



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (peti senat)

z dne 4. aprila 2019*

„Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi, sprejeti proti Siriji – Zamrznitev sredstev – Pravica do obrambe – Pravica do učinkovitega sodnega varstva – Očitna napaka pri presoji – Lastninska pravica – Sorazmernost – Škodovanje ugledu“

V zadevi T-5/17,

Ammar Sharif, stanujoč v Damasku (Sirija), ki ga zastopata B. Kennelly, QC, in J. Pobjoy, barrister,

tožeča stranka,

proti

Svetu Evropske unije, ki ga zastopajo S. Kyriakopoulou, P. Mahnič in V. Piessevaux, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropske komisije, ki jo zastopata L. Havas in J. Norris, agenta,

intervenientka,

zaradi, primarno, predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti Izvedbenega sklepa Sveta (SZVP) 2016/1897 z dne 27. oktobra 2016 o izvajanju Sklepa 2013/255/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL 2016, L 293, str. 36), Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2016/1893 z dne 27. oktobra 2016 o izvajanju Uredbe (EU) št. 36/2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji (UL 2016, L 293, str. 25), Sklepa Sveta (SZVP) 2017/917 z dne 29. maja 2017 o spremembi Sklepa 2013/255/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL 2017, L 139, str. 62), Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2017/907 z dne 29. maja 2017 o izvajanju Uredbe (EU) št. 36/2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji (UL 2017, L 139, str. 15), Sklepa Sveta (SZVP) 2018/778 z dne 28. maja 2018 o spremembi Sklepa 2013/255/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL 2018, L 131, str. 16) in Izvedbene uredbe Sveta (EU) 2018/774 z dne 28. maja 2018 o izvajanju Uredbe (EU) št. 36/2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji (UL 2018, L 131, str. 1) v delu, v katerem se ti akti nanašajo na tožečo stranko, ter podredno, predloga na podlagi člena 277 PDEU za ugotovitev, da se člen 28(2)(a) Sklepa Sveta 2013/255/SZVP z dne 31. maja 2013 o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL 2013, L 147, str. 14), kakor je bil spremenjen s Sklepom Sveta (SZVP) 2015/1836 z dne 12. oktobra 2015 (UL 2015, L 266, str. 75), in člen 15(1a)(a) Uredbe Sveta (EU) št. 36/2012 z dne 18. januarja 2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji in o razveljavitvi Uredbe št. 442/2011 (UL 2012, L 16, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EU) 2015/1828 z dne 12. oktobra 2015 (UL 2015, L 266, str. 1), ne uporabljata v delu, v katerem se ti določbi nanašata na tožečo stranko,

* Jezik postopka: angleščina.

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

v sestavi D. Gratsias, predsednik, I. Labucka, sodnica, in I. Ulloa Rubio (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: F. Oller, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka in obravnave z dne 7. septembra 2018

