



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 21 april 2015*

”Överklagande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Arabrepubliken Syrien — Åtgärder som vidtagits mot personer och enheter som gagnas av regimens politik — Bevis för att uppförandet på förteckningarna var välgrundat — Rad av indicier”

I mål C-630/13 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 25 november 2013,

Issam Anbouba, Homs (Syrien), företrädd av M.-A. Bastin, J.-M. Salva och S. Orlandi, avocats,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrädd av A. Vitro, R. Liudvinaviciute och M.-M. Joséphidès, samtliga i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Pardo Quintillán och F. Castillo de la Torre, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i överklagandet,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, C. Vajda och S. Rodin samt domarna A. Rosas (referent), E. Juhász, A. Borg Barthet, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby och F. Biltgen,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 november 2014,

* Rättegångsspråk: franska.

och efter att den 8 januari 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Issam Anbouba har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 13 september 2013 i mål T-592/11, Anbouba/rådet, EU:T:2013:427 (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Issam Anboubas talan om ogiltigförklaring av nedanstående rättsakter:
 - rådets beslut 2011/684/Gusp av den 13 oktober 2011 om ändring av beslut 2011/273/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 269, s. 33),
 - rådets beslut 2011/782/Gusp av den 1 december 2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273/Gusp (EUT L 319, s. 56),
 - rådets förordning (EU) nr 1011/2011 av den 13 oktober 2011 om ändring av rådets förordning (EU) nr 442/2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 269, s. 18),
 - rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 16, s. 1), och
 - rådets genomförandeförordning (EU) nr 410/2012 av den 14 maj 2012 om genomförande av artikel 32.1 i förordning (EU) nr 36/2012 (EUT L 126, s. 3),

i den mån Issam Anbouba finns upptagen i förteckningarna över personer på vilka de restriktiva åtgärder som beslutats i enlighet med dessa rättsakter är tillämpliga (nedan kallade de omtvistade rättsakterna).

Bakgrund till tvisten

- 2 Den 9 maj 2011 antog Europeiska unionens råd med stöd av artikel 29 FEU beslut 2011/273/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 121, s. 11). Det följer av skäl 2 i beslutet att "[u]nionen ... med kraft [fördömer] det brutala kuvandet, bland annat med skarp ammunition, av fredliga protester på olika platser i Syrien, vilket har resulterat i att flera demonstranter har dödats och i att människor har skadats samt inneburit godtyckliga frihetsberövanden". Skäl 3 i nämnda beslut har följande lydelse:

"Mot bakgrund av den allvarliga situationen bör det införas restriktiva åtgärder mot [Arabrepubliken] Syrien och mot de personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien."
- 3 Enligt artikel 3.1 i beslut 2011/273 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorier för personer som är ansvariga för våldsamt förtryck av civilbefolkningen i Syrien och personer som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagan. I artikel 4.1 i nämnda beslut stadgas att "[a]lla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, och fysiska eller juridiska personer samt enheter som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagan, ska frysas". Villkoren för frysen definieras i artikel 4.2–4.6 i beslut 2011/273. Enligt artikel 5.1 i beslutet fastställer rådet denna förteckning.

- 4 Rådets förordning (EU) nr 442/2011 av den 9 maj 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 121, s. 1) antogs med stöd av artikel 215 FEUF och beslut 2011/273. Enligt artikel 4.1 i den förordningen ska "[a]lla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga II ... frysas"
- 5 I skäl 2 i rådets beslut 2011/522/Gusp av den 2 september 2011 om ändring av beslut 2011/273/Gusp (EUT L 228, s. 16) erinrade rådet om att Europeiska unionen i de starkaste ordalag hade fördömt den brutala aktion som Bashar al-Assad och hans regim genomförde mot sitt eget folk, vilken hade lett till att många syriska medborgare dödats och skadats. Mot bakgrund av att den syriska regimen har fortsatt att trotsa uppmaningarna från unionen och det internationella samfundet, har unionen beslutat att anta ytterligare restriktiva åtgärder. I skäl 4 i nämnda beslut anges följande:

