



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 4 april 2019*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar – Rätten till försvar – Rätt till ett effektivt domstolsskydd – Uppenbart oriktig bedömning – Rätt till egendom – Proportionalitet – Påverkan på anseendet”

I mål T-5/17,

Ammar Sharif, bosatt i Damaskus (Syrien), företrädd av B. Kennelly, QC, och J. Pobjoy, barrister,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av S. Kyriakopoulou, P. Mahnič och V. Piessevaux, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Havas och J. Norris, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående, i första hand, talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av rådets genomförandebeslut (Gusp) 2016/1897 av den 27 oktober 2016 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 293, 2016, s. 36), rådets genomförandeförordning (EU) 2016/1893 av den 27 oktober 2016 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 293, 2016, s. 25), rådets beslut (Gusp) 2017/917 av den 29 maj 2017 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 139, 2017, s. 62), rådets genomförandeförordning (EU) 2017/907 av den 29 maj 2017 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 139, 2017, s. 15), rådets beslut (Gusp) 2018/778 av den 28 maj 2018 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 131, 2018, s. 16), och av rådets genomförandeförordning (EU) 2018/774 av den 28 maj 2018 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 131, 2018, s. 1), i den del dessa rättsakter avser sökanden, och, i andra hand, talan enligt artikel 277 FEUF om fastställande av att artikel 28.2 a i rådets beslut 2013/255/Gusp av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14), i dess lydelse enligt rådets beslut (Gusp) 2015/1836 av den 12 oktober 2015 (EUT L 266, 2015, s. 75), och artikel 15.1a a i rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande

* Rättegångsspråk: engelska

av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 16, 2012, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EU) 2015/1828 av den 12 oktober 2015 (EUT L 266, 2015, s. 1), inte ska tillämpas i den del de avser sökanden.

meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden D. Gratsias samt domarna I. Labucka och I. Ulloa Rubio (referent),

justitiesekreterare: justitiesekreterare: handläggaren F. Oller,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 7 september 2018,

följande

Dom¹

Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Ammar Sharif, är affärsman och syrisk medborgare.
- 2 Europeiska unionens råd har med kraft fördömt det brutala kuvandet av fredliga protester på olika platser i Syrien, och har uppmanat de syriska myndigheterna att avstå från att tillgripa våld. Rådet antog den 9 maj 2011 beslut 2011/273/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 121, 2011, s. 11). Mot bakgrund av den allvarliga situationen införde rådet ett vapenembargo, ett förbud mot export av utrustning som kan användas för internt förtryck, restriktioner avseende inresa till Europeiska unionen liksom frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör vissa personer och enheter som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien.
- 3 Namnen på personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien samt på fysiska eller juridiska personer och enheter som är förbundna med dessa anges i bilagan till beslut 2011/273. Enligt artikel 5.1 i detta beslut kan rådet på förslag av en medlemsstat eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ändra denna bilaga.
- 4 Med hänsyn till att vissa av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Arabrepubliken Syrien omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördraget, antog rådet förordning (EU) nr 442/2011 av den 9 maj 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 121, 2011, s. 1). Denna förordning är i huvudsak identisk med beslut 2011/273, men innehåller bestämmelser om möjlighet att frigöra frysta tillgångar. Förteckningen över de personer, enheter och organ som har fastställts vara antingen ansvariga för det aktuella förtrycket eller ha samröre med dessa ansvariga återfinns i bilaga II till denna förordning och är identisk med förteckningen i bilagan till beslut 2011/273. Enligt artikel 14.1 och 14.4 i förordning nr 442/2011 ska rådet, om det beslutar att i fråga om fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ genomföra sådana restriktiva åtgärder som avses, ändra bilaga II i enlighet med detta. Rådet ska dessutom regelbundet, och minst en gång var tolfte månad, se över förteckningen i nämnda bilaga.
- 5 I beslut 2011/782/Gusp av den 1 december 2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273 (EUT L 319, 2011, s. 56) fann rådet att det med hänsyn till den allvarliga situationen i Syrien var nödvändigt att införa ytterligare restriktiva åtgärder. Av