izreka naslednjo

Sodbo¹

Dejansko stanje

- 1 Tožeča stranka, Ammar Sharif, je poslovnež s sirskim državljanstvom.
- 2 Svet Evropske unije, ki je ostro obsojal nasilno zatiranje miroljubnih demonstracij v različnih krajih po celotni Siriji in sirske organe pozval, naj se vzdržijo uporabe sile, je 9. maja 2011 sprejel Sklep 2011/273/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL 2011, L 121, str. 11). Glede na resnost položaja je Svet uvedel embargo na orožje, prepoved izvoza opreme, ki bi se lahko uporabila za notranjo represijo, omejitve glede sprejemanja določenih oseb in subjektov, odgovornih za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji, v Evropsko unijo ter zamrznitev njihovih sredstev in gospodarskih virov.
- 3 Imena oseb, odgovornih za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji, ter imena fizičnih in pravnih oseb in subjektov, ki so z njimi povezani, so navedena v Prilogi k Sklepu 2011/273. Svet lahko v skladu s členom 5(1) tega sklepa na predlog države članice ali visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko to prilogo spremeni.
- 4 Ker nekateri omejevalni ukrepi proti Sirski arabski republiki spadajo na področje uporabe Pogodbe o delovanju Evropske unije, je Svet sprejel Uredbo (EU) št. 442/2011 z dne 9. maja 2011 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji (UL 2011, L 121, str. 1). Ta uredba je v bistvu enaka Sklepu 2011/273, vendar so v njej določene možnosti za sprostitev zamrznjenih sredstev. Seznam oseb, subjektov in organov, ki so bili bodisi spoznani za odgovorne za zadevno zatiranje bodisi povezani s temi odgovornimi, iz Priloge II k tej uredbi je enak seznamu iz Priloge k Sklepu 2011/273. Člen 14(1) in (4) Uredbe št. 442/2011 določa, da kadar Svet odloči, da se bodo za fizično ali pravno osebo, subjekt ali organ uporabljali zadevni omejevalni ukrepi, ustrezno spremeni Prilogo II in poleg tega v rednih časovnih presledkih, najmanj pa vsakih 12 mesecev, pregleda seznam iz te priloge.
- 5 Svet je s Sklepom 2011/782/SZVP z dne 1. decembra 2011 o omejevalnih ukrepih proti Siriji in razveljavitvi Sklepa 2011/273 (UL 2011, L 319, str. 56) ugotovil, da je zaradi resnosti razmer v Siriji potrebna uvedba dodatnih omejevalnih ukrepov. Zaradi jasnosti so bili ukrepi, uvedeni s Sklepom 2011/273, in dodatni ukrepi združeni v en sam pravni instrument. Sklep 2011/782 v členu 18 določa omejitve vstopa na ozemlje Unije, v členu 19 pa zamrznitev sredstev in gospodarskih virov oseb in subjektov, katerih ime je navedeno v njegovi Prilogi I.
- 6 Uredba št. 442/2011 je bila nadomeščena z Uredbo Sveta (EU) št. 36/2012 z dne 18. januarja 2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji in razveljavitvi Uredbe št. 442/2011 (UL 2012, L 16, str. 1).

¹ Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

- 7 S Sklepom Sveta 2012/739/SZVP z dne 29. novembra 2012 o omejevalnih ukrepih proti Siriji in razveljavitvi Sklepa 2011/782/SZVP (UL 2012, L 330, str. 21) so bili zadevni omejevalni ukrepi združeni v en sam pravni instrument.
- 8 Sklep 2012/739 je bil nadomeščen s Sklepom Sveta 2013/255/SZVP z dne 31. maja 2013 o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL 2013, L 147, str. 14). Sklep 2013/255 je bil s Sklepom Sveta 2014/309/SZVP z dne 28. maja 2014 o spremembi Sklepa 2013/255 (UL 2014, L 160, str. 37) podaljšan do 1. junija 2015.
- 9 Svet je 12. oktobra 2015 sprejel Sklep (SZVP) 2015/1836 o spremembi Sklepa 2013/255 (UL 2015, L 266, str. 75). Istega dne je sprejel Uredbo (EU) 2015/1828 o spremembi Uredbe št. 36/2012 (UL 2015, L 266, str. 1).
- 10 V uvodni izjavi 6 Sklepa 2015/1836 je navedeno: „Svet ocenjuje, da lahko ob strogem nadzoru sirskega režima nad gospodarstvom ožji krog v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev ohranja svoj položaj le zato, ker je tesno povezan z režimom, uživa njegovo podporo in ima nanj tudi določen vpliv. Svet meni, da bi moral z omejevalnimi ukrepi uvesti omejitev vstopa in zamrzniti vsa sredstva in gospodarske vire, ki pripadajo, so v lasti, posesti ali pod nadzorom teh v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev, ki jih je določil Svet in so na seznamu v Prilogi I, da bi jim tako preprečili zagotavljanje materialne ali finančne podpore režimu, prek vpliva, ki ga imajo, pa tudi povečali pritisk na sam režim, da bi spremenil svojo politiko zatiranja“.
- 11 Besedilo členov 27 in 28 Sklepa 2013/255 je bilo spremenjeno s Sklepom 2015/1836. Ta člena zdaj določata omejitve glede vstopa ali prehoda čez ozemlja držav članic ter zamrznitev sredstev „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, razen če „obstaja dovolj informacij o tem, da [te osebe] niso ali niso več povezane z režimom ali nimajo vpliva nanj ali ne pomenijo realne nevarnosti za izognitev“.
- 12 Svet je z Izvedbenim sklepom (SZVP) 2016/1897 z dne 27. oktobra 2016 o izvajanju Sklepa 2013/255 (UL 2016, L 293, str. 36) spremenil Sklep 2013/255, zlasti z namenom, da bi se zadevni omejevalni ukrepi uporabili za druge osebe in subjekte, katerih imena so bila dodana na seznam iz Priloge k zadnjenavedenemu sklepu. Ime tožeče stranke je bilo na ta seznam vpisano v 212. vrstico razpredelnice A te priloge, skupaj z datumom vpisa njenega imena na zadevni seznam, v obravnavanem primeru 28. oktober 2016, in iz naslednjih razlogov:

„Vodilni sirskega poslovnež, ki v Siriji posluje na področju bančništva in zavarovalništva ter v gostinskih sektorjih. Ustanovitelj družbe Byblos Bank Syria, glavni delničar družbe Unlimited Hospitality Ltd in član upravnega odbora družb Solidarity Alliance Insurance Company in Al-Aqueelah Takaful Insurance Company“.
- 13 Svet je 27. oktobra 2016 sprejel Izvedbeno uredbo (EU) 2016/1893 o izvajanju Uredbe št. 36/2012 (UL 2016, L 293, str. 25). Ime tožeče stranke je bilo v razpredelnici A Priloge k tej izvedbeni uredbi navedeno z enakimi podatki in razlogi, kot so navedeni v Izvedbenem sklepu 2016/1897.
- 14 Svet je 28. oktobra 2016 v *Uradnem listu Evropske unije* objavil Obvestilo osebam, za katere veljajo omejevalni ukrepi, določeni v Sklepu 2013/255 in Uredbi št. 36/2012 (UL 2016, C 398, str. 4).
- 15 Svet je 29. maja 2017 sprejel Sklep (SZVP) 2017/917 o spremembi Sklepa 2013/255 (UL 2017, L 139, str. 62). S členom 1 Sklepa 2017/917 je bil člen 34 Sklepa 2013/255 spremenjen za določitev podaljšanja omejevalnih ukrepov iz Priloge k temu sklepu do 1. junija 2018. Poleg tega je bilo v skladu s členom 2 Sklepa 2017/917 v zvezi z osebami, ki niso tožeča stranka, spremenjenih petinpetdeset vnosov iz Priloge I k temu sklepu. Nazadnje, Sklep 2017/917 je v skladu s svojim členom 3 začel veljati na dan njegove objave.

- 16 Svet je istega dne sprejel Izvedbeno uredbo (EU) 2017/907 o izvajanju Uredbe št. 36/2012 (UL 2017, L 139, str. 15). V skladu s členom 1 te izvedbene uredbe je bila spremenjena Priloga II k Uredbi št. 36/2012, da bi se upoštevale spremembe Priloge I k Sklepu 2013/255, izvedene s Sklepom 2017/917. Ta izvedbena uredba je v skladu s svojim členom 2 začela veljati na dan njene objave.
- 17 Svet je 28. maja 2018 sprejel Sklep (SZVP) 2018/778 o spremembi Sklepa 2013/255 (UL 2018, L 131, str. 16). S členom 1 Sklepa 2018/778 je bil člen 34 Sklepa 2013/255 spremenjen za določitev podaljšanja omejevalnih ukrepov, določenih v Prilogi k temu sklepu, do 1. junija 2019. Poleg tega je bilo v skladu s členom 2 Sklepa 2018/778 v zvezi z osebami, ki niso tožeča stranka, spremenjenih štiriintrideset vnosov iz Priloge I k temu sklepu. Nazadnje, Sklep 2018/778 je v skladu s svojim členom 3 začel veljati dan po njegovi objavi.
- 18 Svet je istega dne sprejel Izvedbeno uredbo (EU) 2018/774 o izvajanju Uredbe št. 36/2012 (UL 2018, L 131, str. 1). V skladu s členom 1 te izvedbene uredbe je bila Priloga II k Uredbi št. 36/2012 spremenjena, da bi se upoštevale spremembe Priloge I k Sklepu 2013/255, izvedene s Sklepom 2018/778. Ta izvedbena uredba je v skladu s svojim členom 2 začela veljati dan po njeni objavi.