"Restriktionerna mot inresa samt frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser bör tillämpas på ytterligare personer och enheter som gagnas av eller stöder regimen politik, särskilt mot personer och enheter som finansierar regimen eller tillhandahåller regimen logistiskt stöd, i synnerhet säkerhetsapparaten, eller som undergräver ansträngningarna för att få till stånd en fredlig övergång till demokrati i Syrien".
- 6 Artikel 3.1 i beslut 2011/273, i dess lydelse enligt beslut 2011/522, avser även "personer som gagnas av eller stöder regimen politik". I artikel 4.1 i beslut 2011/273, i dess lydelse enligt beslut 2011/522, föreskrivs likaså att frysning ska ske av penningmedel som tillhör "personer och enheter som gagnas av eller stöder regimen samt personer och enheter som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagan".
- 7 Genom beslut 2011/522 uppfördes Issam Anboubas på förteckningen i bilagan till beslut 2011/273. Som skäl härför angavs följande:

"Ordförande i Issam Anbouba Est. for agro-industry [nedan kallat SAPCO]. Stöder den syriska regimen ekonomiskt."
- 8 Genom rådets förordning (EU) nr 878/2011 av den 2 september 2011 om ändring av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 228, s. 1) ändrades också de allmänna kriterier som föreskrevs i artikel 5.1 i förordning nr 442/2011 för att uppföra en person på förteckningen. Syftet härmed var, enligt vad som anges i skäl 2 i förordning nr 878/2011, att frysningen skulle omfatta de personer och enheter som gynnas av eller stöder regimen. Issam Anbouba uppfördes på förteckningen i bilaga II till förordning nr 442/2011 genom förordning nr 878/2011. De skäl som angavs i denna bilaga för att medta hans namn på förteckningen är identiska med dem som anges i bilagan till beslut 2011/522.
- 9 I rådets beslut 2011/628/Gusp av den 23 september 2011 om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 247, s. 17) och i förordning nr 1011/2011 behölls Issam Anboubas namn på de aktuella förteckningarna. Uppgifter om hans födelsedatum och födelseort lades till.
- 10 I rådets beslut 2011/684 om ändring av beslut 2011/273 upptogs namnet på en ny enhet på den aktuella förteckningen över personer, enheter och organ som berörs av de aktuella åtgärderna. Vissa bestämmelser i beslut 2011/273 ändrades också i sak.
- 11 Sedan ytterligare nya åtgärder vidtagits upphävdes beslut 2011/273 och ersattes av beslut 2011/782. I sistnämnda beslut kvarstod Issam Anboubas namn på förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder.

- 12 Genom förordning nr 36/2012 upphävdes förordning 442/2011, och Issam Anbouba uppfördes på förteckningen över personer, enheter och organ som är föremål för restriktiva åtgärder. Förordningen ändrades i sin tur genom rådets förordning (EU) nr 168/2012 av den 27 februari 2012 (EUT L 54, s. 1), varigenom ytterligare namn uppfördes på förteckningen samtidigt som ytterligare åtgärder vidtogs mot de personer vilkas namn är upptagna på förteckningen.
- 13 Genom genomförandeförordning nr 410/2012 ändrades informationen beträffande sökandens födelsedatum och födelseort samt skälen för att uppföra honom på förteckningen i bilaga II till förordning nr 36/2012 på följande sätt:

”Ger finansiellt stöd åt den förtryckande maktapparaten och de paramilitära grupper som utövar våld mot civilbefolkningen i Syrien. Tillhandahåller egendom (fastigheter, lagerlokaler) för provisoriska fångläger. Har finansiella relationer med högt uppsatta syriska tjänstemän.”