1 Nedan återges endast de punkter i denna dom som tribunalen anser bör publiceras.

tydlighetsskäl samlades de åtgärder som införts genom beslut 2011/273 och de ytterligare åtgärderna i ett enda rättsligt instrument. I artikel 18 i beslut 2011/782 föreskrivs restriktioner för inresa till unionens territorium. I artikel 19 i beslutet föreskrivs vidare frysning av penningmedel och ekonomiska resurser hos personer och enheter vars namn anges i bilaga I till beslutet.

- 6 Förordning nr 442/2011 har ersatts av 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 nr 442/2011 (EUT L 16, 2012, s. 1).
- 7 Genom rådets beslut 2012/739/Gusp av den 29 november 2012 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/782 (EUT L 330, 2012, s. 21) samlades de aktuella restriktiva åtgärderna i ett enda rättsligt instrument.
- 8 Beslut 2012/739 har ersatts av rådets beslut 2013/255/Gusp av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14). Beslut 2013/255 förlängdes fram till den 1 juni 2015 genom rådets beslut 2014/309/Gusp av den 28 maj 2014 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 160, 2014, s. 37).
- 9 Den 12 oktober 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/1836 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 266, 2015, s. 75). Samma dag antog rådet förordning (EU) 2015/1828 om ändring av förordning nr 36/2012 (EUT L 266, 2015, s. 1).
- 10 Det framgår av skäl 6 i beslut 2015/1836 att "[e]ftersom den syriska regimen utövar en omedelbar kontroll över ekonomin har rådet bedömt att en inre grupp av ledande affärsmän med verksamhet i Syrien kan bibehålla sin ställning endast genom nära samröre med och stöd från regimen samt genom inflytande inom denna" och att "[r]ådet anser att det bör föreskriva restriktiva åtgärder i syfte att införa inreserestriktioner och frysa alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av dessa ledande affärsmän med verksamhet i Syrien i enlighet med rådets utpekanden och förteckningen i bilaga I i syfte att hindra dem från att tillhandahålla regimen materiellt eller ekonomiskt stöd och för att med hjälp av dessa personers inflytande öka trycket på regimen att ändra på sin repressiva politik".
- 11 Lydelsen av artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255 har ändrats genom beslut 2015/1836. I dessa artiklar förskrivs numera restriktioner för inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorier samt frysning av tillgångar hos "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien" såvida det inte föreligger "tillräckliga uppgifter om att [dessa personer] inte, eller inte längre, har samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående".
- 12 Rådet ändrade beslut 2013/255 genom genomförandebeslut (Gusp) 2016/1897 av den 27 oktober 2016 om genomförande av beslut 2013/255 (EUT L 293, 2016, s. 36). Syftet med denna ändring var bland annat att de aktuella restriktiva åtgärderna skulle tillämpas på ytterligare personer och enheter, vilkas namn lades till i förteckningen i bilagan till beslut 2013/255. Sökandens namn togs upp i punkt 212 i avsnitt A i denna förteckning i bilagan. Dessutom angavs datumet för införande av hans namn i den aktuella förteckningen, nämligen den 28 oktober 2016, och följande skäl:

"Ledande syrisk affärsman med verksamhet i Syrien, aktiv inom banksektorn, försäkringssektorn och hotell- och restaurangbranschen. En av grundarna av Byblos Bank Syria, viktig aktieägare i Unlimited Hospitality Ltd och styrelseledamot i Solidarity Alliance Insurance Company och Al-Aqueelah Takaful Insurance Company."
- 13 Den 27 oktober 2016 antog rådet genomförandeförordning (EU) 2016/1893 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 293, 2016, s. 25). Sökandens namn togs upp i avsnitt A i bilagan till denna genomförandeförordning, tillsammans med samma uppgifter och skäl som i genomförandebeslut 2016/1897.

- 14 Den 28 oktober 2016 publicerade rådet meddelandet till personer som är föremål för de restriktiva åtgärder som föreskrivs i beslut 2013/255 och i förordning nr 36/2012 i *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT C 398, 2016, s. 4).
- 15 Den 29 maj 2017 antog rådet beslut (Gusp) 2017/917 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 139, 2017, s. 62). Artikel 34 i beslut 2013/255 ändrades genom artikel 1 i beslut 2017/917 för att förlänga de restriktiva åtgärder som föreskrivs i bilagan till förstnämnda beslut till och med den 1 juni 2018. I enlighet med artikel 2 i beslut 2017/917 ändrades dessutom 55 av uppgifterna i bilaga I till beslut 2013/255 avseende andra personer än sökanden. Enligt artikel 3 i beslut 2017/917, slutligen, skulle detta beslut träda i kraft samma dag som det offentliggjordes.
- 16 Samma dag antog rådet genomförandeförordning (EU) 2017/907 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 139, 2017, s. 15). Enligt artikel 1 i denna genomförandeförordning ändrades bilaga II till förordning nr 36/2012 för att beakta de ändringar av bilaga I till beslut 2013/255 som gjordes genom beslut 2017/917. Enligt artikel 2 i samma genomförandeförordning skulle densamma träda i kraft samma dag som den offentliggjordes.
- 17 Den 28 maj 2018 antog rådet beslut (Gusp) 2018/778 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 131, 2018, s. 16). Artikel 34 i beslut 2013/255 ändrades genom artikel 1 i beslut 2018/778 för att förlänga de restriktiva åtgärder som föreskrivs i bilagan till förstnämnda beslut till och med den 1 juni 2019. I enlighet med artikel 2 i beslut 2018/778 ändrades dessutom 34 av uppgifterna i bilaga I till beslut 2013/255 avseende andra personer än sökanden. Enligt artikel 3 i beslut 2018/778, slutligen, skulle detta beslut träda i kraft dagen efter det att det hade offentliggjorts.
- 18 Samma dag antog rådet genomförandeförordning (EU) 2018/774 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 131, 2018, s. 1). Enligt artikel 1 i denna genomförandeförordning ändrades bilaga II till förordning nr 36/2012 för att beakta de ändringar av bilaga I till beslut 2013/255 som gjordes genom beslut 2018/778. Enligt artikel 2 i samma genomförandeförordning skulle densamma träda i kraft dagen efter det att den hade offentliggjorts.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 19 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 januari 2017 väckte sökanden förevarande talan mot genomförandebeslut 2016/1897 och genomförandeförordning 2016/1893.
- 20 Rådet inkom med svaromål till tribunalens kansli den 3 april 2017.
- 21 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 31 mars 2017 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervensera till stöd för rådets yrkanden. Ordföranden på tribunalens femte avdelning biföll interventionsansökan genom beslut av den 28 april 2017. Kommissionen ingav sin inlaga den 22 juni 2017. Sökanden inkom med sitt yttrande över denna inlaga inom den utsatta fristen.
- 22 Sökanden och rådet inkom med replik respektive duplik den 19 maj 2017 och den 27 juni 2017.
- 23 Genom inlaga som ingavs till tribunalens kansli den 3 augusti 2017 justerade sökanden sin talan på så sätt att den även avsåg ogiltigförklaring av beslut 2017/917 och genomförandeförordning 2017/907.
- 24 Den 27 februari 2018 begärde tribunalen, som en processledande åtgärd enligt artikel 89.3 d i tribunalens rättegångsregler, att rådet skulle förete en läslig version av vissa handlingar. Rådet efterkom begäran den 9 mars 2018.

- 25 Genom inlägga som ingavs till tribunalens kansli den 11 juni 2018 justerade sökanden sin talan på så sätt att den även avsåg ogiltigförklaring av beslut 2018/778 och genomförandeförordning 2018/774.
- 26 Den 15 juni och den 28 september 2018 begärde tribunalen, som en processledande åtgärd enligt artikel 89.3 d i tribunalens rättegångsregler, att rådet skulle förete vissa handlingar. Rådet efterkom begäran den 20 juni och den 3 oktober 2018.
- 27 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- i första hand, ogiltigförklara genomförandebeslut 2016/1897, genomförandeförordning 2016/1893, beslut 2017/917, genomförandeförordning 2017/907, beslut 2018/778 och genomförandeförordning 2018/774 (nedan kallade de angripna rättsakterna), i den del de avser sökanden,
 - i andra hand, enligt artiklarna 277 och 263 FEUF, fastställa att artikel 28.2 a i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och artikel 15.1a a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, inte ska tillämpas i den del de avser sökanden, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 28 I ansökan framställde sökanden ersättningsyrkanden på grundval av artikel 340 andra stycket FEUF. Yrkandena avsåg ersättning för den skada som påstods ha uppkommit till följd av att hans namn hade förts upp i de angripna rättsakterna. I repliken återkallade sökanden dessa yrkanden av det skälet att han inte kunde lägga fram detaljerade bevis om den lidna skadans omfattning.
- 29 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan,
 - i andra hand, om de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de avser sökanden, fastställa att rättsverkningarna av de angripna besluten i den del de avser sökanden ska bestå till dess att fristen för överklagande löper ut, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 30 Kommissionen har, med stöd av rådet, yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 31 Vid förhandlingen återkallade kommissionen sitt andra yrkande.

Rättslig bedömning

Huruvida inlagorna om justering av yrkandena kan tas upp till prövning i den del de avser genomförandeförordning 2017/907 och genomförandeförordning 2018/774

[utelämnas]

Prövning i sak

- 35 Till stöd för sin talan har sökanden, i ansökan, åberopat två grunder. Av dessa grunder avser den första att det har gjorts en felaktig rättstillämpning och en felaktig bedömning och den andra att rätten till egendom, proportionalitetsprincipen, näringsfriheten och rätten till anseende har åsidosatts. I sina inlagor om justering av yrkandena har sökanden även åberopat en tredje grund. Den grunden avser formellt att rätten till försvar, rätten till god förvaltning och rätten till ett effektivt domstolsskydd har åsidosatts.
- 36 Tribunalen anser att de argument som anförts till stöd för den tredje grunden, vilken åberopats i inlagorna om justering av yrkandena, i själva verket avser en felaktig bedömning och inte något åsidosättande av processuella rättigheter. Den grunden ska därför anses bestå i en sådan felaktig bedömning och den kommer att prövas tillsammans med den första grunden.
- 37 Sökanden har, i andra hand, åberopat en fjärde grund som avser en invändning om rättsstridighet. Enligt denna invändning är det kriterium för uppförande i förteckningarna vilket anges i artikel 28.2 a i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och artikel 15.1a a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, oproportionerligt i förhållande till de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna, och det måste fastställas att kriteriet inte ska tillämpas på sökanden.
- 38 Tribunalen anser följaktligen att det är lämpligt att först pröva den första och den tredje grunden tillsammans, därefter den andra grunden och slutligen den fjärde grunden, vilken avser den invändning om rättsstridighet som sökanden har framställt i andra hand.