Postopek in predlogi strank

- 19 Tožeča stranka je 4. januarja 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo zoper Izvedbeni sklep 2016/1897 in Izvedbeno uredbo 2016/1893.
- 20 Svet je 3. aprila 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložil odgovor na tožbo.
- 21 Evropska komisija je 31. marca 2017 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za intervencijo v tem postopku v podporo predlogom Sveta. Predsednik petega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 28. aprila 2017 dovolil to intervencijo. Komisija je 22. junija 2017 vložila svojo vlogo. Tožeča stranka je v določenem roku predložila stališča glede te vloge.
- 22 Tožeča stranka je 19. maja 2017 vložila repliko, Svet pa 27. junija 2017 dupliko.
- 23 Tožeča stranka je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 3. avgusta 2017, tožbo prilagodila tako, da je predlagala tudi razglasitev ničnosti Sklepa 2017/917 in Izvedbene uredbe 2017/907.
- 24 V okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 89(3)(d) Poslovnika Splošnega sodišča, je Splošno sodišče 27. februarja 2018 Svet pozvalo, naj mu predloži pregledno različico nekaterih dokumentov. Ta je zahtevo izpolnil 9. marca 2018.
- 25 Tožeča stranka je z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 11. junija 2018, tožbo prilagodila tako, da je predlagala tudi razglasitev ničnosti Sklepa 2018/778 in Izvedbene uredbe 2018/774.
- 26 V okviru ukrepov procesnega vodstva, določenih v členu 89(3)(d) Poslovnika, je Splošno sodišče 15. junija in 28. septembra 2018 Svet pozvalo, naj mu predloži dokumente. Ta je zahtevo Splošnega sodišča izpolnil 20. junija oziroma 3. oktobra 2018.
- 27 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- Izvedbeni sklep 2016/1897, Izvedbeno uredbo 2016/1893, Sklep 2017/917, Izvedbeno uredbo 2017/907, Sklep 2018/778 in Izvedbeno uredbo 2018/774 (v nadaljevanju: izpodbijani akti) razglasi za nične v delu, v katerem se ti akti nanašajo nanjo;

- podredno, na podlagi členov 277 in 263 PDEU ugotovi, da se člen 28(2)(a) Sklepa 2013/255, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2015/1836, in člen 15(1a)(a) Uredbe št. 36/2012, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2015/1828, ne uporabljata v delu, v katerem se nanašata na tožečo stranko;
 - Svetu naloži plačilo stroškov.
- 28 V tožbi je tožeča stranka na podlagi člena 340, drugi odstavek, PDEU podala odškodninski zahtevek za povračilo škode, ki naj bi ji nastala zaradi vpisa njenega imena v izpodbijane akte. V repliki je tožeča stranka od tega zahtevka odstopila, ker ni mogla predložiti podrobnih dokazov o obsegu nastale škode.
- 29 Svet Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - podredno, če bi bilo treba izpodbijane akte v delu, v katerem se nanašajo na tožečo stranko, razglasiti za nične, odredi ohranitev učinkov izpodbijanih sklepov v delu, v katerem se nanašajo nanjo, do izteka roka za pritožbo;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 30 Komisija, ki podpira Svet, Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 31 Komisija je na obravnavi umaknila svoj drugi tožbeni predlog.

Pravo

Dopustnost vlog za prilagoditev predlogov v delu, v katerem se nanašajo na Izvedbeno uredbo 2017/907 in Izvedbeno uredbo 2018/774

[...]

Utemeljenost

- 35 Tožeča stranka je v utemeljitev tožbe v vlogi navedla dva tožbena razloga, pri čemer se prvi nanaša na napačno uporabo prava in očitno napako pri presoji, drugi pa na kršitev lastninske pravice, načela sorazmernosti, svobode gospodarske pobude in pravice do ugleda. V vlogah za prilagoditev predlogov je navedla tudi tretji tožbeni razlog, ki se formalno nanaša na kršitev pravice do obrambe, pravice do dobrega upravljanja in pravice do učinkovitega sodnega varstva.
- 36 Splošno sodišče meni, da je treba za tretji tožbeni razlog, ker se trditve v utemeljitev tega tožbenega razloga, navedenega v vlogah za prilagoditev predlogov, dejansko nanašajo na napako pri presoji, in ne na kršitev procesnih pravic, šteti, da se nanaša na tako napako in da se bo preučil skupaj s prvim tožbenim razlogom.

- 37 Poleg tega je tožeča stranka podredno navedla četrti tožbeni razlog, ki se nanaša na ugovor nezakonnosti, v skladu s katerim merilo za določitev iz člena 28(2)(a) Sklepa 2013/255, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2015/1836, in člena 15(1a)(a) Uredbe št. 36/2012, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2015/1828, ni sorazmerno glede na cilje, zastavljene z izpodbijanimi akti, in je treba ugotoviti, da se v zvezi z njo ne uporablja.
- 38 Zato Splošno sodišče meni, da je primerno najprej skupaj preučiti prvi in tretji tožbeni razlog, nato drugi tožbeni razlog ter nazadnje četrti tožbeni razlog, ki se nanaša na ugovor nezakonnosti in ga tožeča stranka navaja podredno.