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 14 Issam Anboubas talan, såsom den senare hade utvidgats med ytterligare yrkanden, avsåg ogiltigförklaring av de omtvistade rättsakterna.
- 15 Issam Anbouba hade likaså framställt yrkande om skadestånd, vilket han senare återkallade under förhandlingen vid tribunalen.
- 16 Till stöd för sin talan åberopade Issam Anbouba sex grunder. Av dessa vidhöll han endast fyra, nämligen den första grunden som avsåg åsidosättande av principen om oskuldspresumtion och en omkastning av bevisbördan, den andra grunden som avsåg en uppenbart oriktig bedömning med avseende på skälen för att uppföra honom på förteckningarna över personer mot vilka unionen vidtagit restriktiva åtgärder, den tredje grunden som avsåg åsidosättande av rätten till försvar samt den fjärde grunden som avsåg åsidosättande av motiveringskyldigheten.
- 17 Vid prövningen av den första grunden uttalade sig tribunalen först om bevisbördan, i punkterna 42–54 i den överklagade domen.
- 18 Punkterna 42 och 43 i den överklagade domen har följande lydelse:

”42 Det följer av skälen i beslut 2011/522 att eftersom de restriktiva åtgärder som vidtagits med stöd av beslut 2011/273 inte har gjort det möjligt att få den syriska regimens våldsamma förtryck av civilbefolkningen i Syrien att upphöra fann rådet det lämpligt att tillämpa åtgärderna på andra personer och enheter som gagnas av eller stöder regimens politik, särskilt mot personer och enheter som finansierar regimen eller tillhandahåller regimen logistiskt stöd, i synnerhet säkerhetsapparaten, eller som undergräver ansträngningarna för att få till stånd en fredlig övergång till demokrati. Genom beslut 2011/522 utökades de restriktiva åtgärderna till att gälla de främsta syriska affärsmännen. Rådet ansåg att ledarna för de största syriska företagen kunde betraktas som personer med anknytning till den syriska regimen. Företagens verksamhet kan nämligen inte blomstra utan att få en förmånlig behandling från regimen och i gengäld ge den ett visst stöd. På så sätt avsåg rådet tillämpa en presumtion om att ledarna för Syriens största företag stöder den syriska regimen.

43 När det gäller sökanden framgår det av handlingarna i målet att rådet tillämpat en presumtion om att sökanden stöder den syriska regimen på grund av sökandens ställning som ordförande för [SAPCO], ett av de största bolagen inom livsmedelsindustrin med bland annat en marknadsandel på 60 procent av marknaden för sojaolja, som ledare för flera företag som bedriver verksamhet

inom fastighets- och utbildningssektorn, som grundare och styrelseledamot av det största privata bolaget i Syrien – vilket bildades år 2007 – och som generalsekreterare för handels- och industrikammaren i staden Homs (Syrien).”

