstawie elementów dotyczących sytuacji osobistej, które przemawiają za jej przyjęciem, za jej nieprzyjęciem lub za taką czy inną treścią tej decyzji (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *France/People’s Mojahedin Organization of Iran*, C-27/09 P, EU:C:2011:853, pkt 61–67). W tym względzie należy zauważyć, że z akt sprawy wynika, iż pismem z dnia 19 grudnia 2016 r. Rada przekazała skarżącemu dowody i przedłożony przez państwo członkowskie wniosek o umieszczenie jego nazwiska w wykazie, na podstawie których jego nazwisko zostało umieszczone w wykazach załączonych do zaskarżonych aktów. Rada zaoferowała zatem skarżącemu możliwość wykazania, że pomimo istnienia poważnych poszlak pozwalających przypuszczać, iż należy on do grupy osób objętych przedmiotowym kryterium umieszczenia w wykazie, nie był on jednak związany z reżimem syryjskim. W związku z tym należy uznać, że prawo skarżącego do obrony było zachowane.
- 110 Z powyższych rozważań wynika, że kwestionowane kryterium umieszczenia w wykazie jest zgodne z zasadą proporcjonalności i nie jest arbitralne, ponieważ Rada, w świetle powyższego kontekstu, wprowadziła to kryterium w decyzji 2015/1836 i w rozporządzeniu 2015/1828 w sposób uzasadniony i proporcjonalny do celów realizowanych przez akty ustanawiające środki ograniczające wobec Syrii, zapewniając jednocześnie możliwość obalenia przez zainteresowane osoby domniemanie powiązania z reżimem syryjskim.

- 111 Podniesiony przez skarżącego zarzut niezgodności z prawem należy wobec tego oddalić jako bezzasadny, bez konieczności wypowiedania się w przedmiocie jego dopuszczalności, kwestionowanej przez Komisję.

[...]

W przedmiocie kosztów

- 113 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie i instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.
- 114 Ponieważ skarżący przegrał sprawę, zgodnie z żądaniem Rady należy obciążyć go kosztami postępowania. Ponadto Komisja, jako interweniująca instytucja, pokryje własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba),

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Ammar Sharif pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 4 kwietnia 2019 r.

Podpisy