[...]

Ugovor nezakonnosti

- 86 Tožeča stranka v skladu s členom 277 PDEU podredno navaja ugovor nezakonnosti, ki se nanaša na merilo za določitev iz člena 28(2)(a) Sklepa 2013/255, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2015/1836, in člena 15(1a)(a) Uredbe št. 36/2012, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2015/1828, v zvezi s kategorijo „v Siriji delujoči vodilni poslovneži“. Tožeča stranka v zvezi s tem trdi, da to merilo ni sorazmerno z legitimnimi cilji, zastavljenimi z izpodbijanimi akti, in da je treba zato ugotoviti, da se v zvezi z njo ne uporablja, če se razlaga tako, da se lahko nanaša na vse „v Siriji delujoče vodilne poslovneže“, ne glede na to, ali obstaja povezava med to osebo in sirskim režimom.
- 87 V zvezi s tem tožeča stranka na prvem mestu izpodbija skladnost izpodbijanega merila za vpis z načelom sorazmernosti. Trdi, da samovoljni obseg in domet merila, ki naj bi izhajalo iz razlage, ki jo izpodbija, presega meje tega, kar je primerno in nujno za uresničitev ciljev izpodbijanih aktov. Poleg tega trdi, da je treba po eni strani merilo, ki ga izpodbija, razlagati glede na predmet in namen omejevalnih ukrepov in da po drugi strani upoštevajoč represivnost omejevalnih ukrepov in uničujoč učinek, ki ga imajo ti ukrepi na ugled in gospodarsko dejavnost osebe, na katero se ti ukrepi nanašajo, določitev oseb na tako samovoljni podlagi ne more biti utemeljena, še manj pa sorazmerna.
- 88 Tožeča stranka na drugem mestu poudarja, da se glede na člen 28(3) Sklepa 2013/255, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2015/1836, in člen 15(1a) Uredbe št. 36/2012, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 2015/1828, z zadevnim merilom za vpis predpostavlja, da obstaja zadostna povezava med kategorijo „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“ in sirskim režimom. Meni, da Svet z ugotovitvijo, da lahko oseba, določena z omejevalnimi ukrepi, dokaže, da ni povezana s sirskim režimom, ne more upravičiti samovoljnosti tega merila, ker od nje ni mogoče zahtevati predložitve negativnega dokaza o tem, da merilo ni izpolnjeno.
- 89 Svet izpodbija ugovor nezakonnosti, ki ga navaja tožeča stranka, in na eni strani trdi, da je vpis njenega imena posledica posamične presoje predloženih dokazov, na drugi strani pa, da ima v skladu s sodbo z dne 21. aprila 2015, Anbouba/Svet (C-630/13 P, EU:C:2015:247) široko diskrecijsko pravico za opredelitev splošnih meril za določitev. Poleg tega Svet trdi, da domneva iz Sklepa 2013/255 temelji na pravni podlagi ter je sorazmerna in izpodbijna.
- 90 Najprej je treba opozoriti, da načelo sorazmernosti kot splošno načelo prava Unije v skladu s sodno prakso zahteva, da akti institucij Unije ne presegajo mej tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev ciljev, ki se jim sledi z zadevno ureditvijo. Če je torej mogoče izbirati med več ustreznimi ukrepi, je treba uporabiti najmanj omejujočega, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej sodbo z dne 27. februarja 2014, Ezz in drugi/Svet, T-256/11, EU:T:2014:93, točka 205 in navedena sodna praksa).