- 19 För att pröva om rådet gjort en felaktig rättstillämpning då den tillämpat presumtionen hänvisade tribunalen, i punkt 45 i den överklagade domen, till rättspraxis inom konkurrensrätten. Enligt denna rättspraxis får institutionerna använda sig av presumtioner som återspeglar möjligheten för den myndighet som har bevisbördan att dra slutsatser av typiska händelseförlopp på grund av tidigare erfarenheter. Tribunalen erinrade i punkt 46 i den överklagade domen om att en presumtion, även om den är svår att motbevisa, är godtagbar så länge den står i proportion till det legitima mål som eftersträvas, och det finns en möjlighet att lägga fram motbevis och rätten till försvar säkerställs.
- 20 I samma punkt anförde tribunalen praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, enligt vilken artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, även är tillämplig i fråga om faktiska eller rättsliga presumtioner och innebär att staterna måste ge dessa presumtioner skäliga begränsningar med hänsyn till sakens allvar och med iakttagande av rätten till försvar.
- 21 I punkt 47 i den överklagade domen hänvisade tribunalen vidare till punkt 69 i dom *Tay Za/rådet* (C-376/10 P, EU:C:2012:138), som avsåg ett beslut om frysning av tillgångar, i vilken domstolen slog fast att användning av presumtioner inte är utesluten under förutsättning att de har föreskrivits i de angripna rättsakterna och svarar mot de aktuella bestämmelsernas syfte.
- 22 I punkt 48 i den överklagade domen slog tribunalen fast att ”rådet, med hänsyn till den syriska regimens auktoritära karaktär och den syriska statens hårda kontroll av den syriska ekonomin, kunde anse det styrkt av tidigare erfarenheter att verksamhet som bedrivs av en av de främsta affärsmännen i Syrien, som är verksam inom flera sektorer, inte kunde nå framgång om inte affärsmannen i fråga gynnades av nämnda regim och i utbyte gav regimen ett visst stöd”.
- 23 Vidare erinrade tribunalen i punkt 50 i den överklagade domen om målen för beslut 2011/522, om åtgärdernas karaktär av säkerhetsåtgärder och om de tvingande hänsyn avseende säkerhet eller unionens och medlemsstaternas internationella förbindelser som kan utgöra hinder för att delge de berörda viss bevisning. Tribunalen fann att rådets tillämpning av presumtionen varit proportionerlig.
- 24 I punkt 51 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att den aktuella presumtionen kunde motbevisas i och med att rådet skulle delge de personer som omfattades av de restriktiva åtgärderna skälen till att de förts upp på förteckningen, och att dessa personer kunde anföra omständigheter och uppgifter som ingen annan kunde inneha, för att visa att de inte stödde den sittande regimen.
- 25 Vidare fann tribunalen i punkt 53 i den överklagade domen, med hänvisning till punkt 42 i samma dom, att presumtionen hade föreskrivits i de omtvistade rättsakterna och – med hänvisning till punkt 50 – att den gjorde det möjligt att uppfylla syftena med dessa rättsakter.
- 26 Tribunalen slog därefter i punkt 54 i den överklagade domen fast att rådet inte hade gjort någon felaktig rättstillämpning när det fann att den omständigheten att sökanden var en viktig affärsman i Syrien räckte för presumtionen att han stödde den syriska regimen ekonomiskt.
- 27 I punkterna 63–76 i den överklagade domen prövade tribunalen sedan den del av den andra grunden som avsåg att det gjorts en uppenbart oriktig bedömning. Tribunalen erinrade inledningsvis i punkt 64 om de mellan parterna omtvistade faktiska omständigheterna och gjorde därefter en värdering av den bevisning som lagts fram av sökanden. I punkt 76 i den överklagade domen slog tribunalen fast att sökanden inte hade lagt fram några uppgifter som motbevisade presumtionen att han, i egenskap av viktig affärsman i Syrien, tillhandahöll stöd till den syriska regimen.

28 Efter att ha underkänt var och en av de grunder som Issam Anbouba hade åberopat till stöd för sin talan, ogillade tribunalen talan och förpliktade Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

Parternas yrkanden

29 Issam Anbouba har yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen,
- ogiltigförklara de omtvistade rättsakterna, och
- förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanser.

30 Rådet har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet,
- alternativt ogilla talan om ogiltigförklaring av de omtvistade rättsakterna, och
- förplikta Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

31 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska

- ogilla överklagandet, och
- förplikta Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

32 Två grunder har anförts till stöd för överklagandet. Genom den första grunden har Issam Anbouba gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning då den slog fast att rådet gjort en korrekt tillämpning av en presumtion om att ledarna för de största företagen i Syrien stöder den syriska regimen. Enligt klaganden saknar presumtionen emellertid rättslig grund och är oproportionerlig i förhållande till det legitima mål som eftersträvas. Dessutom kan den inte motbevisas. Som andra grund har Issam Anbouba gjort gällande att tribunalen har åsidosatt bevisreglerna och anført att då rådet inte fick tillämpa en sådan presumtion ålåg det rådet att framlägga bevisning inför tribunalen som stöd för sitt beslut att uppföra hans namn på förteckningen över de personer som omfattas av restriktiva åtgärder mot Syrien (dom kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och dom C-595/10 P, EU:C:2013:518). Dessa två grunder ska prövas gemensamt.