[utelämnas]

Invändningen om rättsstridighet

- 86 Sökanden har, i andra hand, framställt en invändning om rättsstridighet enligt artikel 277 FEUF. Invändningen gäller det kriterium för uppförande i förteckningarna som avser kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” och som anges i artikel 28.2 a i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och artikel 15.1a a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828. Sökanden har härvidlag hävdad att detta kriterium inte står i proportion till de mål som eftersträvas med de angripna rättsakterna och att det följaktligen måste fastställas att kriteriet inte ska tillämpas på sökanden, om det ska tolkas på så sätt att det kan avse varje ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”, oberoende av huruvida det finns en koppling mellan denna person och den syriska regimen
- 87 Sökanden har i detta avseende bestritt att det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna är förenligt med proportionalitetsprincipen. Sökanden har gjort gällande att den godtyckliga omfattning och betydelse av kriteriet som följer av den tolkning som han har bestritt går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå målen med de angripna rättsakterna. Sökanden har dessutom hävdad dels att det kriterium som han har bestritt måste tolkas med hänsyn till syftet och ändamålet med de restriktiva åtgärderna, dels att den omständigheten att personers namn förs upp i förteckningarna på en så godtycklig grund – med beaktande av de restriktiva åtgärdernas tvångsmässiga art och deras förödande verkan på den ekonomiska verksamhet som en person som berörs av dessa åtgärder driver – inte kan vara motiverad, och än mindre proportionerlig.
- 88 Sökanden har vidare framhållit att det aktuella kriteriet för uppförande i förteckningarna, mot bakgrund av artikel 28.3 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och artikel 15.1a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, förutsätter att det finns en tillräcklig koppling mellan kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” och den syriska regimen. Enligt sökanden kan rådet inte motivera kriteriets godtyckliga karaktär genom bedömningen

att den person som avses med de restriktiva åtgärderna kan visa att den inte har något samröre med den syriska regimen, eftersom det inte kan begäras att vederbörande ska bevisa motsatsen, det vill säga att kriteriet inte är uppfyllt.

- 89 Rådet har bestritt sökandens invändning om rättsstridighet och hävdar dels att uppförandet av sökandens namn i förteckningarna följer av den individuella bedömning som gjorts av den bevisning som lagts fram, dels att rådet, enligt domen av den 21 april 2015, *Anbouba/rådet* (C-630/13 P, EU:C:2015:247), har ett stort utrymme för skönmässig bedömning vid fastställandet av de allmänna kriterierna för uppförande i förteckningarna. Rådet har dessutom gjort gällande att den presumtion som införts genom beslut 2013/255 har en rättslig grund som är proportionerlig och kan motbevisas.
- 90 Domstolen erinrar först om att det av rättspraxis följer att proportionalitetsprincipen, såsom en allmän princip i unionsrätten, innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska således den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se dom av den 27 februari 2014, *Ezz m.fl./rådet*, T-256/11, EU:T:2014:93, punkt 205 och där angiven rättspraxis).
- 91 Det ska därefter understrykas att institutionerna, enligt rättspraxis, får använda sig av presumtioner som återspeglar möjligheten för den myndighet som har bevisbördan att dra slutsatser av typiska händelseförlopp på grundval av tidigare erfarenheter (se, analogt och för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2009, *Akzo Nobel m.fl./kommissionen*, C-97/08 P, EU:C:2009:536, punkterna 60–63, och förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet *T-Mobile Netherlands m.fl.*, C-8/08, EU:C:2009:110, punkterna 87–89).
- 92 Det framgår dessutom av rättspraxis att en presumtion, även om den är svår att motbevisa, håller sig inom rimliga gränser så länge som den står i proportion till det legitima mål som eftersträvas, det finns en möjlighet att lägga fram motbevis och rätten till försvar är säkerställd (se dom av den 29 september 2011, *Elf Aquitaine/kommissionen*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 62 och där angiven rättspraxis). Dessutom anser Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, inte är utan relevans i fråga om faktiska eller rättsliga presumtioner, utan kräver att staterna tillämpar presumtionerna inom rimliga gränser med beaktande av hur allvarlig saken är och med säkerställande av rätten till försvar (*Europadomstolen*, 7 oktober 1988, *Salabiaku mot Frankrike*, CE:ECHR:1988:1007JUD 001051983).
- 93 Det kan slutligen konstateras att det av skälen 1–6 i beslut 2015/1836 framgår att de restriktiva åtgärder som det beslutats om i beslut 2011/273 inte hade kunnat bringa den syriska regimen förtryck av civilbefolkningen i Syrien att upphöra och att rådet därför, med tanke på det allvarliga läget i Syrien, inom ramen för artikel 29 FEU beslutade att vidmakthålla de restriktiva åtgärderna och säkerställa deras effektivitet genom att vidareutveckla dem och samtidigt upprätthålla rådets riktade och differentierade modell och genom att ha den syriska befolkningens humanitära villkor i åtanke.
- 94 För att nå dessa mål och eftersom den syriska regimen utövar en omedelbar kontroll över ekonomin, bedömde rådet dels att den sittande regimen inte kunde bestå utan stöd från företagsledare, dels att en inre grupp av ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” kunde bibehålla sin ställning endast genom nära samröre med och stöd från regimen samt genom inflytande inom denna. Såsom har angetts i punkt 56 ovan har rådet därigenom avsett att tillämpa en presumtion om koppling mellan den syriska regimen och ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”.
- 95 Såsom föreskrivs i artikel 27.2 a och artikel 28.2 a i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, omfattas nämligen de personer som ingår i kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” hädanefter av de restriktiva åtgärder som anges i detta beslut. Det framgår

dessutom av artikel 27.3 och artikel 28.3 i samma beslut att det endast är om det föreligger tillräckliga uppgifter om att dessa personer inte, eller inte längre, har något samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående som personerna inte ska, eller inte längre ska, omfattas av åtgärderna.

- 96 Det ska i detta mål prövas huruvida det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna är förenligt med proportionalitetsprincipen.
- 97 Det ska först påpekas att det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna är nödvändigt och ändamålsenligt för att uppnå de mål som eftersträvas med beslut 2013/255 och förordning nr 36/2012, vilka består i att med kraft fördöma det våldsamma förtryck av civilbefolkningen i Syrien som utövas av Al-Assad och hans regim och att bringa detta förtryck att upphöra. Domstolen erinrar härvidlag om att rådet har ett stort utrymme för skönsässig bedömning när det gäller den allmänna och abstrakta definitionen av de rättsliga kriterierna och villkoren för att besluta om restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120). Det kan vidare konstateras att rådet fastställde det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna år 2015 med motiveringen att förtrycket av civilbefolkningen i Syrien fortsatte, trots att det hade beslutats om restriktiva åtgärder för att utöva påtryckning på den syriska regimen under en fyraårsperiod, nämligen sedan maj 2011. På grund av den omedelbara kontroll som den syriska regimen utövade över ekonomin skulle frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör de personer som ingår i kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” dessutom hindra denna kategori av personer från att fortsätta tillhandahålla regimen materiellt eller ekonomiskt stöd och, med hänsyn till dess inflytande, öka trycket på regimen att ändra på sin repressiva politik. Tribunalen finner under dessa omständigheter att frysningen av tillgångar hos ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” är nödvändig för att utöva påtryckning på den syriska regimen i syfte att bringa den syriska regimens förtryck av civilbefolkningen i Syrien att upphöra eller att mildras. Frysningen är följaktligen nödvändig och ändamålsenlig för att säkerställa att de åtgärder som vidtas mot denna kategori av personer är effektiva.
- 98 Vad därefter gäller frågan huruvida det aktuella kriteriet för uppförande i förteckningarna är tillräckligt för att nå de mål som eftersträvas på detta sätt, anser tribunalen att genomförandet av dessa mål skulle kunna äventyras om de angripna rättsakterna inte avsåg de personer som ingår i kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”, eftersom denna kategori av personer utgör ett väsentligt, materiellt och ekonomiskt stöd för den syriska regimen. Det aktuella kriteriet för uppförande i förteckningarna fastställdes nämligen som en följd av att förtrycket av civilbefolkningen i Syrien fortsatte, trots att restriktiva åtgärder införts sedan år 2011. Införandet av detta kriterium i beslut 2015/1836 och i förordning 2015/1828 är dessutom resultatet av en utveckling av rättspraxis som har föranlett rådet att precisera kriterierna för att effektivt kunna nå de mål som eftersträvas med de aktuella bestämmelserna. Av det anförda följer att det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna framstår som tillräckligt för att nå dessa mål.
- 99 Vad därefter avser de olägenheter som sökanden vållats, framgår det av rättspraxis att de grundläggande rättigheterna inte utgör absoluta rättigheter och att utövandet av dem kan bli föremål för begränsningar som motiveras av mål av allmänintresse som unionen eftersträvar. Alla ekonomiska eller finansiella restriktiva åtgärder, oavsett vilket kriterium för uppförande i förteckningarna är på grundval av vilket åtgärden beslutats, medför sålunda per definition verkningar som påverkar vissa av de grundläggande rättigheterna för den person vars namn förts upp i de aktuella förteckningarna. Vikten av de mål som eftersträvas med de omtvistade bestämmelserna kan motivera negativa följder, även betydande sådana, för vissa aktörer.
- 100 Det ska slutligen prövas om den av rådet uppställda presumtionen om koppling mellan den syriska regimen och de personer som ingår i kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” inte är uppenbart oproportionerlig.

- 101 Det ska först understrykas att rådet är behörigt att definiera de allmänna kriterierna för uppförande i en förteckning, på grundval av de tidigare erfarenheter som det erinrats om i punkt 2 och följande punkter ovan, och att bedöma vilka rättsliga följder dessa får.
- 102 Såsom har angetts i punkterna 56 och 94 ovan bedömde rådet i förevarande fall, vid fastställandet av det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna, att den omständigheten att en person är "ledande affärsman med verksamhet i Syrien" innebar att det fanns en koppling mellan denna person och den syriska regimen.
- 103 Det ska därefter erinras om att det bland de rättsliga presumptionerna ska göras åtskillnad mellan dem som kan motbevisas och dem som inte kan motbevisas. En rättslig presumtion är nämligen enkel eller motbevisbar om motbevisning kan göras gällande mot den, medan en presumtion är absolut eller icke motbevisbar om ingen motbevisning kan göras gällande mot den.
- 104 Det ska härvidlag prövas huruvida presumptionen om att det finns en koppling mellan den syriska regimen och de personer som ingår i kategorin "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien", i enlighet med den rättspraxis som har nämnts i punkt 92 ovan har uppställts inom rimliga gränser, huruvida motbevisning kan göras gällande mot den och huruvida rätten till försvar är säkerställd.
- 105 Det ska först konstateras att rådet, med hänsyn tagen till för det första den syriska regimen auktoritära karaktär, därefter det ömsesidiga beroende som utvecklats mellan näringslivet och den syriska regimen i förhållande till den ekonomiska liberaliseringsprocess som inletts av Al-Assad och slutligen den hårda kontroll som staten utövade över den syriska ekonomin, korrekt kunde anse det utgöra en tidigare erfarenhet att de personer som ingår i kategorin "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien" kan bibehålla sin ställning endast genom nära samröre med den syriska regimen. Det är härvidlag rimligt att anta att det finns en koppling mellan en person som ingår i denna kategori och Al-Assads regim som gör det möjligt för den förstnämnda att utveckla sin affärsverksamhet och dra fördel av regimen politik.
- 106 Det ska därefter påpekas, såsom har anförts i punkterna 56 och 94 ovan, att rådet har infört en motbevisbar presumtion om koppling mellan den syriska regimen och de personer som ingår i kategorin "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien". Namnen på de personer som omfattas av denna kategori ska nämligen inte föras upp i förteckningarna om det visas att de inte, eller inte längre, har något samröre med den sittande regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående. Såsom har angetts i punkt 67 ovan har sökanden emellertid inte företett någon handling för att styrka att han befann sig i någon av dessa situationer.
- 107 Det ankom således på sökanden, för att ifrågasätta den omtvistade presumptionen, att dels anföra sådana omständigheter som kunde tala emot att han var en "ledande affärsman med verksamhet i Syrien", dels lägga fram bevis för motsatsen, nämligen att han inte, eller inte längre, hade något samröre med Al-Assads regim eller utövade inflytande över den och inte heller utgjorde någon reell risk i fråga om kringgående.
- 108 Sökanden hade möjlighet, för att visa att det inte fanns någon koppling mellan honom och den syriska regimen och för att på så sätt visa att presumptionen inte kunde tillämpas och utverka att hans namn ströks från de omtvistade förteckningarna, att lägga fram indicier eller bevisning för att ifrågasätta den grund som gjorts gällande mot honom. Han kunde i detta hänseende bland annat ha grundat sig på omständigheter och uppgifter som han var ensam om att kunna förfoga över och visat att han inte, eller inte längre, var styrelseledamot i de bolag som angetts i rådets redogörelse för skälen, att han inte, eller inte längre, hade aktier i dessa bolag eller att dessa bolag inte hade något inflytande över den syriska ekonomin och, följaktligen, att hans medverkan i dessa bolag inte utgjorde någon risk i fråga om kringgående.

- 109 Det ska vidare erinras om att sådana föreskrifter som de angripna rättsakterna har en betydande inverkan på de rättigheter och friheter som de berörda personerna har. Rådet är därför skyldigt att iaktta deras rätt till försvar genom att underrätta dessa personer om skälen till att deras namn har förts upp i den aktuella förteckningen samtidigt med eller omedelbart efter det att beslutet antagits och genom att ge dem tillfälle att yttra sig senast före det att det andra beslutet avseende dem antas så att de därigenom, i förekommande fall, kan bryta den aktuella presumtionen, med hänvisning till uppgifter om deras personliga situation som ger stöd för att beslutet ska fattas eller att det inte ska fattas, eller för att det ska ges ett visst innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, punkterna 61–67). Det kan härvidlag konstateras att det av handlingarna i målet framgår att rådet, i skrivelse av den 19 december 2016, till sökanden översände bevisningen samt det förslag om uppförande i förteckningarna som lagts fram av en medlemsstat på grundval av vilka hans namn fördes upp i förteckningarna i bilagorna till de angripna rättsakterna. Rådet hade följaktligen gett sökanden möjlighet att lägga fram bevis för att han, trots att det fanns tydliga indicier på att han ingick i den kategori av personer som avsågs med det aktuella kriteriet för uppförande i förteckningarna, emellertid inte hade något samröre med den syriska regimen. Tribunalen finner följaktligen att sökandens rätt till försvar har iakttagits.
- 110 Av det ovan anförda följer att det ifrågasatta kriteriet för uppförande i förteckningarna är förenligt med proportionalitetsprincipen och att det inte är godtyckligt, eftersom rådet, mot bakgrund av det sammanhang som det har redogjorts för ovan, införde detta kriterium i beslut 2015/1836 och förordning 2015/1828 på ett sätt som var motiverat och stod i proportion till de mål som eftersträvas med bestämmelserna om restriktiva åtgärder mot Syrien samtidigt som det varit möjligt för de berörda personerna att bryta presumtionen om koppling till den syriska regimen.
- 111 Sökandens invändning om rättsstridighet ska följaktligen ogillas, utan att det är nödvändigt att pröva huruvida den kan tas upp till prövning, vilket har bestritts av kommissionen.

[utelämnas]

Rättegångskostnader

- 113 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.
- 114 Rådet har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. Vidare ska kommissionen, i egenskap av intervenerande institution, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas**
- 2) **Ammar Sharif ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.**
- 3) **Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 april 2019.

Underskrifter