- 91 Dalje, poudariti je treba, da lahko institucije v skladu s sodno prakso uporabijo domneve, ki upravi, ki nosi dokazno breme, omogočajo izpeljavo sklepov na podlagi splošnih izkušenj, ki izhajajo iz običajnega poteka dogodkov (glej po analogiji in v tem smislu sodbo z dne 10. septembra 2009, Akzo Nobel in drugi/Komisija, C-97/08 P, EU:C:2009:536, točke od 60 do 63, in sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott v zadevi T-Mobile Netherlands in drugi, C-8/08, EU:C:2009:110, točke od 87 do 89).
- 92 Poleg tega je iz sodne prakse razvidno, da domneva, čeprav jo je težko ovreči, ostane v dopustnih mejah, če je sorazmerna z zastavljenim legitimnim ciljem, če obstaja možnost predložitve nasprotnega dokaza in če je zagotovljena pravica do obrambe (glej sodbo z dne 29. septembra 2011, Elf Aquitaine/Komisija C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 62 in navedena sodna praksa). Poleg tega je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da se člen 6(2) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, nanaša tudi na dejanske in pravne domneve, vendar državam nalaga, da morajo njihovo uporabo razumno omejiti, pri tem pa upoštevati pomembnost tega, kar je od takšnih domnev odvisno, in ohraniti pravico do obrambe (sodba ESČP z dne 7. oktobra 1988, Salabiaku proti Franciji, CE:ECHR:1988:1007JUD 001051983).
- 93 Nazadnje je treba ugotoviti, da je Svet, kot je razvidno iz uvodnih izjav od 1 do 6 Sklepa 2015/1836, ker omejevalni ukrepi, sprejeti v Sklepu 2011/273, niso uspeli ustaviti zatiranja, ki ga je sirski režim izvajal nad civilnim prebivalstvom v Siriji, glede na resnost razmer v Siriji sklenil, da je treba v okviru člena 29 PEU ohraniti te omejevalne ukrepe in poskrbeti za njihovo učinkovitost, tako da se izpopolnijo ter hkrati ostanejo ciljno usmerjeni in diferencirani, ob tem pa upoštevati tudi humanitarne razmere, v katerih živi sirsko prebivalstvo.
- 94 Za dosego teh ciljev in zaradi strogega nadzora sirskega režima nad gospodarstvom je Svet ugotovil, da po eni strani obstoječi režim ne bi mogel obstajati brez podpore direktorjev podjetij, in da je po drugi strani omejen krog „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“ lahko svoj status ohranil le zaradi tesne povezanosti s sirskega režimom in njegove podpore, ter zaradi vpliva, ki ga imajo v njem. Svet je tako – kot je navedeno v točki 56 zgoraj – nameraval vzpostaviti domnevo o povezavi „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“ s sirskega režimom.
- 95 Kot je določeno v členu 27(2)(a) in členu 28(2)(a) Sklepa 2013/255, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2015/1836, namreč za osebe, ki spadajo v kategorijo „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, zdaj veljajo omejevalni ukrepi, določeni s tem sklepom. Poleg tega v skladu s členom 27(3) in členom 28(3) tega sklepa ti ukrepi za te osebe ne veljajo ali ne veljajo več le, če obstaja dovolj informacij o tem, da niso ali niso več povezane z režimom ali nimajo vpliva nanj ali ne pomenijo resnične nevarnosti za izognitev.
- 96 V obravnavanem primeru je treba preučiti, ali je izpodbijano merilo za vpis v skladu z načelom sorazmernosti.
- 97 Na prvem mestu je treba navesti, da je izpodbijano merilo za vpis potrebno in primerno za uresničitev ciljev, ki se jim sledi s Sklepom 2013/255 in Uredbo št. 36/2012, katerih namen je odločno obsoditi in odpraviti nasilno zatiranje, ki ga B. Al Asad in njegov režim izvajata nad civilnim prebivalstvom v Siriji. Po eni strani je treba v zvezi s tem spomniti, da ima Svet široko diskrecijsko pravico pri splošni in abstraktni določitvi pravnih meril in načinov sprejemanja omejevalnih ukrepov (glej v tem smislu sodbo z dne 28. novembra 2013, Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, točka 120). Po drugi strani je treba ugotoviti, da je Svet izpodbijano merilo za vpis določil leta 2015, ker se je kljub omejevalnim ukrepom za izvajanje pritiska na sirski režim, ki so bili sprejeti za obdobje štirih let, in sicer od maja 2011, zatiranje sirskega prebivalstva nadaljevalo. Poleg tega naj bi zaradi strogega nadzora sirskega režima nad gospodarstvom zamrznitev sredstev in gospodarskih virov, ki pripadajo kategoriji „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, preprečevala, da bi ta kategorija oseb še naprej zagotavljala materialno ali finančno podporo sirskega režimu in glede na

vpliv, ki ga ima, povečala pritisk na režim, da bi spremenil svojo politiko zatiranja. V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je zamrznitev sredstev „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“ nujno potrebna za izvajanje pritiska na sirski režim za prenehanje ali zmanjšanje nasilja nad civilnim prebivalstvom ter da je zato potrebna in primerna za zagotavljanje učinkovitosti ukrepov, sprejetih proti tej kategoriji oseb.