Parternas argument

33 Vad gäller den första grunden har Issam Anbouba, för det första, gjort gällande att presumtionen saknar rättslig grund, vilket strider mot det villkor som domstolen uppställde i domen Tay Za/rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138). Den andra meningen i punkt 42 i den överklagade domen utgör tribunalens tolkning av beslut 2011/522 och återger inte lydelsen i en presumtion som unionslagstiftaren har föreskrivit.

34 Issam Anbouba har för det andra gjort gällande att presumtionen som tillämpats mot honom är oproportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas med de omtvistade rättsakterna.

- 35 För det tredje har Issam Anbouba anfört att presumtionen, till skillnad från vad tribunalen slagit fast, inte kan motbevisas. Han kan nämligen inte förneka att han är företagsledare i Syrien, och det är materiellt omöjligt för honom att bevisa att han inte stöder den syriska regimen.
- 36 Rådet har erinrat om att de restriktiva åtgärderna utgör säkerhetsåtgärder och att unionslagstiftaren har ett omfattande utrymme för skönsmässig bedömning inom utrikespolitiken.
- 37 Rådet har understrukit att familjekretsar under flera decennier har haft stor betydelse för utövandet av såväl den politiska som den ekonomiska makten i Syrien. Issam Anbouba ingår enligt rådet i en snäv krets som består av de viktigaste företagsledarna i Syrien och hans företag har varit lönsamma under denna regim, vilket tribunalen konstaterade i punkt 64 i den överklagade domen.
- 38 Beträffande frågan huruvida den presumtion som tillämpats gentemot Issam Anbouba är proportionerlig i förhållande till det mål som eftersträvas med de omtvistade rättsakterna har rådet hänvisat till punkt 50 i den överklagade domen.
- 39 Kommissionen har i sin interventionsinlaga yrkat att överklagandet ska ogillas.

Domstolens bedömning

- 40 Issam Anbouba har med sina två grunder huvudsakligen gjort gällande att tribunalen i den överklagade domen har åsidosatt bevisbördereglererna i fråga om restriktiva åtgärder genom att fastställa att det föreligger en presumtion att han stöder den syriska regimen och genom att inte kräva att rådet lägger fram ytterligare bevis till stöd för beslutet att uppföra honom på förteckningen över personer som är föremål för sådana åtgärder.
- 41 Inledningsvis ska domstolen pröva de allmänna kriterierna för att uppföra en person på förteckningarna över personer som omfattas av restriktiva åtgärder. Därefter kommer den att pröva skälen för att uppföra Issam Anbouba på en sådan förteckning och slutligen bevisningen för att det var välgrundat att uppföra honom på dessa förteckningar.
- 42 Vad gäller de allmänna kriterier som använts i förevarande mål för att tillämpa restriktiva åtgärder, vilka rådet har ett omfattande utrymme att skönsmässigt definiera (se, för ett liknande resonemang, dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120 och där angiven rättspraxis), konstaterar domstolen följande. Artiklarna 3.1 och 4.1 i beslut 2011/273, i dess lydelse enligt beslut 2011/522, avser bland annat personer och enheter som gagnas av eller stöder den syriska regimen politik samt personer och enheter som har anknytning till dem. Artikel 5.1 i förordning nr 442/2011, i dess lydelse enligt förordning nr 878/2011, avser å sin sida bland annat personer och enheter som gagnas av eller stöder denna regim samt personer och enheter som har anknytning till dem.
- 43 Varken beslut 2011/273, i dess lydelse enligt beslut 2011/522, eller förordning nr 442/2011, i dess lydelse enligt förordning nr 878/2011, innehåller någon definition av uttrycken "gagnas av" den syriska regimen politik eller "stöd" till denna regim. Inte heller definieras uttrycket "anknytning till" de personer och enheter som gagnas av eller stöder den syriska regimen politik. Bestämmelserna innehåller inte heller några preciseringar av hur dessa omständigheter ska bevisas.
- 44 Domstolen konstaterar således att det varken i beslut 2011/273, i dess lydelse enligt beslut 2011/522, eller i förordning nr 442/2011, i dess lydelse enligt förordning nr 878/2011, införs någon presumtion att ledarna för de största företagen i Syrien stöder den syriska regimen. Trots att det inte föreskrivs någon sådan uttrycklig presumtion fann tribunalen i punkt 42 i den överklagade domen emellertid att beslut 2011/522 hade utvidgat de restriktiva åtgärderna till att gälla de mest framträdande syriska affärsmännen med motiveringen att rådet ansåg att ledarna för de främsta syriska företagen kunde

