



## Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 23 września 2020 r. \*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii –  
Zamrożenie środków finansowych – Błąd w ocenie – Prawo własności – Proporcjonalność –  
Naruszenie dobrego imienia – Określenie kryteriów umieszczenia w wykazie

W sprawie T-510/18

**Khaled Kaddour**, zamieszkały w Damaszku (Syria), którego reprezentują V. Davies, V. Wilkinson,  
solicitors, R. Blakeley, barrister, i M. Lester, QC,

strona skarżąca,

przeciwko

**Radzie Unii Europejskiej**, którą reprezentują V. Piessevaux oraz T. Haas, w charakterze  
pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę na podstawie art. 263 TFUE o stwierdzenie nieważności decyzji Rady  
(WPZiB) 2018/778 z dnia 28 maja 2018 r. zmieniającej decyzję 2013/255/WPZiB dotyczącą środków  
ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2018, L 131, s. 16) oraz 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 akty te dotyczą skarżącego,

SĄD (czwarta izba),

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

sekretarz: E. Artemiou, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 marca 2020 r.,

wydaje następujący

\* Język postępowania: angielski.

## Wyrok<sup>1</sup>

### I. Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, Khaled Kaddour, będący obywatelem syryjskim, jest przedsiębiorcą, który prowadzi działalność handlową w szczególności w sektorze telekomunikacyjnym i ropy naftowej.

[...]

### ***B. W przedmiocie ponownego umieszczenia oraz pozostawienia nazwiska skarżącego w wykazach osób objętych środkami ograniczającymi***

[...]

- 20 W dniu 12 października 2015 r. Rada przyjęła decyzję (WPZiB) 2015/1836 zmieniającą decyzję 2013/255 (Dz.U. 2015, L 266, s. 75). Tego samego dnia Rada przyjęła rozporządzenie (UE) 2015/1828 zmieniające rozporządzenie nr 36/2012 (Dz.U. 2015, L 266, s. 1).
- 21 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”.
- 22 Decyzja 2015/1836 zmieniła brzmienie art. 27 i 28 decyzji 2013/255. Artykuły te przewidują 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 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”.
- 23 Rozporządzeniem 2015/1828 zmieniono między innymi brzmienie art. 15 rozporządzenia nr 36/2012 w celu dodania nowych kryteriów umieszczenia w wykazie, określonych w decyzji 2015/1836 i wprowadzonych decyzją 2013/255.

[...]

### *2. W przedmiocie podstaw umieszczenia w wykazie i określenia kryteriów tego umieszczenia*

- 66 Biorąc pod uwagę to, że podczas rozprawy pomiędzy skarżącym a Radą pojawiły się rozbieżności zdań co do tego, czy nazwisko skarżącego pozostawiono w rozpatrywanych wykazach w oparciu o dwie, czy trzy podstawy umieszczenia w wykazie, Sąd stwierdził, że konieczne jest przedstawienie kilku wyjaśnień.

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

67 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 27 powyżej, podstawy umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach nie uległy zmianie w związku z decyzją 2016/850 i rozporządzeniem wykonawczym 2016/840 i są następujące:

„Prominentny przedsiębiorca działający w Syrii, posiadający udziały lub prowadzący działalność w sektorze telekomunikacyjnym, sektorze ropy naftowej, sektorze tworzyw sztucznych; ma także ściśle powiązania biznesowe z Maherem Al-Assadem.

Jest beneficjentem reżimu syryjskiego i wspiera ten reżim przez swoją działalność biznesową.

Powiązany z Maherem Al-Assadem także przez swoją działalność biznesową”.

68 Zgodnie z art. 28 ust. 1, art. 28 ust. 2 lit. a) i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836:

„1. Zamrożone zostają wszystkie środki pieniężne i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu, dyspozycji lub pod kontrolą osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej w Syrii, osób i podmiotów czerpiących korzyści z reżimu lub wspierających go oraz osób i podmiotów z nimi powiązanych, wymienionych w załącznikach I i II.

2. Zgodnie z ocenami i ustaleniami, jakich dokonała Rada w związku z sytuacją w Syrii, określoną w motywach 5–11, zamrożone zostają wszystkie środki pieniężne i zasoby gospodarcze należące do lub będące w posiadaniu, dyspozycji lub pod kontrolą:

a) wiodących przedsiębiorców działających w Syrii; [...]

3. Osób, podmiotów lub organów należących do jednej z kategorii, o których mowa w ust. 2, nie umieszcza się ani nie utrzymuje się w wykazie osób i podmiotów zamieszczonym w załączniku I, jeśli istnieją wystarczające informacje potwierdzające, że te osoby, podmioty lub organy 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”.

69 Artykuł 15 ust. 1 lit. a), art. 15 ust. 1a lit. a) i art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828 jest sformułowany niemal identycznie.

70 Biorąc pod uwagę brzmienie podstaw umieszczenia w wykazie nazwiska skarżącego oraz brzmienie kryteriów umieszczenia w wykazie, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie w odniesieniu do skarżącego przyjęto trzy podstawy umieszczenia. Akapit pierwszy, który odpowiada pierwszej podstawie, odnosi się do statusu wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii; akapit drugi, który odpowiada drugiej podstawie, odnosi się do korzyści czerpanych z reżimu syryjskiego i udzielanego mu wsparcia; akapit trzeci, który odpowiada trzeciej podstawie, odnosi się do związków z reżimem syryjskim.

71 Wynika z tego, że pierwsza podstawa umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach opiera się na kryterium prawnym określonym w art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 i w art. 15 ust. 1a lit. a) rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828 (kryterium wiodącego przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą w Syrii), a podstawy druga i trzecia umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazach opierają się na kryterium prawnym określonym w art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 i w art. 15 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828 (kryterium powiązania z reżimem), z powodu bądź korzyści, jakie czerpie on z reżimu syryjskiego i wsparcia, jakiego mu udziela, bądź jego związku z M. Al-Assadem, kluczową postacią reżimu syryjskiego.

- 72 Ponieważ Rada twierdziła podczas rozprawy, że odniesienie do korzyści czerpanych z reżimu syryjskiego i udzielanego mu wsparcia nie powinno być interpretowane jako trzecia podstawa umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, czemu skarżący nie sprzeciwił się, Sąd stwierdza, że należy przedstawić wyjaśnienia w tym zakresie.
- 73 Korzyść czerpana z reżimu syryjskiego lub wsparcie udzielone temu reżimowi stanowi autonomiczne kryterium prawne określone w art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836, które należy odróżnić od kryterium „wiodących przedsiębiorców prowadzących działalność w Syrii” określonego w art. 28 ust. 2 lit. a) tej decyzji czy też od kryterium związku z osobami należącymi do tego reżimu, o którym mowa w art. 28 ust. 1 tej samej decyzji.
- 74 Wynika to z samego brzmienia art. 28 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836. Ustęp 1 tego przepisu przewiduje zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do trzech kategorii osób, a mianowicie, po pierwsze, do osób odpowiedzialnych za brutalne represje wobec ludności cywilnej, po drugie, do osób i podmiotów czerpiących korzyści z reżimu lub wspierających go, oraz po trzecie, do osób i podmiotów z nimi powiązanych. W ust. 2 przewiduje się zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych szeregu kategorii osób, w tym wiodących przedsiębiorców prowadzących działalność w Syrii. Artykuł 28 ust. 1 i 2 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 odnosi się zatem, co do zasady, do różnych kategorii osób i podmiotów, co potwierdza oferowana jedynie osobom i podmiotom objętym zakresem art. 28 ust. 2 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 możliwość powołania się na ust. 3 tego przepisu, co pozwala im, pod pewnymi warunkami, na nieumieszczanie ich nazwisk w rozpatrywanych wykazach lub niepozostawianie ich na nich.
- 75 Literalna interpretacja tego przepisu jest zgodna z kontekstem, w którym został on przyjęty, i wyznaczonym dla niego celem (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12; z dnia 10 marca 2005 r., *easyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, pkt 21). Należy bowiem przypomnieć przede wszystkim, że z motywu 5 decyzji 2015/1836 wynika, iż Rada ustanowiła w art. 28 ust. 2 decyzji 2013/255 szereg kategorii osób, w celu rozwinięcia, przy zachowaniu ukierunkowanego i zróżnicowanego podejścia, już istniejących środków ograniczających, które zamierzała utrzymać. Jasno wyraziła wobec tego wolę dodania do już istniejących i przewidzianych w art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255 kryteriów kolejnych kryteriów umieszczenia w wykazie. Poza tym decyzja 2015/1836, która wprowadziła ustęp 3 do art. 28 decyzji 2013/255, miała na celu objęcie tylko tych nowych kategorii osób, jak wynika z motywu 14 wspomnianej decyzji. Należy wreszcie zauważyć, że możliwość przewidziana w art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 nie miała odpowiednika w art. 28 decyzji 2013/255 przed jej zmianą na mocy decyzji 2015/1836.
- 76 Okoliczność, że art. 28 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 przewiduje wiele kategorii osób, nie oznacza jednak, że dana osoba nie może należeć do więcej niż jednej kategorii. Oznacza ona natomiast, że gdy Rada podejmie decyzję o umieszczeniu lub pozostawieniu nazwiska danej osoby w rozpatrywanych wykazach, musi ona określić – na podstawie dysponowanych przez nią dowodów – kategorię lub kategorie, do których może należeć ta osoba. W związku z tym, po pierwsze, Rada musi zdecydować, jakie kryterium lub kryteria zamierza zastosować w celu umieszczenia lub pozostawienia nazwiska danej osoby w rozpatrywanych wykazach, oraz po drugie, czy dysponuje wystarczająco konkretnym, precyzyjnym i spójnym łańcuchem poszlak, aby wykazać zasadność każdej z podstaw umieszczenia w wykazie, w oparciu o wybrane kryterium lub kryteria.
- 77 W związku z tym nie można wykluczyć, że w przypadku określonej osoby podstawy umieszczenia w wykazie mogą się do pewnego stopnia pokrywać, ponieważ można zaklasyfikować osobę jako wiodącego przedsiębiorcę prowadzącego działalność w Syrii, a także jednocześnie uznać, że w ramach swojej działalności odnosi ona korzyści z reżimu syryjskiego lub wspiera go poprzez tę samą działalność. Wynika to właśnie z faktu, że – jak ustalono w motywie 6 decyzji 2015/1836 – bliskie związki z reżimem syryjskim i wspieranie go przez tę kategorię osób są jednym z powodów, dla których Rada postanowiła utworzyć tę kategorię. Jednak nawet w takim wypadku kryteria się różnią.