- 98 Na drugem mestu je treba v zvezi s tem, ali je zadevno merilo za vpis zadostno za izpolnitev tako zastavljenih ciljev, ugotoviti, da bi bila lahko uresničitev teh ciljev ogrožena, če se izpodbijani akti ne bi nanašali na osebe, ki spadajo v kategorijo „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, saj ta kategorija oseb pomeni bistveno materialno in finančno podporo sirskemu režimu. Določitev zadevnega merila za vpis je namreč posledica nadaljnjega zatiranja sirskega civilnega prebivalstva, kljub uvedbi omejevalnih ukrepov leta 2011. Poleg tega je uvedba tega merila v Sklepu 2015/1836 in v Uredbi 2015/1828 posledica razvoja sodne prakse, ki je Svet vodila k natančnejši opredelitvi meril, na podlagi katerih je mogoča učinkovita uresničitev ciljev, ki se jim sledi z zadevno ureditvijo. Ob upoštevanju teh ugotovitev izpodbijano merilo za vpis očitno zadostuje za uresničitev teh ciljev.
- 99 Na tretjem mestu je, kar zadeva težave, povzročene tožeči stranki, iz sodne prakse razvidno, da temeljne pravice niso absolutne pravice in je njihovo uresničevanje mogoče omejiti s cilji v splošnem interesu, ki jim sledi Unija. Tako vsak gospodarski ali finančni omejevalni ukrep ne glede na merilo za vpis, na podlagi katerega je bil ta ukrep uveden, po definiciji povzroča učinke, ki posegajo v nekatere temeljne pravice osebe, katere ime je vpisano na zadevne sezname. S pomenom ciljev, ki se jim sledi s spornimi predpisi, je mogoče utemeljiti negativne, celo zelo negativne posledice za nekatere subjekte.
- 100 Preučiti je torej treba, ali domneva povezave oseb, ki spadajo v kategorijo „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, s sirskim režimom, ki jo je postavil Svet, ni očitno nesorazmerna.
- 101 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da lahko Svet opredeli splošna merila za vpis na podlagi splošnih izkušenj, navedenih v točki 2 in naslednjih zgoraj, in iz njih izpelje pravne posledice.
- 102 V tej zadevi je Svet pri določitvi izpodbijanega merila za vpis menil, kot je navedeno v točkah 56 in 94 zgoraj, da to, da je nekdo „v Siriji delujoči vodilni poslovnež“, pomeni povezavo s sirskim režimom.
- 103 Dalje je treba opozoriti, da je treba med pravnimi domnevami razlikovati med izpodbojnimi in neizpodbojnimi. Pravna domneva je namreč izpodbojna, če jo je mogoče ovreči s predložitvijo nasprotnega dokaza, medtem ko je domneva absolutna ali neizpodbojna, če je ni mogoče ovreči z nobenim nasprotnim dokazom.
- 104 V zvezi s tem je treba preveriti, ali je v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 92 zgoraj, domneva o povezavi oseb, ki spadajo v kategorijo „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, s sirskim režimom, postavljena v razumnih mejah, ali jo je mogoče ovreči z nasprotnim dokazom in ali je zagotovljena pravica do obrambe.
- 105 Na prvem mestu je treba ugotoviti, da je lahko Svet ob upoštevanju, najprej, avtoritarnosti sirskega režima, dalje, razmerja soodvisnosti, ki se je razvilo med poslovnimi krogi in sirskim režimom zaradi procesa liberalizacije gospodarstva, ki ga je začel B. Al Asad, ter nazadnje strogega nadzora države nad sirskim gospodarstvom, dejstvo, da osebe iz kategorije „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“ lahko ohranijo svoj status le zaradi tesne povezanosti s sirskim režimom, upravičeno štel za splošno izkušnjo. V zvezi s tem je treba presoditi, da je razumno domnevati, da je oseba iz te kategorije povezana z režimom B. Al Asada, ki ji omogoča razvoj njene poslovne dejavnosti in nudi koristi od politike tega režima.
- 106 Na drugem mestu je treba opozoriti, kot je bilo navedeno v točkah 56 in 94 zgoraj, da je Svet postavil izpodbojno domnevo o povezavi oseb, ki spadajo v kategorijo „v Siriji delujočih vodilnih poslovnežev“, s sirskim režimom. Imena oseb, ki spadajo v to kategorijo, se namreč ne vpišejo, če se ugotovi, da te

niso ali niso več povezane z obstoječim režimom ali da nimajo nobenega vpliva nanj ali ne predstavljajo realnega tveganja za izogibanje. Ugotoviti pa je treba, kot je bilo navedeno v točki 67 zgoraj, da tožeča stranka ni predložila nobenega dokumenta, s katerimi bi dokazala, da je bila v enem od teh položajev.

- 107 Tako bi morala tožeča stranka za izpodbijanje sporne domneve predložiti elemente, ki bi lahko po eni strani izpodbili to, da je bila „v Siriji delujoči vodilni poslovnež“, in po drugi strani predložiti nasprotni dokaz, in sicer, da ni bila ali da ni bila več povezana z režimom B. Al Asada, ali da ni imela nobenega vpliva nanj, ali da ni predstavljala realnega tveganja za izogibanje.
- 108 Tožeča stranka je imela, da bi dokazala svojo nepovezanost s sirskim režimom in tako dokazala, da domneve ni mogoče sprejeti, ter dosegla umik svojega imena s spornih seznamov, možnost predložiti indice ali dokaze, na podlagi katerih bi lahko izpodbijala obrazložitve v zvezi z njo, zlasti z opiranjem na dejstva in informacije, ki jih je lahko imela samo ona in ki dokazujejo, da ni bila ali ni več članica upravnega odbora družb, navedenih v obrazložitvi Sveta, da ni imela ali nima več delnic teh družb ali da te niso vplivale na sirsko gospodarstvo in da zato njena udeležba v teh družbah ni pomenila tveganja za izogibanje.
- 109 Na tretjem mestu je treba opozoriti, da mora Svet – ker ukrepi, kakršni so izpodbijani akti, močno vplivajo na pravice in svoboščine zadevnih oseb – spoštovati pravico do obrambe teh oseb tako, da jih obvesti o razlogih za vpis njihovega imena na zadevni seznam ob sprejetju sklepa ali takoj zatem, in da jim omogoči, da predložijo svoje pripombe najpozneje pred sprejetjem drugega sklepa, ki se nanaša nanje, ter tako po potrebi ovržejo zadevno domnevo tako, da uveljavljajo elemente v zvezi s svojim osebnim položajem, ki govorijo v prid sprejetju ali nesprejetju sklepa ali taki ali drugačni vsebini sklepa (glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Francija/People’s Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, točke od 61 do 67). V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je iz spisa razvidno, da je Svet v dopisu z dne 19. decembra 2016 tožeči stranki posredoval dokaze in predlog za vpis na seznam, ki ga je predložila država članica, na podlagi katerih je bilo njeno ime vpisano na sezname, priložene k izpodbijanemu aktu. Svet je zato tožeči stranki omogočil, da dokaže, da kljub obstoju resnih indiciev, na podlagi katerih naj bi ta spadala v kategorijo oseb, na katere se nanaša zadevno merilo za vpis, ni bila povezana s sirskim režimom. Zato je treba ugotoviti, da je bila pravica do obrambe tožeče stranke spoštovana.
- 110 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da je izpodbijano merilo za vpis v skladu z načelom sorazmernosti in ni samovoljno, saj je Svet to merilo glede na zgoraj navedeni okvir v Sklep 2015/1836 in Uredbo 2015/1828 uvedel upravičeno in sorazmerno s cilji, ki se jim sledi z ureditvijo o omejevalnih ukrepih proti Siriji, pri čemer je ohranil možnost, da zadevne osebe izpodbijajo domnevo o povezavi s sirskim režimom.
- 111 Zato je treba ugovor nezakonitosti, ki ga je podala tožeča stranka, zavrniti kot neutemeljen, ne da bi se bilo treba izreči o njegovi dopustnosti, ki jo izpodbija Komisija.

[...]

Stroški

- 113 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 138(1) Poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.
- 114 Ker v obravnavanem primeru tožeča stranka ni uspela, se ji na predlog Sveta naloži plačilo stroškov. Poleg tega Komisija kot institucija intervenientka nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (peti senat),

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Ammar Sharif nosi svoje stroške in stroške Sveta Evropske unije.**
- 3. Evropska komisija nosi svoje stroške.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 4. aprila 2019.

Podpisi