anses vara associerade med den syriska regimen av det skälet att nämnda företags affärsverksamhet inte kunde vara så lönsam utan att gynnas av nämnda regim i utbyte mot ett visst stöd till densamma. Tribunalen drog härav slutsatsen att rådet på så sätt hade avsett att tillämpa en presumtion att ledarna för de främsta företagen i Syrien stödde den syriska regimen.

- 45 Även om tribunalen således hänvisade till att rådet hade tillämpat en presumtion kommer domstolen emellertid att pröva om tribunalen – med hänsyn till dess lagenlighetskontroll av de bedömningar på vilka rådet grundade sitt beslut att uppföra Issam Anbouba på förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder – verkligen har gjort en felaktig rättstillämpning som ska medföra att den överklagade domen upphävs.
- 46 För att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska vara effektiv krävs det att unionsdomstolen – inom ramen för sin kontroll av lagenligheten av de skäl som ligger till grund för beslutet att uppföra en person på förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder – försäkras sig om att beslutet, som är individuellt i förhållande till den berörda personen, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter i förevarande fall en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen till de omtvistade rättsakterna, för att kontrollera huruvida dessa skäl, eller åtminstone ett skäl, som i sig anses utgöra tillräckligt stöd för beslutet, är väl underbyggda (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119, och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 73).
- 47 Vid bedömningen av sakens allvar, vilken ingår i proportionalitetsprövningen av de aktuella restriktiva åtgärderna, får hänsyn tas till det sammanhang som åtgärderna ingår i, till att det var brådskande att anta sådana åtgärder för att utöva påtryckningar på den syriska regimen i syfte att få den att upphöra med sitt brutala förtryck av befolkningen och till att det är mycket svårt att samla in mer precis bevisning i en stat som befinner sig i inbördeskrig och som har en auktoritär regim.
- 48 Skälen för att uppföra Issam Anbouba på förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder vilar på den omständigheten att han är ordförande för SAPCO och stöder den syriska regimen ekonomiskt.
- 49 Tribunalen konstaterade härvid i punkt 43 i den överklagade domen att Issam Anbouba var ordförande för SAPCO, ett av de största bolagen inom livsmedelsindustrin, ledare för flera företag som bedriver verksamhet inom fastighets- och utbildningssektorn och tillhörde grundarna och styrelseledamöterna av Cham Holding, som grundades år 2007. Vidare var han generalsekreterare för handels- och industrikammaren i staden Homs.
- 50 Issam Anbouba har inte bestritt att han har innehaft dessa uppdrag. Tribunalen slog sålunda i punkt 64 i den överklagade domen fast att ”parterna är eniga om att [klaganden] är en av de mest framträdande affärsmännen i Syrien, verksam inom livsmedelsindustrin (SAPCO innehar en marknadsandel på 60 procent inom sektorn för sojaolja) samt fastighets- och utbildningsbranschen och att han rönt stora ekonomiska framgångar i Syrien under den nuvarande regimen”. Vidare tillade tribunalen att Issam Anbouba ”medgett att han är generalsekreterare för handels- och industrikammaren i staden Homs och att han, från år 2007 till april 2011, varit en av nio styrelseledamöter i det största privata bolaget i Syrien, vilket också varit föremål för restriktiva åtgärder från unionens sida och där ordförandeskapet delades med en kusin till den syriska presidenten Bachar Al-Assad som också varit föremål för restriktiva åtgärder”.
- 51 Prövningen av huruvida det var välgrundat att uppföra Issam Anbouba på förteckningarna ska ske genom en bedömning av huruvida hans situation utgör tillräckligt bevis för att han stött den syriska regimen ekonomiskt. Vid en sådan bedömning ska inte varje bevis prövas för sig utan i det