- 78 Zgodnie bowiem z orzecznictwem decyzja 2015/1836 jako obiektywne, autonomiczne i wystarczające kryterium umieszczenia w wykazie wprowadziła kryterium „wiodących przedsiębiorców działających w Syrii”, a tym samym Rada nie musi już wykazywać istnienia związku między tą kategorią osób a reżimem syryjskim ani między tą kategorią osób a wsparciem udzielanym temu reżimowi lub korzyścią uzyskaną od tego reżimu, ponieważ bycie wiodącym przedsiębiorcą działającym w Syrii wystarcza do zastosowania rozpatrywanych środków ograniczających wobec danej osoby (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; postanowienie z dnia 11 września 2019 r., Haswani/Rada, T-231/15 RENV, niepublikowane, EU:T:2019:589, pkt 56).
- 79 Wynika z tego, że gdy Rada podejmuje decyzję o umieszczeniu nazwiska danej osoby w wykazie ze względu na jej status wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii, nie jest zobowiązana do uściślenia w uzasadnieniu umieszczenia nazwiska tej osoby w wykazie, że czerpie ona korzyści z reżimu syryjskiego lub wspiera go. W takim przypadku Rada zamierza również zastosować do niej kryterium przewidziane w art. 28 ust. 1 decyzji 2013/255. Taka interpretacja ma największe szanse zapewnić skuteczność każdego z ustępów art. 28 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 i pozwolić osobom wpisanym do wykazu na dokładne określenie na podstawie jakich kryteriów ich nazwiska zostały umieszczone lub pozostawione w rozpatrywanych wykazach.
- 80 W rezultacie jeżeli w uzasadnieniu umieszczenia nazwiska danej osoby w wykazie Rada wyraźnie odwołuje się do korzyści czerpanych z reżimu syryjskiego lub do wsparcia, jakie ta osoba zapewnia temu reżimowi, to oznacza to, że Rada musi wykazać – za pomocą konkretnego, precyzyjnego i zgodnego łańcucha poszlak – w jaki sposób dana osoba wspiera reżim syryjski lub czerpie z niego korzyści. W tym sensie, choć Rada uważa, że korzyści z reżimu syryjskiego lub udzielane mu wsparcie wynikają z działalności prowadzonej przez osobę kwalifikowaną, między innymi, jako wiodący przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą w Syrii, dowody na to, które Rada powinna posiadać i które może być zmuszona przedstawić w celu wykazania korzyści lub wsparcia, niekoniecznie są tożsame z dowodami pozwalającymi wykazać status „wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii”.
- 81 Wynika z tego, że w niniejszej sprawie, wbrew twierdzeniom Rady, odniesienie do korzyści czerpanych z reżimu syryjskiego i do wsparcia udzielonego temu reżimowi przez skarżącego należy interpretować jako odrębną podstawę umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach w stosunku do podstawy, która odnosi się do statusu wiodącego przedsiębiorcy prowadzącego działalność w Syrii oraz do tej, która odnosi się do jego związku z kluczową postacią reżimu syryjskiego. Rada musi zatem być w stanie wykazać, za pomocą wystarczająco konkretnego, precyzyjnego i spójnego łańcucha poszlak, zasadność tej podstawy.
- 82 Po dokonaniu tych uściśleń i przedstawieniu wyjaśnień należy sprawdzić, czy w niniejszej sprawie Rada popełniła, tak jak twierdzi skarżący, błąd w ocenie, gdy zdecydowała o pozostawieniu jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach.

### 3. W przedmiocie błędu w ocenie

[...]

- 88 Rada przypomina zasadniczo, że nazwisko skarżącego pozostawiono w rozpatrywanych wykazach na mocy zaskarżonych aktów prawnych z tych samych powodów co te, które zostały podane w decyzji 2016/850 i rozporządzeniu wykonawczym 2016/840. W odniesieniu do tych aktów z 2016 r. należy jednak zauważyć, że Sąd orzekł w wyroku z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, pkt 102), że dowody, na których oparła się Rada w celu pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, stanowią łańcuch poszlak mogący uzasadnić ponowne

umieszczenie w wykazie. Ponadto skarżący nie przedstawił żadnych dowodów, które mogłyby podważyć ocenę Sądu zawartą w wyroku z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316).

- 89 Wobec tego należy zadać sobie, na podstawie analizy niniejszego zarzutu, pytanie o znaczenie wyroku z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), ale także wyroku z dnia 26 października 2016 r., Kaddour II (T-155/15, niepublikowanego, EU:T:2016:628), w zakresie, w jakim w obu tych wyrokach dokonano analizy dowodów przedstawionych w niniejszym postępowaniu.
- 90 W tym względzie należy zauważyć, że art. 30 ust. 3 decyzji 2013/255 i art. 32 ust. 3 rozporządzenia nr 36/2012 stanowią, że w przypadku gdy zostaną zgłoszone uwagi lub przedstawione istotne nowe dowody, Rada dokonuje weryfikacji swojej decyzji i informuje o tym daną osobę fizyczną lub prawną albo dany podmiot. Ponadto, zgodnie z art. 32 ust. 4 tego rozporządzenia, rozpatrywane wykazy są regularnie poddawane przeglądowi, nie rzadziej niż co 12 miesięcy.
- 91 Z łącznej analizy tych przepisów wynika, że w ramach każdego przeglądu poprzedzającego uchwalenie aktów pozostawiających nazwisko danej osoby w rozpatrywanych wykazach, a nawet w każdym dowolnym czasie, Rada może stanąć przed koniecznością sprawdzenia, na podstawie przedstawionych jej istotnych dowodów lub uwag, czy od czasu pierwotnego lub ponownego umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazie lub też od czasu poprzedniego przeglądu stan faktyczny uległ takiej zmianie, że dotyczący go wpis nie znajduje już uzasadnienia (zob. podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., Rada/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, pkt 46; z dnia 27 września 2018 r., Ezz i in./Rada, T-288/15, EU:T:2018:619, pkt 50).
- 92 Ponadto, nie będąc związanym sensu stricto pod kątem powagi rzeczy osądzonej, ponieważ przedmiot skarg oddalonych wyrokami z dnia 26 października 2016 r., Kaddour II (T-155/15, niepublikowany, EU:T:2016:628) oraz z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) nie jest identyczny z przedmiotem niniejszej skargi, Sąd nie może całkowicie pominąć rozumowania, które rozwinął w tych dwóch sprawach, dotyczących tych samych stron i poruszających zasadniczo te same kwestie prawne.
- 93 Nie ma jednak powodu, by zakładać, bez zbadania okoliczności faktycznych i prawnych przedstawionych na poparcie niniejszego zarzutu, że Sąd doszedłby do tych samych wniosków, jakie zostały wyciągnięte w wyrokach z dnia 26 października 2016 r., Kaddour II (T-155/15, niepublikowanym, EU:T:2016:628) i z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 2018 r., Ezz i in./Rada, T-288/15, EU:T:2018:619, pkt 53).
- 94 W niniejszej sprawie nie można zatem bez zbadania przedstawionych przez skarżącego w ramach jego zarzutu dowodów wykluczyć, że mogą one wykazywać, iż Rada niesłusznie zdecydowała w 2018 r. o pozostawieniu jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach.

[...]

*a) W przedmiocie znaczenia przedstawionych przez Radę dowodów*

- 96 Skarżący kwestionuje znaczenie dowodów przedstawionych przez Radę w celu wykazania, że pozostawienie jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach było w 2018 r. nadal uzasadnione.
- 97 Należy zauważyć, że w dziedzinie środków ograniczających podjętych w ramach walki z terroryzmem kwestią istotną podczas kontroli pozostawienia nazwiska danej osoby w spornym wykazie jest ustalenie, czy od czasu umieszczenia nazwiska tej osoby w rzeczonym wykazie lub od czasu wcześniejszej kontroli sytuacja faktyczna zmieniła się w taki sposób, że nie pozwala na dalsze trwanie przy konkluzji o uczestniczeniu tej osoby w działalności terrorystycznej (wyrok z dnia 15 listopada

2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 82). Ponadto w kontekście środków ograniczających przyjętych wobec Iranu wyjaśniono, że Rada nie jest zobowiązana do powoływania się na nowe fakty, dopóki fakty uzasadniające pierwotne umieszczenie w wykazie są istotne i wystarczające do pozostawienia nazwiska danej osoby w wykazie (opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, C-225/17 P, EU:C:2018:720, pkt 182).

- 98 Wreszcie stwierdzono, że Rada jest zobowiązana do przedstawienia nowych dowodów w celu wykazania zasadności umieszczenia nazwiska danej osoby w wykazie, w przypadku gdy kryterium i powody tego wpisu uległy zmianie (zob. podobnie postanowienie z dnia 11 września 2019 r., Haswani/Rada, T-231/15 RENV, niepublikowane, EU:T:2019:589, pkt 56).
- 99 Wynika z tego, że w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska osoby w rozpatrywanych wykazach, nie jest wykluczone, by Rada oparła się na tych samych dowodach, które uzasadniały pierwotne umieszczenie w wykazie, ponowne tamże umieszczenie lub poprzednie pozostawienie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach, pod warunkiem że, po pierwsze, powody umieszczenia w wykazie nie uległy zmianie, a po drugie, kontekst nie zmienił się w taki sposób, że dowody te stały się nieaktualne.
- 100 W tym względzie należy jeszcze zauważyć, że z samej natury środków przyjmowanych w kontekście wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) wynika również, że są one przedmiotem okresowych przeglądów i mogą być wielokrotnie stosowane w kolejnych okresach. Dzieje się tak zwykle wtedy, gdy pomimo wcześniej zastosowanych środków ograniczających sytuacja geopolityczna nie ulega zmianie. W tej sytuacji Rada musi mieć możliwości dalszego stosowania niezbędnych środków, nawet jeśli sytuacja nie uległa zmianie, pod warunkiem że okoliczności leżące u podstaw utrzymania środków ograniczających nadal uzasadniają ich zastosowanie na dzień ich przyjęcia, a w szczególności pod warunkiem że okoliczności te są nadal wystarczająco aktualne (zob. podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada, C-225/17 P, EU:C:2018:720, pkt 201, 202).
- 101 Tym samym w niniejszej sprawie, skoro, jak wskazano w pkt 67 powyżej, powody umieszczenia nazwiska skarżącego nie uległy zmianie, należy jedynie upewnić się, czy w aktach sprawy przedłożonych Sądowi istnieją dowody pozwalające stwierdzić, że sytuacja faktyczna skarżącego lub sytuacja w Syrii nie zmieniły się w taki sposób, że dowody przedstawione przez Radę w celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach w 2016 r. nie byłyby już istotne dla uzasadnienia pozostawienia jego nazwiska w tych wykazach w 2018 r.
- 102 W tym względzie, po pierwsze, należy stwierdzić, że sytuacja w Syrii nie uległa poprawie w latach 2016–2018. Dowody przedstawione przez skarżącego w skardze i mające na celu wykazanie, że sytuacja gospodarcza w Syrii jest taka, że niepoważnym jest sądzić, że jest on w stanie wspierać reżim za pomocą tych niewielkich środków, które mu pozostały, nie pozwalają uznać, że kontekst syryjski zmienił się w taki sposób, że pozostawienie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach nie znajduje już uzasadnienia. Przeciwnie, sprawozdanie Grupy Banku Światowego z 2017 r. na temat gospodarczych i społecznych konsekwencji konfliktu w Syrii, artykuł czasopisma *International Business Times* z dnia 14 marca 2016 r. na temat kosztów wojny w Syrii dla Rosji i Stanów Zjednoczonych i wreszcie artykuł w gazecie *Time* z dnia 9 kwietnia 2018 r., który ma odpowiedzieć na pytanie, dlaczego syryjska wojna domowa staje się jeszcze bardziej skomplikowana, świadczą o tym, że wojna w Syrii wciąż się rozgrywa. W tym kontekście Rada i Unia słusznie opowiadają się za utrzymaniem środków ograniczających, które uważają za niezbędne do wywarcia presji na reżimie syryjskim.
- 103 Po drugie, mimo że skarżący twierdzi, że jego działalność handlowa ustała i że nigdy nie miał powiązań z M. Al-Assadem, to należy stwierdzić, że przywołał on już takie argumenty w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 31 maja 2018 r., Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, pkt 115) oraz że w swoich

pismach nie przedstawił żadnego dowodu na to, że jego sytuacja osobista zmieniła się w latach 2016–2018. Jeśli chodzi o dokumenty przedstawione przez skarżącego w celu wykazania, że generał Bilal był szefem gabinetu M. Al-Assada, należy zauważyć, że bez uszczerbku dla przeprowadzonego w pkt 120 poniżej badania ich wartości dowodowej i tego, w jaki sposób mogą zakwestionować dowody przedstawione przez Radę, dowody te odnoszą się jedynie do ogólnej kontroli i jako takie nie pozwalają wykazać żadnej konkretnej zmiany w sytuacji skarżącego, o której Rada mogła i powinna była wiedzieć w chwili przyjęcia decyzji o pozostawieniu nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach. Ponadto dokumenty te mają na celu zakwestionowanie tego aspektu stosunków między skarżącym a M. Al-Assadem, ale nie odnoszą się do stosunków handlowych istniejących między tymi ostatnimi.

104 W związku z tym, nie przesądzając na tym etapie rozumowania Sądu kwestii tego, czy dowody przedstawione przez Radę rzeczywiście pozwalają na wykazanie zasadności powodów umieszczenia nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach w 2018 r., trzeba stwierdzić, że Rada nie była zobowiązana do przedstawienia dodatkowych dowodów, obok tych przedstawionych w 2016 r., ze względu na zmianę sytuacji skarżącego lub sytuacji w Syrii, które uzasadniałyby usunięcie jego nazwiska ze rozpatrywanych wykazów.

105 Dlatego też należy odrzucić przedstawione przez skarżącego argumenty, które kwestionują znaczenie przedłożonych dowodów z uwagi na to, z jakiego okresu pochodzą, lub na brak nowych potwierdzających ich dowodów. Ponadto w każdym wypadku należy odrzucić argument skarżącego, zgodnie z którym Rada nie mogła powołać się na artykuły, które Sąd w kontekście wyroku z dnia 13 listopada 2014 r., Kaddour I (T-654/11, niepublikowanego, EU:T:2014:947) uznał za niewykazujące zasadności podstaw do umieszczenia jego nazwiska w wykazie. W wyroku z dnia 26 października 2016 r., Kaddour II (T-155/15, niepublikowanym, EU:T:2016:628, pkt 78) odrzucono bowiem już ten argument dotyczący tych samych dowodów, przypominając, że każda sprawa wniesiona do Sądu ma swoje własne akta i że każde z tych akt są całkowicie autonomiczne. Tym samym fakt, że Rada w niniejszym postępowaniu przedstawia niektóre z dokumentów, które Sąd uznał w innej sprawie za niespełniające obowiązku dowodowego, nie pozbawia jej możliwości powołania się na te dokumenty, między innymi w celu zebrania zbioru wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i zgodnych dowodów mogących uzasadnić pozostawienie nazwiska skarżącego w rozpatrywanych wykazach.

[...]

***B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 oraz art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828***

143 Skarżący uważa, że jest uprawniony do skorzystania z przepisów art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 oraz art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828.

144 W tym względzie zdaniem skarżącego przesłanki przewidziane w tych przepisach nie mają charakteru kumulatywnego, a tym samym, wbrew temu, co utrzymuje Rada w odpowiedzi na skargę, może on powołać się na korzyść z tych przepisów, jeżeli spełnia jedną z określonych w nich przesłanek.

[...]

147 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 osób, podmiotów lub organów należących do jednej z kategorii, o których mowa w art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 2 tej decyzji, nie umieszcza się ani nie utrzymuje się w wykazie osób i podmiotów zamieszczonym w załączniku I do decyzji 2013/255, jeśli istnieją wystarczające informacje potwierdzające, 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. Te same warunki w odniesieniu do zamrożenia środków finansowych zostały powtórzone w art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828.

- 148 Jeśli chodzi przede wszystkim o argument skarżącego, że przesłanki te mają charakter alternatywny, a nie łączny, wymaga on wykładni tych przepisów. Zgodnie z orzecnictwem przepisy należy interpretować z uwzględnieniem nie tylko ich brzmienia, ale również ich kontekstu i wytyczonych im celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., Merck, 292/82, EU:C:1983:335, pkt 12; z dnia 10 marca 2005 r., easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, pkt 21).
- 149 W tym względzie należy zauważyć, że przesłanki wymienione w art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 oraz w art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828 są rozdzielone spójnikiem współrzędnym „lub”. Ponieważ z językowego punktu widzenia spójnik ten może przyjmować znaczenie bądź rozłączne, bądź łączne, należy go interpretować z uwzględnieniem kontekstu, w jakim został użyty, i w świetle celów rozpatrywanego aktu [zob. analogicznie wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 102].
- 150 Tymczasem celem realizowanym przez system środków ograniczających nałożonych decyzją 2013/255 i rozporządzeniem wykonawczym nr 36/2012 jest zakazanie wszelkich form wsparcia dla reżimu syryjskiego, aby wyrzucić na niego presję w celu zmiany jego polityki represji wobec ludności cywilnej. Aby osiągnąć ten cel, Rada przyjęła decyzję 2015/1836 zmieniającą decyzję 2013/255 właśnie dlatego, że stwierdziła, iż reżim syryjski usiłował obejść unijne środki ograniczające, aby kontynuować finansowanie i wspieranie swojej polityki brutalnych represji wobec ludności cywilnej (motyw 4 decyzji 2015/1836). W związku z tym, aby zapewnić skuteczność tych środków, Rada określiła pewne kategorie osób i podmiotów o szczególnym znaczeniu dla osiągnięcia takiego celu (motyw 5 decyzji 2015/1836), w szczególności osoby i podmioty, w odniesieniu do których należy przyjąć środki służące zamrożeniu środków finansowych. Te kategorie osób i podmiotów zostały zdefiniowane z uwzględnieniem ich związku z reżimem, wpływu, jaki mogą wywierać na ten reżim, lub wsparcia, jakiego mogą mu one udzielać w jakiegokolwiek formie (motywy 6–12 decyzji 2015/1836).
- 151 W związku z tym sformułowania użyte w art. 27 ust. 3 i art. 28 ust. 3 decyzji 2013/255 w brzmieniu zmienionym decyzją 2015/1836 oraz w art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012 w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem 2015/1828 należy rozumieć jako odzwierciedlające różne sposoby, za pomocą których dana osoba ma wspierać obecny reżim syryjski, przy czym nie wykluczają się one wzajemnie. Biorąc pod uwagę ten kontekst oraz cel realizowany przez decyzję 2013/255 i rozporządzenie nr 36/2012, przesłanki wymienione w tych przepisach siłą rzeczy muszą być kumulatywne.
- 152 Jakakolwiek inna interpretacja nie jest możliwa, w przeciwnym razie istniałoby ryzyko pozbawienia rozpatrywanego systemu środków ograniczających jego znaczenia. Byłoby to bowiem równoznaczne z przyznaniem, że dana osoba lub podmiot zostanie usunięta z rozpatrywanych wykazów, ponieważ nie jest już związana z reżimem, podczas gdy na przykład wywiera na niego wpływ lub jest z jej osobą związane rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających.

[...]

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Khaled Kaddour 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 23 września 2020 r.

Podpisy