sammanhang i vilket de ingår (se för ett liknande resonemang dom kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 102, och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 70).

- 52 Mot denna bakgrund hade tribunalen fog för att anse att Issam Anboubas ställning i den syriska ekonomin, hans ställning som ordförande för SAPCO, hans betydelsefulla uppdrag inom såväl Cham Holding som inom handels- och industrikammaren i staden Homs samt hans relationer med en familjemedlem till president Bachar Al-Assad utgjorde en rad tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gjorde det möjligt att slå fast att Issam Anbouba stödjer den syriska regimen ekonomiskt.
- 53 Domstolen noterar härvid, i likhet med vad generaladvokaten påpekade i punkt 208 i sitt förslag till avgörande, att mot bakgrund av situationen i Syrien har rådet fullgjort sin bevisbörda om rådet vid unionsdomstolen redogör för tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att fastställa att den person som omfattas av en åtgärd om frysning av tillgångar har en tillräcklig anknytning till den regim som ska bekämpas.
- 54 Vad gäller iakttagande av rätten till försvar konstaterar domstolen följande. I punkterna 65–76 i den överklagade domen prövade tribunalen den bevisning som klaganden hade lagt fram. Tribunalen kunde utan att göra någon felaktig rättstillämpning slå fast, i punkterna 71–73 den överklagade domen, att vissa bevis inte kunde beaktas. Vad gäller den övriga bevisningen fann tribunalen att denna inte visade att Issam Anbouba inte på något sätt stödde den syriska regimen ekonomiskt. Då Issam Anbouba inte har påstått att tribunalens analys grundas på en missuppfattning av bevisningen ankommer det inte på domstolen att, inom ramen för ett överklagande, pröva huruvida tribunalen hade stöd för sin bedömning av de faktiska omständigheter som rör bevisningen.
- 55 Av vad anförts följer att tribunalen har kontrollerat huruvida det var välgrundat att uppföra Issam Anbouba på förteckningarna över personer som omfattas av restriktiva åtgärder på grundval av en rad indicier avseende hans situation, uppdrag och relationer i den miljö som den syriska regimen utgör och som klaganden inte har motbevisat. Hänvisningen i den överklagade domen till en presumtion om stöd för regimen påverkar därför inte den överklagade domens lagenlighet. Det framgår nämligen av vad tribunalen konstaterat att den i tillräcklig utsträckning har kontrollerat att beslutet att uppföra Issam Anbouba på de aktuella förteckningarna grundas på faktiska omständigheter vilka utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut.
- 56 Tribunalen har därmed iakttagit de principer som följer av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 46 ovan beträffande lagenlighetsprövningen av skälen till sådana rättsakter som de omtvistade rättsakterna.
- 57 Eftersom den första grunden, avseende att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning, inte kan medföra att den överklagade domen ska upphävas, och då det saknas stöd för den andra grunden, kan domstolen inte annat än underkänna de grunder som Issam Anbouba åberopat.
- 58 Mot bakgrund av det anförda ska överklagandet ogillas.

Rättegångskostnader

- 59 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.
- 60 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

- 61 Rådet har yrkat att Issam Anbouba ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Issam Anbouba har tappat målet, ska han bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader.
- 62 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1, ska kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Överklagandet ogillas.**
- 2) **Issam Anbouba ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter