



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

den 8 mars 2023*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar – Oriktiga bedömningar – Retroaktiv verkan – Berättigade förväntningar – Rättssäkerhet – Rättskraft”

I mål T-426/21,

Nizar Assaad, bosatt i Beirut (Libanon), företrädd av M. Lester, KC, G. Martin och C. Enderby Smith, solicitors,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av T. Haas och M. Bishop, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

vid överläggningen sammansatt av domarna S. Gervasoni, L. Madise, P. Nihoul, R. Frendo och M.J. Martín y Pérez de Nanclares (referent),

justitiesekreterare: handläggaren I. Kurme,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

och efter förhandlingen av den 22 september 2022,

följande

Dom

- 1 Sökanden, Nizar Assaad, har med stöd av artikel 263 FEUF väckt talan om ogiltigförklaring av rådets genomförandebeslut (Gusp) 2021/751 av den 6 maj 2021 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 160, 2021, s. 115), rådets

* Rättegångsspråk: engelska.

genomförandeförordning (EU) 2021/743 av den 6 maj 2021 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 160, 2021, s. 1), rådets beslut (Gusp) 2022/849 av den 30 maj 2022 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 148, 2022, s. 52), och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/840 av den 30 maj 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 148, 2022, s. 8), i den del dessa rättsakter avser honom.

I. Bakgrund till tvisten och omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes

- 2 Sökanden är affärsman. Han är syrisk, libanesisk och kanadensisk medborgare.
- 3 Efter att med kraft ha fördömt det brutala kuvandet av fredliga protester i Syrien och uppmanat de syriska myndigheterna att avstå från att tillgripa våld antog Europeiska unionens råd, med stöd av artikel 29 FEU, beslut 2011/273/Gusp av den 9 maj 2011 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 samt fryste tillgångar och ekonomiska resurser tillhörande vissa personer och enheter som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien.
- 4 Namnen på de personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien samt på fysiska eller juridiska personer och enheter som har anknytning till dem anges i bilagan till beslut 2011/273. Enligt artikel 5.1 i detta beslut får rådet, på förslag av en medlemsstat eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, ändra denna bilaga. Sökandens namn fanns inte med i förteckningen när nämnda beslut antogs.
- 5 Med hänsyn till att vissa av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Arabrepubliken Syrien omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördraget antog rådet, med stöd av artikel 215.2 FEUF, 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). Innehållet i denna förordning är i huvudsak identiskt med innehållet i beslut 2011/273, men genom förordningen blir det möjligt att frigöra frysta tillgångar. Förteckningen över personer, enheter och organ som är ansvariga för det aktuella förtrycket eller som har anknytning till dessa personer, vilken återfinns i bilaga II till förordningen, 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 i denna förordning, ändra bilaga II i enlighet med detta och regelbundet och minst en gång var tolfte månad se över förteckningen.
- 6 Genom rådets genomförandebeslut 2011/515/Gusp av den 23 augusti 2011 om genomförande av beslut 2011/273/Gusp (EUT L 218, 2011, s. 20), och rådets genomförandeförordning (EU) nr 843/2011 av den 23 augusti 2011 om genomförande av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 218, 2011, s. 1) (nedan kallade 2011 års rättsakter), lades namnet Nizar Al-Assaad till på rad 3 i förteckningen i avsnitt A (Personer) i bilaga I till beslut 2011/273 och på rad 3 i förteckningen i bilaga II till förordning nr 442/2011 (nedan kallade 2011 års förteckningar).

- 7 För det första angavs inga identifieringsuppgifter rörande Nizar Al-Assaad i 2011 års förteckningar. För det andra hade skälen för uppförande följande lydelse:
- ”Person med mycket nära kontakter till viktiga statstjänstemän. Finansierar Shabiha-milisen i provinsen Latakia.”
- 8 Den 16 september 2011 översände sökandens ombud en skrivelse till rådet i vilken de hävdade att sökandens namn, som de trodde hade förts upp på rad 3 i 2011 års förteckningar, hade transkriberats på ett felaktigt sätt. De gjorde gällande att sökandens namn var ”Nizar Assaad” och inte ”Nizar Al-Assaad”. De förtydligade att sökandens arabiska namn är أسعد, vilket skiljer sig från president Bashar Al-Assads arabiska namn, som är الأسد. Slutligen begärde de att få tillgång till rådets handlingar i ärendet och att sökandens namn skulle tas bort från 2011 års förteckningar. Den 13 oktober 2011 översände sökandens ombud ytterligare skrivelse till rådet i vilken de uppmanade rådet att ta ställning till deras skrivelse av den 16 september 2011.
- 9 Den 19 oktober 2011 väckte sökanden talan vid tribunalen och yrkade bland annat att 2011 års rättsakter om restriktiva åtgärder skulle ogiltigförklaras i den del de avsåg honom. Talan registrerades vid tribunalens kansli och gavs målnummer T-550/11.
- 10 Genom skrivelse av den 27 oktober 2011 vände sig sökandens ombud på nytt till rådet. Genom skrivelse av den 28 oktober 2011 svarade rådet på nämnda skrivelse och uppgav att sökanden inte var den person som avsågs i 2011 års förteckningar och att det rörde sig om Bashar Al-Assads kusin.
- 11 Genom skrivelse av den 3 november 2011 begärde sökandens ombud att rådet skulle korrigera identifieringsuppgifterna för den person som avsågs på rad 3 i 2011 års förteckningar och översända en skrivelse till tribunalen om hur sökandens situation exakt såg ut.
- 12 Den 14 november 2011 antog rådet beslut 2011/735/Gusp om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 296, 2011, s. 53), och förordning (EU) nr 1150/2011 om ändring av förordning nr 442/2011 (EUT L 296, 2011, s. 1) (nedan kallade rättsakterna från november 2011), genom vilka namnet på och identifieringsuppgifterna för den person vars namn hade förts upp på rad 3 i 2011 års förteckningar ändrades och hans arabiska namn, nämligen/, och följande uppgifter lades till: ”Kusin till Bashar al-Asad, tidigare chef för företaget ’Nizar Oilfield Supplies’”. Med latinska bokstäver skrevs namnet nu dessutom ”Nizar al-Asad”.
- 13 Genom skrivelse av den 15 november 2011 informerade rådet sökandens ombud om att de ovan i punkt 12 nämnda rättsakterna hade antagits och förtydligade att sökanden inte pekades ut i 2011 års rättsakter.
- 14 Genom 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 tydlighetsskäl har de åtgärder som infördes genom beslut 2011/273 och de ytterligare åtgärderna samlats i ett enda rättsinstrument. I artikel 18 i beslut 2011/782 föreskrivs restriktioner för inresa till unionens territorium för personer vars namn anges i bilaga I, och i artikel 19 i nämnda beslut föreskrivs att tillgångar och ekonomiska resurser ska frysas för personer och enheter som anges i bilagorna I och II.

- 15 Den 21 december 2011 framställde rådet en invändning om rättegångshinder till tribunalen i enlighet med artikel 114.4 och 114.7 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991, i dess lydelse av den 19 juni 2013, med motiveringen att sökanden saknade ett berättigat intresse av att få saken prövad.
- 16 Förordning nr 442/2011 ersattes av rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 16, 2012, s. 1).
- 17 Genom beslut av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266), avvisade tribunalen sökandens talan, eftersom han inte var uppförd på 2011 års förteckningar och därför inte hade något berättigat intresse av att få saken prövad.
- 18 Beslut 2011/782 ersattes av rådets beslut 2012/739/Gusp av den 29 november 2012 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 330, 2012, s. 21).
- 19 Den 22 april 2013 antog rådet genomförandebeslut 2013/185/Gusp om genomförande av beslut 2012/739/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 111, 2013, s. 77), och genomförandeförordning (EU) nr 363/2013 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 111, 2013, s. 1). Genom dessa rättsakter ändrades namnet på den person som angavs på rad 3 i 2011 års förteckningar och dennes identifieringsuppgifter. Dessa uppgifter angavs hädanefter i post 36 i förteckningen i avsnitt A (Personer) i bilaga I till beslut 2012/739 och i post 36 i förteckningen i avsnitt A (Personer) i bilaga II till förordning nr 36/2012 (nedan tillsammans kallade 2013 års förteckningar).
- 20 Vad gäller den berörda personens namn angavs följande: "Nizar (رازن) Al-Assad (دعسأالا) (alias Al-Assaad, Al-Assad, Al-Asaad)"
- 21 Vad gäller identifieringsuppgifterna preciserades vidare att denna person var "Tidigare chef för företaget 'Nizar Oilfield Supplies Nizar Oilfield Supplies'".
- 22 Skälen för uppförande på förteckningen var däremot desamma som i 2011 års rättsakter om restriktiva åtgärder.
- 23 Genom skrivelse av den 25 april 2013 begärde sökandens ombud att rådet skulle stryka hänvisningarna till "Assaad" och "Al-Assaad" och sökandens namn på arabiska, som de ansåg vara felstavat, samt förtydliga att den person vars namn hade förts upp på 2013 års förteckningar var Bashar Al-Assads kusin.
- 24 Den 4 maj 2013 publicerade rådet en rättelse till de ovan i punkt 19 nämnda rättsakterna (EUT L 123, 2013, s. 28) i vilken namnet på och identifieringsuppgifterna för den person vars namn hade förts upp i post 36 i 2013 års förteckningar ändrades, dels genom att de arabiska namnen "Al-Assaad", "Al-Assad" och "Al-Asaad" ströks och ersattes av det arabiska namnet/, dels genom att följande uppgift lades till: "Kusin till Bashar Al-Assad".
- 25 Beslut 2012/739 ersattes av rådets beslut 2013/255/Gusp av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14).
- 26 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).

- 27 Genom beslut 2015/1836 ändrades ordalydelsen i artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255. I dessa artiklar föreskrivs numera restriktioner för inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorium samt frysning av tillgångar för personer som är knutna till de personkategorier som anges i punkt 2 a–g i dessa artiklar, ”enligt förteckningen i bilaga I”, 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”.
- 28 Genom förordning 2015/1828 ändrades bland annat lydelsen av artikel 15 i förordning nr 36/2012 för att införliva de nya kriterier för uppförande som fastställts i beslut 2015/1836 och som införts i beslut 2013/255.
- 29 Den 28 maj 2018 antog rådet beslut (Gusp) 2018/778 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 131, 2018, s. 16), och genomförandeförordning (EU) 2018/774 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 131, 2018, s. 1). Genom dessa rättsakter ändrades namnet på den person som avsågs i post 36 i förteckningen i avsnitt A (Personer) i bilaga I till beslut 2013/255 och i post 36 i förteckningen i avsnitt A (Personer) i bilaga II till förordning nr 36/2012 (nedan tillsammans kallade de aktuella förteckningarna) på följande sätt: ”Nizar (نزار) al-Asaad (الأسعد) (alias Nizar Asaad)”. Identifieringsuppgifterna och skälen för uppförande var desamma som i 2011 års rättsakter om restriktiva åtgärder.
- 30 Den 17 maj 2019 antog rådet beslut (Gusp) 2019/806 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 132, 2019, s. 36), och genomförandeförordning (EU) 2019/798 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 132, 2019, s. 1) (nedan tillsammans kallade 2019 års rättsakter). Genom 2019 års rättsakter ändrades identifieringsuppgifterna för den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna samt skälen för att föra upp hans namn.
- 31 Vad gäller identifieringsuppgifterna nämndes nu enbart att den berörda personen var en man.
- 32 Vidare ändrades skälen för uppförande på följande sätt:
- ”Ledande syrisk affärsman med nära band till regimen. Kusin till Bashar al-Asad. Har samröre med familjerna Asad och Makhlof.
- Har i denna egenskap medverkat i, gynnats av eller på annat sätt stött den syriska regimen.
- Ledande oljeinvesterare och f.d. chef för företaget *Nizar Oilfield Supplies*.”
- 33 Den 11 september 2019 publicerade rådet en rättelse till 2019 års rättsakter (EUT L 234, 2019, s. 31) (nedan kallad 2019 års rättelse) genom vilken namnet på den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna ändrades. I dessa förteckningar hänvisas nu till ”Nizar (نزار) Al-Assad (الأسد) (alias Al-Asad, Assad, Asad)”.
- 34 Den 28 maj 2020 antog rådet beslut (Gusp) 2020/719 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 168, 2020, s. 66), och genomförandeförordning (EU) 2020/716 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 168, 2020, s. 1). Genom dessa rättsakter ändrades namnet på den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna på följande sätt: ”Nizar (نزار) AL-ASSAD (الأسد) (alias al-Asad, Assad, Asad)”. Skälen för uppförande var desamma som i 2019 års rättsakter.

- 35 Genom skrivelse av den 23 juni 2020 begärde sökandens ombud, med hänvisning till de rättsakter som nämns i punkterna 29, 30 och 34 ovan, att rådet skulle bekräfta att sökandens namn inte var uppfört på de aktuella förteckningarna (nedan kallad skrivelsen av den 23 juni 2020).
- 36 Genom skrivelse av den 12 februari 2021 informerade rådet sökandens ombud om att rådet efter omprövning av uppgifterna i handlingarna i ärendet ansåg att sökanden verkligen var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna (nedan kallad skrivelsen av den 12 februari 2021). I samma skrivelse informerade rådet sökandens ombud om sin avsikt att behålla de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden, tillsammans med en ny motivering för att förtydliga att sökanden verkligen var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Som bilagor till nämnda skrivelse översände rådet handlingarna WK 4069/2019 INIT, av den 21 mars 2019, och WK 985/2021 INIT, av den 22 januari 2021. Rådet uppmanade ombuden att inkomma med sina synpunkter senast den 26 februari 2021.
- 37 Genom skrivelse av den 26 februari 2021 inkom sökandens ombud med sina synpunkter till rådet. De kritiserade i huvudsak rådets ändrade ståndpunkt beträffande sökanden, som rådet nu anser är den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Ombuden kommenterade dessutom skälen för uppförande och uppgifterna i handlingarna WK 4069/2019 INIT och WK 985/2021 INIT. Slutligen bifogade de ett antal skrivelser från personer och en enhet i vilka sökandens situation kommenterades.
- 38 Den 6 maj 2021 antog rådet genomförandebeslut 2021/751 och genomförandeförordning 2021/743 (nedan tillsammans kallade 2021 års rättsakter).
- 39 Vad gäller sökandens namn angavs att det rörde sig om ”Nizar AL-ASSAD (alias al-Asad, Assad, Asad, Assaad, Asaad, Al-Assaad) (;/;/; /أسعد)”.
- 40 Vad gäller identifieringsuppgifterna angavs att sökanden är man och att hans födelsedatum är den 2 mars 1948 eller den 23 mars 1948 eller mars 1948. Det angavs också att han är syrisk, libanesisk och kanadensisk medborgare. Dessutom angavs passnumren på sökandens syriska (nr 011090258), libanesiska (RL 0003434) och kanadensiska (AG 629220) pass.
- 41 Slutligen angavs följande som skäl för uppförandet:
- ”Ledande syrisk affärsman med nära band till regimen. Har samröre med familjerna Asad och Makhlof.
- Han har i denna egenskap medverkat i, gynnats av eller på annat sätt stött den syriska regimen.
- Ledande oljeinvesterare, grundare av och chef för företaget Lead Contracting & Trading Ltd”
- 42 Genom skrivelse av den 7 maj 2021 underrättade rådet sökandens ombud om att rådet ansåg att inget av de argument som ombuden hade anfört påverkade rådets bedömning. Rådet uppmärksammade dessutom ombuden på möjligheten att inkomma med nya synpunkter före den 1 mars 2022.
- 43 Genom skrivelse av den 28 maj 2021 underrättade rådet sökandens ombud om att sökandens namn fortsatt skulle finnas med på de aktuella förteckningarna, även efter det att dessa hade omprövats.

- 44 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 14 juli 2021 väckte sökanden förevarande talan.
- 45 Genom skrivelse av den 13 april 2022 underrättade rådet sökandens ombud om sin avsikt att behålla de restriktiva åtgärderna mot sökanden, genom att ändra de skäl som anges i 2021 års rättsakter om restriktiva åtgärder och lägga till följande skäl i slutet: ”Majoritetsaktieägare i bolaget Syrian Olive Oil Private JSC, som tillverkar ätbara oljor med ursprung i Syrien”.
- 46 Som bilaga till sin skrivelse av den 13 april 2022 översände rådet handlingen WK 5366/2022 INIT av den 11 april 2022 till sökandens ombud och gav dem tillfälle att inkomma med synpunkter på det nya skälet för uppförande och handlingen WK 5366/2022 INIT före den 29 april 2022.
- 47 Genom skrivelse av den 28 april 2022 inkom sökandens ombud med sina synpunkter till rådet.
- 48 Den 30 maj 2022 antog rådet beslut 2022/849 och genomförandeförordning 2022/840 (nedan tillsammans kallade 2022 års rättsakter om bibehållande). Med stöd av beslut 2022/849 förlängdes tillämpningen av beslut 2013/255 till och med den 1 juni 2023. Sökandens namn behölls i post 36 i avsnitt A (Personer) i de aktuella förteckningarna. Rådet motiverade de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden med att ange samma skäl som i 2021 års rättsakter.

II. Parternas yrkanden

- 49 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara 2021 års rättsakter och 2022 års rättsakter om bibehållande (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna), i den del de avser sökanden, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 50 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- i första hand, ogilla talan,
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna, och
 - i andra hand, för det fall de angripna rättsakterna ogiltigförklaras, förordna att verkningarna av beslut 2022/849 ska bestå såvitt avser sökanden till dess att den delvisa ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2022/840 får verkan.

III. Rättslig bedömning

- 51 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fem grunder. Den första grunden avser oriktig bedömning, den andra grunden avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, den tredje grunden avser åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, den fjärde grunden avser ”maktmissbruk” och den femte grunden avser åsidosättande av rättskraftsprincipen.

- 52 Den andra och den tredje grunden bör prövas tillsammans, eftersom principen om skydd för berättigade förväntningar är en naturlig följd av rättssäkerhetsprincipen (se dom av den 12 april 2013, *Du Pont de Nemours (France) m.fl./kommissionen*, T-31/07, ej publicerad, EU:T:2013:167, punkt 301 och där angiven rättspraxis). Båda dessa grunder bygger dessutom på samma premiss, nämligen att de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan i så mening att det i dessa, enligt sökanden, för första gången sedan antagandet av 2011 års rättsakter slås fast att han är den person som avses i post 36.
- 53 Innan tribunalen prövar dessa grunder är det nödvändigt att precisera föremålet för förevarande talan och ta ställning till huruvida den bevisning som sökanden lagt fram i repliken kan tillåtas.

A. Förevarande talans föremål och räckvidd

- 54 Sökanden har genom sin talan endast yrkat ogiltigförklaring av 2021 års rättsakter och 2022 års rättsakter om bibehållande i den del dessa avser honom.
- 55 Tribunalen erinrar om att sökanden verkligen är den person som omfattas av de angripna rättsakterna och att det är ostridigt att han har varit föremål för restriktiva åtgärder, åtminstone sedan antagandet av dessa rättsakter. Parterna är däremot oense om huruvida sökanden var föremål för restriktiva åtgärder innan 2021 års rättsakter antogs.
- 56 Sökanden anser att han inte omfattades av sådana åtgärder, vilket rådet flera gånger medgav innan det översände skrivelsen av den 12 februari 2021. Rådet anser å sin sida att det begick ett misstag när det fann att sökanden inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, trots att det faktiskt var sökanden det rörde sig om, och att så hade varit fallet ända sedan antagandet av 2011 års rättsakter. Genom 2021 års rättsakter om restriktiva åtgärder avsåg rådet därför att förtydliga identifieringsuppgifterna rörande den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna och ändra skälen för uppförande så att det tydligt framgick att det rörde sig om sökanden och att hans namn hade varit uppfört på de aktuella förteckningarna ända sedan 2011 års rättsakter. Sökanden har av detta dragit slutsatsen att de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan, vilket rådet har bestritt.
- 57 För det första ska tribunalen således pröva huruvida skälen för att föra upp sökanden på förteckningarna i de angripna rättsakterna är tillräckligt välgrundade. Detta kommer att bedömas inom ramen för den första grunden, avseende oriktig bedömning. För det andra finns det anledning att pröva de angripna rättsakternas eventuellt retroaktiva verkan, vilket kommer att undersökas inom ramen för en gemensam bedömning av den andra och den tredje grunden, vilka avser åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar och åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen.
- 58 Av punkterna 49 och 54 ovan framgår däremot att tribunalen inte har att ta ställning till frågan huruvida de rättsakter som föregick de angripna rättsakterna var lagenliga. Det handlar med andra ord inte om att kontrollera huruvida skälen för uppförande i nämnda rättsakter är tillräckligt välgrundade, och inte heller om huruvida identifieringsuppgifterna i dessa rättsakter är tillräckligt precisa för att styrka att sökanden verkligen är den person som avses i dessa rättsakter.

B. Huruvida den bevisning som sökanden lagt fram i repliken kan tillåtas

- 59 Rådet har gjort gällande att merparten av de intyg som sökanden har ingett avseende sina affärsintressen i företag som Lead Contracting and Trade Company (nedan kallat Lead Syria i likvidation), Lead Contracting and Trading Limited (nedan kallat Lead UAE), Gulfsands Petroleum och Cham Holding utfärdades före ansökan och att sökanden inte har motiverat dröjsmålet med att inge dessa handlingar.
- 60 Vid förhandlingen framhöll sökanden i huvudsak att rådet inte har preciserat vilka av de handlingar som bifogats repliken som det anser har ingetts för sent. Sökanden har under alla omständigheter gjort gällande att de handlingar som bifogats repliken ingavs för att bemöta de argument som rådet anfört i sitt svaromål.
- 61 Tribunalen erinrar om att det i artikel 85.1 i tribunalens rättegångsregler föreskrivs att bevis och bevisuppgifter ska ges in i samband med den första skriftväxlingen. I artikel 85.2 i rättegångsreglerna tilläggs att parterna även får ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift i samband med repliken och dupliken, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare. Enligt artikel 85.4 i rättegångsreglerna ska tribunalen i det sistnämnda fallet besluta huruvida bevis som getts in eller åberopats i bevisuppgift ska tillåtas efter det att de andra rättegångsdeltagarna beretts tillfälle att yttra sig över bevisen (dom av den 13 december 2018, Post Bank Iran/rådet, T-559/15, EU:T:2018:948, punkt 74).
- 62 Artikel 85.2 i rättegångsreglerna ska dessutom läsas mot bakgrund av artikel 92.7 i dessa regler, i vilken det uttryckligen föreskrivs att möjligheterna att åberopa motbevisning och att göra tillägg till bevisuppgiften kvarstår. Såsom framgår av fast rättspraxis omfattas motbevisning och tillägg till bevisuppgiften till följd av motpartens motbevisning inte av den preklusionsregel som föreskrivs i artikel 85.2 i rättegångsreglerna (se dom av den 18 september 2017, Uganda Commercial Impex/rådet, T-107/15 och T-347/15, ej publicerad, EU:T:2017:628, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 63 I förevarande fall påpekar tribunalen, i likhet med sökanden, att rådet inte har upprättat en exakt förteckning över de handlingar som bifogats repliken och som det anser har ingetts för sent. Med hänsyn till de ovan i punkt 59 nämnda företagen anser tribunalen emellertid att rådet syftar på bilagorna C.4–C.6 (rörande Lead Contracting and Trade Company), C.8–C.10 (rörande Lead Contracting and Trading Limited), C.11 och C.14 (rörande Gulfsands Petroleum) och bilaga C.16 (rörande Cham Holding).
- 64 Tribunalen påpekar att rådet i punkt 79 i svaromålet underströk att sökanden varken hade ingett något intyg som styrkte att de anknutna företagen hade trätt i likvidation eller något intyg om försäljning av de aktier som han innehade i dessa företag. I punkterna 80–83 i svaromålet bestred rådet dessutom bevisvärdet av de skrivelser från tredje man som sökanden bifogat sin ansökan och som syftade till att intyga att han inte längre hade några affärsintressen i Syrien.
- 65 Sökandens bevis för att han inte längre har några intressen i de företag som nämns i punkt 59 ovan, har således ingetts för att bemöta rådets argument.
- 66 De övriga bevis som sökanden har ingett som bilaga till repliken, vilka rådet för övrigt inte har bestritt, syftar till att stödja de argument som sökanden har anfört för att bemöta de argument som rådet anfört i sitt svaromål och som det erinrats om i punkt 64 ovan.

- 67 Under dessa omständigheter finner tribunalen att all bevisning som sökanden har ingett som bilaga till repliken syftar till att bemöta rådets argument i svaromålet och därför kan tillåtas.

C. Den första grunden: Oriktig bedömning

- 68 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att rådet begick ett misstag när det förde upp hans namn på de aktuella förteckningarna, eftersom han inte uppfyller kriterierna för uppförande. Han har gjort gällande att han, även om han tidigare har varit affärsman i Syrien, inte längre bedriver någon verksamhet i detta land. Han har även hävdat att han inte har något samröre med familjerna Assad eller Makhlof. Slutligen har han påstått att han inte har några band till den syriska regimen.
- 69 Rådet har bestritt sökandens argument och anser att det har styrkt att skälen för uppförande var välgrundade.

1. Inledande anmärkningar

- 70 Tribunalen erinrar om att för att det ska vara fråga om en sådan effektiv domstolsprövning som garanteras genom artikel 47 i Europeiska unionens stadga bland annat krävs att unionsdomstolen försäkras sig om att det beslut genom vilket restriktiva åtgärder har antagits eller bibehållits, som är individuellt i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolskontrollen inte är begränsad till en bedömning av huruvida de angivna skälen är sannolika i abstrakt mening, utan gäller huruvida det föreligger ett tillräckligt klart och konkret stöd för dessa skäl, eller åtminstone för ett av dem som i sig anses räcka som grund för beslutet (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119).
- 71 Det ankommer på unionsdomstolen att vid sin prövning vid behov anmoda den behöriga unionsmyndigheten att inkomma med uppgifter eller bevisning, oavsett om de är hemliga eller inte, som är av relevans för domstolens prövning (se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 72 Det är nämligen den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 121).
- 73 Det krävs inte att myndigheten vid domstolen förebringar samtliga av de uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den rättsakt som det yrkats ogiltigförklaring av. Däremot är det viktigt att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 122).

- 74 Om relevant information och bevisning inges av den behöriga unionsmyndigheten ska unionsdomstolen pröva huruvida de omständigheter som har åberopats kan anses styrkta genom nämnda uppgifter eller bevisning och uppskatta bevisvärdet därav med beaktande av omständigheterna i målet och mot bakgrund av eventuella yttranden beträffande dessa omständigheter som har ingetts av bland annat den berörda personen (dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 124).
- 75 Enligt fast rättspraxis ska prövningen av huruvida det var välgrundat att föra upp en person på en förteckning grundas på en bedömning där varje bevis inte ska prövas för sig utan i det sammanhang i vilket de ingår (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 april 2015, Anbouba/rådet, C-630/13 P, EU:C:2015:247, punkt 51, och dom av den 21 april 2015, Anbouba/rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punkt 50).
- 76 Vid bedömningen av sakens allvar, vilken ingår i proportionalitetsprövningen av de aktuella restriktiva åtgärderna, får hänsyn slutligen tas till det sammanhang som åtgärderna ingår i, till att det var brådskade 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 (dom av den 21 april 2015, Anbouba/rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, punkt 46).
- 77 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som den första grunden ska prövas.

2. Skälen för uppförande och fastställande av kriterierna för uppförande

- 78 Tribunalen erinrar om att det i de allmänna kriterier för uppförande som anges i artiklarna 27.1 och 28.1 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, vilka i fråga om frysning av tillgångar återges i artikel 15.1 a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, föreskrivs att personer som gagnas av eller stöder regimen politik och personer förbundna med dessa ska bli föremål för restriktiva åtgärder. I artikel 27.2 a och 27.3 samt i artikel 28.2 a och 28.3 i samma beslut, vilka i fråga om frysning av tillgångar återges i artikel 15.1a a och 15.1b i samma förordning, föreskrivs på likande sätt att kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” ska bli föremål för restriktiva åtgärder, såvitt det inte föreligger tillräckliga uppgifter om att de inte, eller inte längre, har samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående. I artikel 27.2 sista meningen och 27.3 samt i artikel 28.2 sista meningen och 28.3 i nämnda beslut, vilka i fråga om frysning av tillgångar återges i artikel 15.1a sista meningen och 15.1b i nämnda förordning, föreskrivs slutligen att personer och enheter som är förbundna med de personer, enheter och organ som omfattas av något av kriterierna för uppförande på förteckningen ska bli föremål för restriktiva åtgärder, såvitt det inte föreligger tillräckliga uppgifter om att de inte, eller inte längre, har samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående.
- 79 Såsom påpekats i punkt 41 ovan anges följande som skäl för att föra upp sökandens namn på de aktuella förteckningarna:

”Ledande syrisk affärsman med nära band till regimen. Har samröre med familjerna Asad och Makhlof.

Han har i denna egenskap medverkat i, gynnats av eller på annat sätt stött den syriska regimen.

Ledande oljeinvesterare, grundare av och chef för företaget Lead Contracting & Trading Ltd”

- 80 Av skälen för uppförande av sökandens namn på de aktuella förteckningarna framgår att sökanden för det första uppfördes på grund av sin ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien, i enlighet med kriteriet i artikel 27.2 a och artikel 28.2 a i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, vilka i fråga om frysning av tillgångar återges i artikel 15.1 a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828 (kriteriet om ledande affärsmän med verksamhet i Syrien), för det andra på grund av sina band till den syriska regimen, i enlighet med kriteriet i artikel 27.1 och 28.1 i nämnda beslut och artikel 15.1 a i nämnda förordning (kriteriet om band till regimen) och för det tredje på grund av sitt samröre med familjerna Assad och Makhlouf, i enlighet med kriterierna i artikel 27.2 sista meningen och artikel 28.2 sista meningen i samma beslut samt artikel 15.1a sista meningen i samma förordning (kriteriet om samröre med en person eller en enhet som omfattas av de restriktiva åtgärderna).

3. Bevisningen

- 81 För att motivera uppförandet av sökandens namn på de aktuella förteckningarna har rådet ingett handlingen WK 4069/2019 INIT, som innehåller offentligt tillgängliga uppgifter, nämligen länkar, tidningsartiklar och skärmdumpar från följande håll:
- Webbplatsen *Syrian Oil & Gas News*, som i en publikation av den 31 juli 2010 visar ett fotografi av sökanden och beskriver honom som en affärsman som gjort stora investeringar i Syrien, särskilt via Lead Syria i likvidation, tillsammans med Ghassan Muhanna. Enligt denna publikation är detta företag ett av de äldsta och största byggföretagen inom den syriska oljesektorn. I publikationen anges dessutom att sökanden är delägare i företaget Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Processing edible Oils, som är verksamt inom oljeproduktion, samt att han är chef för den syriska grenen av den syrisk-algeriska handelskammaren och medlem av den syriska nationella kommittén vid den internationella handelskammaren i Syrien. I publikationen nämns slutligen de projekt och företag som sökanden var engagerad i, nämligen Cham Holding, United Insurance Company, Al Badia Cement JSC, Bank Audi Syria, Syrian Arab Insurance Company, Aqelah Takaful Insurance Company, Dajajouna, och den omständigheten att han äger ett stall med arabiska fullblodshästar,
 - Webbplatsen *Aks al Ser*, där det i en publikation av den 6 september 2012 uppges att sökanden, enligt en honom närstående källa, flydde med miljontals dollar från Syrien till Algeriet, där han har mycket stora projekt och har investerat i olje- och gassektorn. Av denna publikation framgår att sökanden, enligt ovannämnda källa, började likvidera sina finansiella tillgångar och ta ut sina bankmedel efter bombningen av den syriska säkerhetstjänstens högkvarter. I publikationen beskrivs sökanden dessutom som en av de viktigaste investerarna i den syriska oljesektorn och att han i affärsvärlden ses som en centralgestalt inom denna sektor. I publikationen anges dessutom att sökanden äger andelar i Cham Holding, en av grundarna av Bank Audi Syria och är delägare i Badia Cement och Lead Syria i likvidation. Av publikationen framgår slutligen att sökanden tillhör en grupp affärsmän som har gynnats av den syriska regimen, att han har förbindelser i beslutsfattande kretsar och fungerar som mellanhand mellan den syriska regimen och andra länder vid utvinningen av olja.
 - Webbplatsen *Dawdaa*, där det i en publikation av den 2 november 2017 uppges att det enligt obekräftade uppgifter finns en schism mellan den syriska regimen och sökanden, som ansvarat för oljerelaterade frågor. I denna publikation anges dessutom att sökanden inte är medlem av

familjen Assad, men att han fortsätter att ha nära band till familjen på grund av sina funktioner inom oljesektorn. I publikation anges slutligen att sökanden är affärspartner till Ghassan Muhanna, Rami Makhloufs morbror, i deras företag Lead Syria i likvidation,

- Webbplatsen *Internet Syriano*, där det i en publikation av den 22 januari 2015 uppges att sökanden äger 50 procent av Lead Syria i likvidation och att den andra halvan av företaget ägs av Ghassan Muhanna för Mohammed Makhloufs räkning, vilken Ghassan Muhanna är svåger till.
 - Webbplatsen *Internet Orient News*, där sökanden i en artikel av den 2 februari 2015 beskrivs som den syriska oljesektorns "gudfader" och där det uppges att han i samarbete med Maher Al-Assad, president Bashar Al-Assads bror, deltagit i alliansen "olja mot mat".
 - Webbplatsen *Ayn Almadina*, där det i en artikel av den 22 juli 2018 beskrivs hur sökanden gått från ett blygsamt ursprung till sin nuvarande ställning som rik affärsman inom oljesektorn, vilket han har banden till sin kusin Mohammed Makhlouf att tacka för. I artikeln anges dessutom att sökanden är kanadensisk medborgare och nyligen har blivit libanesisk medborgare. Det anges även att sökanden bildade Lead Syria i likvidation tillsammans med Mohammed Makhlouf och dennes svåger Ghassan Muhanna. I artikeln anges slutligen att sökandens mor, Jamila Muhanna, är kusin till Mohammed Makhloufs fru.
- 82 Rådet har även ingett handlingen WK 985/2021 INIT. I denna handlingens första del, som är uppdelad på tre rubriker, ges information om sökandens identitet, presenteras sökanden och beskrivs hans band till den syriska regimen samt förklaras de olika varianterna av sökandens efternamn. Som bevis nr 3 har rådet även ingett en fotokopia av sökandens pass och identitetshandlingar. Dessutom återges hans libanesiska, syriska och kanadensiska pass samt hans bosättningsvisering för Förenade Arabemiraten i egenskap av chef för Lead UAE. Bevis nr 4 utgörs av ett intyg avseende Lead UAE av den 17 september 2018. I handlingen återges slutligen länkar, tidningsartiklar och skärmdumpar. Av dessa är fyra av dem identiska med dem som förekommer i handlingen WK 4069/2019 INIT, nämligen publikationerna på webbplatserna *Syriano* och *Dawdaa* samt tidningsartiklarna på webbplatserna *Orient News* och *Ayn Almadina*. I övrigt rör det sig om uppgifter från följande håll:
- Webbplatsen *Syrian Oil & Gas News*, där det i en publikation av den 2 augusti 2010 återges samma uppgifter som i publikationen på samma webbplats av den 31 juli 2010, med tillägget att sökanden är delägare i enheten Asaad Beitenjaneh motor Partners Company for Syrian Olive Oil.
 - Webbplatsen *Internet Al-Iqtisadi*, där sökanden på en sida som konsulterades den 21 januari 2020 beskrivs som grundare och styrelseordförande i företaget Lead UAE, registrerat i den ekonomiska frizonen Jebel Ali i Förenade Arabemiraten.
 - Webbplatsen *Al Khaleej Online*, där det i en artikel med titeln "Who steals the Syrian oil?" (Vem stjälar den syriska oljan?) av den 8 november 2019, som även publicerades med en annan titel på webbplatsen *Anadolu Arabic* den 7 november 2019, uppges att miljardtals dollar från försäljning av olja gick till familjen Assads konton via företag som Lead Syria i likvidation, med säte i Damaskus (Syrien). Lead Syria i likvidation ägs gemensamt av Mohammed Makhlouf och hans släkting Nizar Asaad. Mohammed Makhlouf har registrerat sin andel i sin svåger Ghassan Muhannas namn.

- Webbplatsen *Al Hewan*, där det i en artikel av den 14 maj 2014 med titeln ”Looting of the Funds and wealth of the Syrian people under the rule of the Al-Assad family, coalition administration, and the interim government (in number and facts)” (Plundring av det syriska folkets pengar och rikedomar under familjen Al-Assads, koalitionsförvaltningens, och interimregeringens styre (siffror och fakta)), uppges att sökanden, i egenskap av släkting till Mohammed Makhoul, bildade Lead Syria i likvidation i oljeindustrin till förmån för familjen Assad.
- En bok med titeln ”The Political Economy of investment in Syria” (Den politiska ekonomin av investeringar i Syrien), som publicerades år 2015, i vilken det uppges att sökanden, en ledande affärsman, enligt en artikel på webbplatsen *The Syria Report* av den 2 juli 2007 är verkställande direktör och majoritetsaktieägare i Lead Syria i likvidation, landets största oljebolag, och att han tillsammans med Rami Makhoul har investerat 23,2 miljoner US-dollar (USD) (omkring 17,23 miljoner euro) i Gulfsands Petroleum, ett oljebolag med säte i Förenade kungariket som är verksam i Syrien.

4. *Bevisningens tillförlitlighet och relevans*

- 83 Sökanden har ifrågasatt tillförlitligheten och relevansen hos den bevisning som rådet har lagt fram för att styrka att skälen för uppförande på förteckningen var välgrundade.
- 84 Vad för det första gäller tillförlitligheten hos den bevisning som rådet har lagt fram, erinrar tribunalen om att det vid bedömningen av sakens allvar, vilken ingår i proportionalitetsprövningen av de aktuella restriktiva åtgärderna, får tas hänsyn 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 (se dom av den 14 april 2021, Al-Tarazi/rådet, T-260/19, ej publicerad, EU:T:2021:187, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 85 Av fast rättspraxis följer vidare att principen om fri bevisvärdering gäller för domstolens och tribunalens verksamhet, och att det enda kriteriet för värderingen av den bevisning som lagts fram är dess trovärdighet. Vid bedömningen av en skriftlig handlings bevisvärde ska det prövas om uppgifterna i handlingen är tillförlitliga, varvid hänsyn särskilt ska tas till handlingens ursprung, till omständigheterna kring dess upprättande och till vem den är ställd samt till frågan huruvida handlingen till sitt innehåll verkar rimlig och trovärdig (se dom av den 14 april 2021, Al-Tarazi/rådet, T-260/19, ej publicerad, EU:T:2021:187, punkt 72 och där angiven rättspraxis).
- 86 Tribunalen konstaterar att sökanden har nöjt sig med att hävda att rådets bevisning består av hörsägen i rapporter från tredje man och icke oberoende onlinepublikationer, och inte anfört några konkreta omständigheter till stöd för sina argument. Eftersom den bevisning som rådet har lagt fram, och som delgetts sökanden, härrör från offentligt tillgängliga källor, var det möjligt för sökanden att ange vilken bevisning som han exempelvis ansåg gynna den syriska regimen. Även om det, mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 74 ovan, ankommer på rådet att lägga fram bevisning till stöd för skälen för uppförande, ankommer det på sökanden att ange vilka av dessa skäl som skulle kunna väcka tvivel om deras tillförlitlighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2021, Al-Tarazi/rådet, T-260/19, ej publicerad, EU:T:2021:187, punkt 73).

- 87 Vad för det andra gäller relevansen av den bevisning som rådet lagt fram, har sökanden gjort gällande att merparten av denna inte längre är aktuell. Han har i detta avseende påpekat att sju av bevisen är äldre än sex år och att endast en av de tre artiklar som publicerades för mindre än sex år sedan publicerades mindre än två år innan de angripna rättsakterna antogs. Flera av dessa artiklar är dessutom än mindre relevanta än vad deras publiceringsdatum antyder, eftersom det i dessa hänvisas till händelser som inträffat innan sökanden avvecklade sina affärsintressen i Syrien. Slutligen visar denna bevisning att sökanden var affärsman med verksamhet i Syrien, vilket han inte har bestritt, men bevisningen kan inte användas för att styrka så fortfarande är fallet.
- 88 Tribunalen påpekar att ju äldre bevisningen är i förhållande till tidpunkten för antagandet av rättsakter om restriktiva åtgärder mot en person eller enhet, desto mindre kan bevisningen i sig utgöra tillräcklig grund för de omtvistade rättsakterna. Även om rådet kan använda denna bevisning, innebär den betydande tid som förflutit mellan förebringandet av bevisningen och antagandet av de omtvistade rättsakterna att rådet måste bekräfta denna bevisning med hjälp av annan nyare bevisning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, rådet/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, punkterna 32 och 33).
- 89 I förevarande fall innehåller de flesta av de olika bevis som rådet har ingett överlappande uppgifter, vilket innebär att till och med de äldsta bevisen i viss mån kan vara relevanta för att visa att skälen för uppförande var välgrundade.
- 90 Under dessa omständigheter finner tribunalen att den bevisning som rådet ingett är rimlig och tillförlitlig och i princip kan åberopas till stöd för skälen för uppförande.
- 91 Trots det måste det hänsyn tas till att den bevisning som rådet har lagt fram är gammal när det ska fastställas huruvida denna bevisning, mot bakgrund av samtliga handlingar i målet, är tillräcklig för att visa att skälen för uppförande är välgrundade.

5. Skälen för uppförande

a) Huruvida sökanden är en ledande affärsman med verksamhet i Syrien

1) Sökandens ekonomiska intressen

- 92 Inledningsvis framgår det av uppgifterna från nästan alla artiklar eller publikationer som ingetts av rådet, med undantag för artikeln på webbplatsen *Orient News* och sidan på webbplatsen *Aliqtisadi*, att sökanden är grundare av och delägare i Lead Syria i likvidation, ett företag som är verksamt inom olje- och gassektorn. Detta anges även i den första delen av handlingen WK 985/2021 INIT, under rubriken "Présentation et liens de proximité avec le régime syrien" (Presentation och nära band till den syriska regimen). Vidare framgår det såväl av sökandens bosättningsvisering för Förenade Arabemiraten som av webbplatsen *Aliqtisadi* att sökanden är chef för Lead UAE. På webbplatserna *Syrian Oil & Gas News* och *Aks al Ser* anges dessutom att sökanden är engagerad i olika enheter. I boken *The Political Economy of investment in Syria* (Den politiska ekonomin av investering i Syrien) hänvisas slutligen till sökandens investering i Gulfsands Petroleum, ett oljebolag med säte i Förenade kungariket som är verksamt i Syrien.
- 93 Den bevisning som rådet har lagt fram visar således att sökanden är en investerare i den syriska oljesektorn.

- 94 Sökanden har bestritt denna beskrivning och gjort gällande att han inte längre har några affärsintressen i Syrien.
- 95 Vad för det första gäller Lead Syria i likvidation, har sökanden ingett det avtal från november 2011 genom vilket han avvecklade sitt engagemang i företaget till förmån för A och har, för att visa att detta bolag har varit inaktivt sedan år 2012, ingett denna enhets inkomstdeklarationer för åren 2012–2020. Sökanden har även ingett ett intyg från handelsregistret i Damaskus av den 5 januari 2021, i vilket det anges att Lead Syria i likvidation försattes i likvidation den 8 november 2020, det vill säga innan de angripna rättsakterna antogs.
- 96 Tribunalen konstaterar emellertid att all den bevisning som rådet har lagt fram avseende Lead Syria i likvidation avser perioden före den 5 januari 2021. Vidare har rådet inte anfört något argument till stöd för att Lead Syria i likvidation fortfarande är aktivt eller att den bevisning som sökanden har ingett inte är rimlig och trovärdig.
- 97 Tribunalen finner följaktligen att sökanden har visat att han inte längre har något intresse i Lead Syria i likvidation, vilket under alla omständigheter var inaktivt och i likvidation vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna.
- 98 Vad för det andra gäller Lead UAE, har sökanden ingett två handlingar från QNA Auditors, en revisionsbyrå i Dubai (Förenade Arabemiraten), i vilka denna intygar att Lead UAE inte bedriver någon verksamhet i Syrien. Det rör sig om en skrivelse av den 18 februari 2021 och en tabell av den 15 november 2021 som QNA Auditors upprättat för att bestyrka förteckningen över Lead UAE:s pågående och slutförda projekt. Av sistnämnda tabell framgår att Lead UAE driver byggprojekt i Algeriet och Qatar.
- 99 Förutom i den bosättningsvisering för Förenade Arabemiraten som rådet har ingett, nämns Lead UAE endast på sidan på webbplatsen *Al-Iqtisadi*. På denna sida anges dock inte huruvida Lead UAE:s projekt har förverkligats.
- 100 Rådet kan inte vinna framgång med sitt argument att det inte klart framgår av skrivelsen av den 18 februari 2021 huruvida förklaringarna i denna avser Lead UAE eller Lead Syria i likvidation. Sökanden har nämligen lämnat motiverade förklaringar till att görs en åtskillnad mellan Lead Syria i likvidation och Lead UAE. Han har i samband med detta ingett bevisning avseende vart och ett av dessa företag, från organ såsom en revisionsbyrå eller ett handelsregister, av vilken det framgår att Lead Syria är det företag som han grundade tillsammans med Ghassan Muhanna i Syrien innan han lämnade företaget år 2011, medan Lead UAE är ett företag som han bildade i Förenade Arabemiraten.
- 101 Den stora likheten mellan dessa bolagsnamn kan förvisso vara förvirrande. Medan sökanden har strävat efter att använda sig av ett tydligt skrivsätt och lämnat förklaringar för att hjälpa tribunalen att skilja dessa två enheter från varandra, har rådet emellertid inte underlättat för tribunalen att förstå vilken enhet som de olika bevisen i handlingarna WK 4069/2019 INIT och WK 985/2021 INIT, i vilka olika namn används, hänvisar till, och bidrar genom sina inlagor till och med till viss förvirring. Tribunalen konstaterar slutligen att rådet, som svar på en fråga från tribunalen vid förhandlingen, bekräftade att det verkligen rörde sig om två enheter, nämligen Lead Syria i likvidation och Lead UAE, och att hänvisningarna till en enhet som bildats av sökanden och Ghassan Muhanna skulle tolkas som en hänvisning till Lead Syria i likvidation.

- 102 Sökanden har således visat att Lead UAE, bildat i Förenade Arabemiraten, inte bedriver någon verksamhet i Syrien, vilket bekräftas av den bevisning som rådet har lagt fram.
- 103 Det ska under alla omständigheter påpekas att sökanden har ingett ett beslut av den 23 mars 2020 från den enda aktieägaren i Lead UAE, företaget B, i vilket sökandens avgång som verkställande direktör beviljades från och med detta datum.
- 104 Rådet har emellertid inte anfört något argument för att bestrida att sökanden avgått eller ifrågasatt tillförlitligheten av den bevisning som sökanden har lagt fram.
- 105 Sökanden ska följaktligen anses ha visat att han inte längre har något engagemang i Lead UAE, vilket under alla omständigheter inte är ett företag med säte i Syrien och inte utövar någon verksamhet där.
- 106 För det tredje ska tribunalen pröva huruvida sökanden är engagerad i de olika enheter som nämns på webbplatserna *Syrian Oil & Gas News* och *Aks al Ser*.
- 107 Vad för det första gäller företaget Asaad and Petngnap & Co – som sökanden, utan att detta har bestritts av rådet, kopplar till Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Processing & Refining Edible Oils, som år 2011 omvandlades till ett privat bolag kallat Syrian Private Joint-Stock Company for Processing and Refining edible Oils – ingav sökanden en skrivelse av den 15 november 2021 från denna enhet som intygade att han vid detta datum inte innehade några aktier i nämnda bolag. Denna förklaring, som fastställer sökandens situation i förhållande till nämnda bolag vid en senare tidpunkt än då 2021 års rättsakter antogs, visar inte att sökanden inte innehade några sådana aktier när rådet antog de restriktiva åtgärderna mot honom. Det enda bevis som rådet har lagt fram, och enligt vilket sökanden är delägare i nämnda enhet, är emellertid gammalt, eftersom det avser situationen år 2010. Denna uppgift styrks inte heller av någon annan nyare bevisning. Rådet har inte heller anfört något argument till stöd för påståendet att sökanden fortfarande hade intressen i detta bolag. Slutligen har rådet inte heller anfört något argument för att ifrågasätta tillförlitligheten och relevansen av den bevisning som sökanden har lagt fram. Under dessa omständigheter föreligger det rimliga tvivel beträffande huruvida sökanden fortfarande var aktieägare i det aktuella bolaget när 2021 års rättsakter antogs.
- 108 Vad däremot gäller 2022 års rättsakter om bibehållande ska sökanden, eftersom den bevisning som sökanden har åberopat hänför sig till tiden före antagandet av rättsakterna och eftersom rådet inte har lagt fram någon ytterligare bevisning, anses ha visat att han inte längre var aktieägare i företaget Asaad and Petngnap & Co när dessa rättsakter antogs.
- 109 Vad för det andra gäller försäkringsbolaget United Insurance Company, har sökanden ingett en skrivelse av den 16 november 2021 från företagets styrelseordförande i vilken det intygas att sökanden inte har innehaft några aktier i detta bolag sedan år 2012. Rådet har å sin sida ingett en enda publikation för att visa att sökanden investerat i denna enhet sedan år 2010 och har inte anfört något argument för att bestrida ovannämnda skrivelser trovärdighet eller innehåll. Tribunalen finner således att sökanden har visat att han inte innehade några aktier i nämnda bolag när de angripna rättsakterna antogs.
- 110 Vad för det tredje gäller företaget Al Badia Cement JSC, har sökanden ingett en skrivelse av den 25 april 2021 från denna enhet i vilken det framgår att han avgick som styrelseledamot den 25 september 2011 och sålde de andelar som han innehade år 2011. För att visa att han inte längre har något intresse i detta företag har han ingett två andra handlingar från webbplatsen

WikiLeaks, vilka bekräftar nämnda avgång. Rådet har å sin sida inte anfört något argument för att bestrida denna bevisnings trovärdighet eller innehåll. Sökanden har således visat att han inte hade någon anknytning till det aktuella företaget när de angripna rättsakterna antogs.

- 111 Vad för det fjärde gäller banken Bank Audi Syria, som sökanden har påstått har blivit Ahli Trust Bank, vilket rådet inte har bestritt, har sökanden ingett en skrivelse av den 11 november 2021 från denna enhet i vilken det anges att han fram till detta datum inte har haft några aktier i banken. Rådet har å sin sida endast ingett uppgifter från år 2010 och år 2012 som visar att sökanden är delägare i denna enhet och har inte anfört något argument för att bestrida ovannämnda skrivelsers trovärdighet eller innehåll. Tribunalen finner således att sökanden har visat att han inte var aktieägare i banken när de angripna rättsakterna antogs.
- 112 Vad för det femte gäller företaget Syrian Arab Insurance Company, har sökanden ingett en skrivelse av den 9 november 2021 från detta företag av vilken det framgår att han inte innehade några aktier i företaget vid det datumet. Rådet har å sin sida ingett en enda publikation för att visa att sökanden investerat i detta företag sedan år 2010 och har inte anfört något argument för att bestrida ovannämnda skrivelsers trovärdighet eller innehåll. Tribunalen finner således att sökanden har visat att han inte var aktieägare i detta företag när de angripna rättsakterna antogs.
- 113 Vad för det sjätte gäller försäkringsbolaget Aqeelah Takaful Insurance Company, har sökanden ingett en skrivelse av den 10 maj 2021 från detta företag i vilken det intygades att sökanden inte innehade några aktier i detta företag ”fram till den 31 mars 2021”. På en fråga vid förhandlingen bekräftade sökanden att denna formulering endast betydde att han inte ägde aktier i detta företag. Under alla omständigheter visar denna bevisning att sökanden, i motsats till vad som angavs i en publikation på webbplatsen *Syrian Oil & Gas News*, inte ägde aktier i nämnda företag år 2010. Rådet har å sin sida ingett en enda publikation för att påvisa en anknytning mellan sökanden och detta försäkringsbolag och har inte anfört något argument för att bestrida ovannämnda skrivelsers trovärdighet eller innehåll. Det föreligger således tvivel beträffande huruvida sökanden hade anknytning till det aktuella försäkringsbolaget när de angripna rättsakterna antogs.
- 114 Vad för det sjunde gäller Dajajouna, som enligt sökanden är ett varumärke inom företaget DANZ for Food Industries, vilket inte har bestritts av rådet, har sökanden ingett en skrivelse av den 15 november 2021, i vilken det anges att han inte innehade aktier i detta företag under perioden 3 januari 2010–15 november 2021. Rådet har å sin sida ingett en enda publikation för att visa att sökanden investerat i detta företag sedan år 2010 och har inte anfört något argument för att bestrida ovannämnda skrivelsers trovärdighet eller innehåll. Tribunalen finner således att sökanden har visat att han inte ägde aktier i nämnda företag när de angripna rättsakterna antogs.
- 115 Vad för det åttonde gäller företaget Assaad Baitangana and Partners for producing oils, som sökanden, utan att detta har bestritts av rådet, associerar med Asaad Beitenjaneh & Partners Company for Syrian Olive Oil, som år 2011 omvandlades till ett privat företag med namnet Syrian Olive Oil Private Joint-stock Company, har sökanden ingett en skrivelse av den 15 november 2021 från sistnämnda företag i vilken det intygas att han inte innehade några aktier i detta företag vid det datumet. Visserligen visar denna förklaring, i vilken sökandens situation i förhållande till detta företag fastställs såsom den såg ut efter antagandet av 2021 års rättsakter, inte att sökanden inte innehade några aktier i detta företag när rådet antog de restriktiva åtgärderna mot honom. Det enda bevis som rådet har lagt fram för att styrka att sökanden är delägare i detta företag är emellertid gammalt, eftersom det hänför sig till år 2010. Denna uppgift styrks inte heller av någon annan nyare bevisning. Rådet har inte heller anfört något argument till

stöd för påståendet att sökanden fortfarande hade intressen i detta företag. Slutligen har rådet inte heller anfört något argument för att ifrågasätta tillförlitligheten och relevansen av den bevisning som sökanden har lagt fram. Under dessa omständigheter föreligger det rimliga tvivel beträffande huruvida sökanden fortfarande var aktieägare i det aktuella företaget när 2021 års rättsakter antogs.

- 116 Vad däremot gäller 2022 års rättsakter om bibehållande finner tribunalen, eftersom den bevisning som sökanden har lagt fram avsåg situationen innan dessa rättsakter antogs och eftersom rådet inte har lagt fram någon ytterligare bevisning, att sökanden har visat att han inte längre var aktieägare i Syrian Olive Oil Private Joint-stock Company när rättsakterna antogs.
- 117 Vad för det nionde gäller företaget Cham Holding, har sökanden ingett en skrivelse av den 12 maj 2021 från denna enhet i vilken det intygas att sökanden sedan den 26 juni 2014 inte längre innehar några aktier i detta företag. Rådet har å sin sida ingett två publikationer från åren 2010 och 2012 som visar att sökanden har intressen i detta företag och har inte anfört något argument för att ifrågasätta ovannämnda skrivelses trovärdighet och relevans eller för att visa sökanden fortfarande har intressen i detta företag. Sökanden ska således anses ha visat att han inte längre innehade några aktier i det aktuella företaget när de angripna rättsakterna antogs.
- 118 Av det ovan anförda följer att sökanden har lagt fram tillräcklig bevisning för att kunna ifrågasätta huruvida rådet gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att han var engagerad olika syriska enheter.
- 119 Vad för det tionde gäller företaget Gulfsands Petroleum, har sökanden inledningsvis inte bestritt att han innehade andelar i detta företag, men angett att han innehade dessa andelar via Hickam Ventures Ltd Han har i samband med detta ingett en förteckning över sistnämnda företags aktieportfölj den 31 december 2008, av vilken det framgår att Hickam Ventures Ltd faktiskt ägde andelar i Gulfsands Petroleum. Sökanden har vidare förtydligat att han, i motsats till vad rådet har gjort gällande, inte har grundat det aktuella företaget och har i samband med detta ingett företagets stiftelseurkund av den 2 december 2014. Av denna handling framgår att sökanden varken var grundare eller direktör för det berörda företaget vid tidpunkten för grundandet. Sökanden har dessutom redogjort för fördelningen av tillgångarna och utvecklingen av Hickam Ventures aktieportfölj för att visa att Hickam Ventures avyttrade sina aktier i det aktuella företaget år 2009. Tribunalen påpekar att den utveckling av aktieportföljen som fastställdes den 31 december 2009 visar att sådana aktier avyttrats. Detta bekräftas av förteckningen över samma företags aktieägare av den 3 december 2010, i vilken varken Hickam Ventures eller sökandens namn förekommer. Slutligen har sökanden ingett en bestyrkt förteckning över Hickam Ventures aktieägare av den 12 januari 2021 för att visa att han inte längre hade något intresse i detta företag. Av denna handling framgår att sökandens namn inte förekommer i förteckningen över Hickam Ventures aktieägare. Rådet har å sin sida varken bestritt att det finns fog för sökandens beskrivning av de faktiska omständigheterna eller ifrågasatt tillförlitligheten eller innehållet i den bevisning som sökanden har lagt fram, samt därutöver ingett en enda handling som visar att sökanden investerat i detta företag, nämligen ett utdrag ur en bok från år 2015 som stöder sig på en artikel från år 2007. Tribunalen finner således att sökanden med giltig verkan har ifrågasatt påståendet att han hade intressen i det aktuella företaget när de angripna rättsakterna antogs.
- 120 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att rådet inte har styrkt att sökanden hade affärsintressen i Syrien.

121 Av den publikation av den 6 september 2012 från webbplatsen *Aks al Ser* som rådet ingett framgår dessutom att sökanden började avveckla sina finansiella tillgångar och ta ut sina bankmedel efter det att den syriska säkerhetstjänstens högkvarter hade bombats, vilket tycks bekräfta sökandens påstående att han från och med år 2012 inte längre hade några intressen i Syrien.

2) Sökandens befattningar i vissa handelsorgan

122 Av webbplatsen *Syrian Oil & Gas News* framgår att sökanden är chef för den syriska delen av den syrisk-algeriska handelskammaren och medlem av den syriska nationella kommittén vid den internationella handelskammaren i Syrien.

123 Sökanden har inte bestritt att han varit medlem av den syrisk-algeriska handelskammaren och den internationella handelskammaren i Syrien.

124 Vad gäller den syriska handelskammaren har sökanden emellertid ingett en skrivelse av den 1 juli 2013 från denna kammare till Bank Audi efter det att Syriens ekonomi- och utrikeshandelsministerium antagit beslut nr 247 om upplösning av de syriska handelskamrarna. Tribunalen konstaterar att de enda bevis som rådet har lagt fram är publikationer från webbplatsen *Syrian Oil & Gas News* från år 2010, det vill säga innan nämnda beslut antogs. Rådet har inte heller bestritt ovannämnda skrivelser trovärdighet eller innehåll och har inte visat att nämnda kammare hade rekonstruerats då de angripna rättsakterna antogs och att sökanden då var medlem av denna. Eftersom sökanden har visat att den aktuella kammaren inte existerade när de angripna rättsakterna antogs, kan den omständigheten att han har varit medlem av denna kammare inte åberopas till stöd för påståendet att han var en ledande affärsman med verksamhet i Syrien.

125 Vad gäller den internationella handelskammaren i Syrien har sökanden vidare ingett en skrivelse av den 16 februari 2021 från ordföranden för Syriens nationella kommitté vid denna kammare, i vilken det anges att sökanden avgått som ledamot i styrelsen för nämnda kammare och sedan år 2012 inte längre är en aktiv medlem av kammaren. Tribunalen konstaterar emellertid att de enda bevis som rådet har lagt fram är publikationerna från webbplatsen *Syrian Oil & Gas News* från år 2010, det vill säga innan sökanden avgick som styrelseledamot år 2012. De argument som rådet har anfört med avseende på de skrivelser från tredje man som sökanden har ingett syftar dessutom till att ifrågasätta uttalandena om sökandens affärsverksamhet i Syrien i dessa skrivelser. Däremot har rådet inte anfört något argument som specifikt syftar till att bestrida den omständigheten att sökanden verkligen avgick som ledamot av den aktuella kammarens styrelse och till och med har medgett att denna avgång ägt rum, på samma sätt som rådet medgett att sökanden inte längre var en aktiv medlem av denna kammare. Slutligen har rådet inte bestritt att den ovannämnda skrivelsen är trovärdig. Sökanden har således visat att han inte längre var medlem av den berörda kammaren när de angripna rättsakterna antogs. Rådet har emellertid inte lagt fram några seriösa och samstämmiga uppgifter som gör det rimligt att anse att sökanden upprätthöll en anknytning till den berörda kammaren, vilket motiverar att vederbörandes namn fördes upp på förteckningarna efter det att personens verksamhet inom denna struktur hade upphört (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 24 november 2021, Assi/rådet, T-256/19, EU:T:2021:818, punkt 128).

126 Av det ovan anförda följer att rådet inte har styrkt att sökanden var medlem av den syrisk-algeriska handelskammaren och den internationella handelskammaren i Syrien.

3) Slutsats om sökandens ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien

- 127 Eftersom rådet varken har styrkt att sökanden hade kommersiella intressen i Syrien eller att han innehade befattningar i handelsorgan, finner tribunalen att rådet inte har styrkt det skäl för uppförande som avser ställningen som ledande affärsman med verksamhet i Syrien.

b) Samröre med familjerna Assad och Makhlouf

- 128 För det första framgår det av uppgifterna på webbplatserna *Dawdaa*, *Syriano*, *Ayn Almadina*, *Al Khaleej Online*, *Al Hewan*, boken *The Political Economy of investment in Syria* och den första delen av handlingen WK 985/2021 INIT att sökanden har familjeband till Mohammed och Rami Makhlouf. För det andra har sökanden, enligt uppgifterna på webbplatserna *Dawdaa*, *Orient News*, *Al Khaleej Online* och *Al Hewan* och den första delen av handlingen WK 985/2021 INIT, band till familjen Assad.

1) Samröre med familjen Makhlouf

- 129 Tribunalen påpekar att den bevisning som rådet har lagt fram visar att sökandens samröre med medlemmar av familjen Makhlouf är av två slag, dels i form av yrkesmässiga band, dels i form av personliga band. Detta bekräftas dessutom i dupliken.
- 130 Vad för det första gäller sökandens yrkesmässiga band till medlemmar av familjen Makhlouf, framgår dessa, enligt de uppgifter som rådet har lämnat, dels av det partnerskap som ingåtts med Ghassan Muhanna, som fungerar som bulvan för sin svåger, Mohammed Makhlouf, far till Rami Makhlouf, inom ramen för Lead Syria i likvidation, dels den investering som gjorts i Gulfsands Petroleum, tillsammans med Rami Makhlouf, och sökandens intressen i Cham Holding, som kontrolleras av Rami Makhlouf.
- 131 Vad gäller Lead Syria i likvidation har sökanden, såsom framgår av punkterna 95–97 ovan, visat att han lämnade detta företag i november 2011 och att företaget var i likvidation när de angripna rättsakterna antogs. Rådet kan följaktligen inte stödja sig på sökandens engagemang i detta företag för att visa att det fanns ett yrkesmässigt band mellan honom och Mohammed Makhlouf när nämnda rättsakter antogs.
- 132 Vad gäller Cham Holding och Gulfsands Petroleum har sökanden vidare, såsom framgår av punkterna 117 och 119 ovan, visat att han inte längre hade något intresse i dessa företag när de angripna rättsakterna antogs. Rådet kan följaktligen inte stödja sig på sökandens engagemang i dessa företag för att visa att det fanns ett yrkesmässigt band mellan honom och Rami Makhlouf när nämnda rättsakter antogs.
- 133 Vad gäller de personliga banden till familjen Makhlouf framgår det av webbplatsen *Ayn Almadina* att sökanden är kusin till Mohammed Makhlouf, medan sökandens mor, Jamila Muhanna, är kusin till Mohammed Makhloufs fru. Vad gäller artikeln på webbplatsen *Al Khaleej Online*, anges i denna att sökanden är släkt med Mohammed Makhlouf.
- 134 I den första delen av handlingen WK 985/2021 INIT beskrivs sökanden, i presentationen av honom och hans nära band till den syriska regimen, som ingift kusin till syskonen Assad och Makhlouf, eftersom hans moster är fru till Mohammed Makhlouf, som i sin tur är far till Rami Makhlouf och morbror till Bashar Al-Assad.

- 135 Tribunalen påpekar även att rådet i skrivelsen av den 12 februari 2021 upprepade att sökanden hade personliga band till Rami Makhloufs och president Bashar Al-Assads familjer på grund av att hans moster var gift med Mohammed Makhlouf.
- 136 Rådet, som har bevisbördan, har emellertid, såsom påpekades i punkt 72 ovan, endast ingett två webbpublikationer i vilka släktbanden mellan sökanden och familjen Makhlouf nämns. I en av dessa, nämligen den på webbplatsen *Al Khaleej Online*, hänvisas endast i vaga ordalag till nämnda släktskapsband, utan att dessa beskrivs närmare. Det släktband som anges på webbplatsen *Ayn Almadina*, det vill säga att sökanden är kusin till Mohammed Makhlouf, medan hans mor, Jamila Muhanna, är kusin till Mohammed Makhloufs fru, skiljer sig från det band som nämns i den första delen av handlingen WK 985/2021. I den sistnämnda handlingen anges nämligen att det är sökandens moster, och därför i själva verket Jamila Muhannas syster, som är gift med Mohammed Makhlouf.
- 137 Uppgifterna i handlingarna WK 4069/2019 INIT och WK 985/2021 INIT är således inte samstämmiga.
- 138 Påståendet i handlingen WK 985/2021 INIT att en av sökandens mostrar är gift med Mohammed Makhlouf har dessutom inte styrkts och är vagt, eftersom det inte finns någon bevisning som bekräftar detta och eftersom Mohammed Makhloufs fru inte har namngetts. Rådets påstående att uttrycket moster även kan syfta på sökandens mammas moster är inte övertygande. I den första delen av denna handling anges nämligen uttryckligen att Mohammed Makhloufs fru är sökandens moster. I skrivelsen av den 12 februari 2021 slog rådet, utan förbehåll, fast att ett sådant band förelåg. Rådet kan därför inte nu göra gällande att det i själva verket skulle kunna röra sig om sökandens mammas moster. Under alla omständigheter har rådets påstående framförts i form av ett ostyrkt antagande.
- 139 Rådets argument att det finns ett band mellan Ghassan Muhanna och sökandens mamma utgör på sin höjd ett antagande som framfördes för första gången i svaromålet. I vart fall talar inget av de bevis som rådet har ingett för att så skulle vara fallet.
- 140 Rådet har dessutom ingett den dom som Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris, Frankrike) meddelade den 13 september 2021 angående sökanden för att visa att denne faktiskt hade familjeband till familjerna Makhlouf och Assad.
- 141 Tribunalen påpekar i detta avseende att rådet inte har åberopat den franska domstolens avgörande som bevisning till stöd för skälen att föra upp sökandens namn på de aktuella förteckningarna, utan har ingett detta avgörande för att bekräfta rådets beskrivning av sökanden till tribunalen. Det saknas således anledning att pröva huruvida denna bevisning kan tillåtas med hänsyn till den rättspraxis enligt vilken en unionsrättsakts lagenlighet ska bedömas i förhållande till de faktiska och rättsliga omständigheter som rådde den dag då rättsakten antogs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 22 och där angiven rättspraxis, och dom av den 4 september 2015, NIOC m.fl./rådet, T-577/12, ej publicerad, EU:T:2015:596, punkt 112 och där angiven rättspraxis).
- 142 Tribunalen erinrar emellertid om att EU-domstolen enligt artikel 263 FEUF har exklusiv behörighet att granska lagenligheten av rättsakter som antagits av rådet. Det ankommer således på tribunalen att pröva lagenligheten av de angripna rättsakterna enbart mot bakgrund av de argument och den bevisning som parterna har åberopat vid tribunalen.

- 143 Det ska dessutom påpekas att Tribunal administratif de Paris (Förvaltningsdomstolen i Paris), som prövade den franska ekonomi- och finansministerns beslut av den 12 februari 2020 (nedan kallat det franska beslutet av den 12 februari 2020), i sin dom uttalade sig om de skäl för uppförande som angavs i 2019 års rättsakter. Föremålet för respektive talan skiljer sig således åt, vilket innebär att tribunalen under alla omständigheter inte är bunden av denna doms eventuella rättskraft.
- 144 Av de utdrag ur det syriska folkbokföringsregistret avseende sökandens släktingar på moderns sida som sökanden ingav den 25 och 26 april 2021, vars tillförlitlighet och relevans inte har bestritts av rådet, framgår att ingen av sökandens mostrar är gift med Mohammed Makhlof.
- 145 Även om stavningen av sökandens mammas förnamn och efternamn i utdragen ur det syriska folkbokföringsregistret skiljer sig något från stavningen i annan bevisning ("Jamileh" i stället för "Jamila" och "Mhanna" i stället för "Muhanna"), kan dessa skillnader förklaras av transkriberingen av arabiska namn till latinska bokstäver.
- 146 I sitt svar har rådet dessutom självt angett att Jamila Muhanna är mor till sökanden. Utdragen ur det syriska folkbokföringsregistret ska därför anses avse sökandens släktingar på moderns sida. Sökanden har således styrkt att ingen av hans mostrar var gift med Mohammed Makhlof.
- 147 Sammanfattningsvis finner tribunalen, på grund av att den bevisning som rådet har lagt fram är inkonsekvent och med beaktande av de handlingar som sökanden har ingett, att rådet inte i tillräcklig utsträckning har styrkt att skälen för uppförande, nämligen sökandens band till medlemmar av familjen Makhlof, var välgrundade.

2) Sökandens samröre med medlemmar av familjen Assad

- 148 Tribunalen påpekar att den bevisning som rådet har lagt fram visar att sökanden enbart har yrkesmässiga band till medlemmar av familjen Assad.
- 149 Av webbplatsen *Dawdaa* framgår nämligen tydligt att sökanden inte är medlem av familjen Assad, men att han står familjen nära på grund av sina funktioner inom oljesektorn.
- 150 Rådets synsätt är dessutom inte helt entydigt. Även om rådet har medgett att sökanden inte är kusin till president Bashar Al-Assad och vid förhandlingen bekräftade att president Al-Assad inte hade någon kusin med samma namn som sökanden, har rådet i sitt svaromål förklarat att sökanden skulle kunna betraktas som presidentens kusin, eftersom Mohammed Makhlof, som påstås ha band till sökanden genom sitt äktenskap med en av sökandens mostrar, är morbror till president Al-Assad.
- 151 Tribunalen påpekar i detta avseende att rådet inte formellt har angett att sökanden är president Bashar Al-Assads kusin som motiv för uppförandet av hans namn på de aktuella förteckningarna. Tribunalen erinrar vidare om att rådet, såsom konstaterats i punkt 147 ovan, inte i tillräcklig utsträckning har styrkt sökandens personliga band till familjen Makhlof, genom vilka han påstås ha band till familjen Assad.
- 152 Vad gäller sökandens yrkesmässiga band till familjen Assad framgår det av uppgifterna från webbplatserna *Dawdaa*, *Orient News*, *Al Khaleej Online* och *Al Hewan* att dessa band upprättades inom oljesektorn. I den första delen av handlingen WK 985/2021 INIT uppges att sökanden har utnyttjat sina band till Bassel Al-Assad, den äldsta sonen till Hafez Al-Assad, som avled den 21 januari 1994, för att skapa sin förmögenhet.

- 153 Mot bakgrund av att Bassel Al-Assad dog år 1994 är det lämpligt att enbart fokusera på de band till medlemmar av familjen Assad som sökanden har via sin verksamhet inom oljesektorn.
- 154 För det första framgår det av artiklarna på webbplatserna *Al Khaleej Online* och *Al Hewan* att det var genom Lead Syria i likvidation som sökanden hade band till medlemmar av familjen Assad. Som konstaterats i punkt 97 ovan hade sökanden inte längre någon anknytning till detta företag när de angripna rättsakterna antogs.
- 155 Vad för det andra gäller partnerskapet mellan sökanden och Maher Al-Assad inom ramen för alliansen ”olja mot mat”, konstaterar tribunalen att detta endast nämns i artikeln på webbplatsen *Orient News*. Enbart denna bevisning – som inte har förklarats på ett övertygande sätt av rådet, varken i dess inlagor eller vid förhandlingen – räcker inte heller för att förstå hur denna allians konkretiserades, det vill säga genom vilka enheter, eller vilka konsekvenser detta fick. Sådana förklaringar är emellertid nödvändiga, eftersom det dessutom är allmänt känt att uttrycket ”olja mot mat” syftar på Förenta nationernas program till förmån för Irak under åren 1996–2003.
- 156 För det tredje nämns det, i publikationen på webbplatsen *Dawdaa*, en schism mellan sökanden och familjen Assad på grund av problem inom oljesektorn, vilket innebär att denna bevisning snarare tyder på att de yrkesmässiga banden mellan sökanden och familjen Assad inom denna sektor har brutits.
- 157 Rådet har följaktligen inte lagt fram tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga bevis till stöd för att sökanden har yrkesmässiga band till medlemmar av familjen Assad på grund av verksamhet inom oljesektorn.
- 158 I publikationen på webbplatsen *Dawdaa* anges dessutom att sökanden fortsätter att ha band till familjen Assad på grund av sina funktioner inom oljesektorn. Det specificeras emellertid inte vilka funktioner det rör sig om och förklaras inte heller på vilket sätt dessa gör det möjligt att fastställa att ett sådant samband föreligger. Eftersom dessa uppgifter dessutom inte stöds av annan bevisning, finner tribunalen att de inte utgör tillräckligt stöd för att det föreligger yrkesmässiga band mellan sökanden och medlemmar av familjen Assad.
- 159 Av det ovan anförda följer att rådet inte har styrkt att skälen för uppförande, nämligen att sökanden har samröre med medlemmar av familjen Assad, var välgrundade.

3) Slutsats beträffande sökandens samröre med familjerna Makhlouf och Assad

- 160 Eftersom rådet inte har visat att sökanden hade samröre med familjerna Makhlouf och Assad, varken på ett yrkesmässigt eller personligt plan, måste slutsatsen bli att rådet inte har styrkt de skäl för uppförande som avser sökandens samröre med familjerna Makhlouf och Assad.

c) Band till den syriska regimen

- 161 Det ska prövas huruvida sökandens situation utgör tillräcklig bevisning för att han stöder eller gynnas av den syriska regimen politik. En sådan bedömning ska göras genom att bevisningen inte prövas isolerat, utan mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår. Rådet har nämligen fullgjort sin bevisbörda om det inför EU-domstolen åberopar en rad 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 berörda regimen (se dom av den 9 september 2016, *Tri-Ocean Trading/rådet*, T-709/14, ej publicerad, EU:T:2016:459, punkt 42 och där angiven rättspraxis).

- 162 Enligt de skäl för uppförande som det erinrats om i punkterna 41 och 78 ovan, nämligen sökandens ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien och hans samröre med familjerna Makhlouf och Assad, har sökanden medverkat i, gynnats av eller på annat sätt stött den syriska regimen.
- 163 Tribunalen påpekar att rådet använde sig av förfluten tid för att ange att sökanden hade gynnats av, stött och medverkat i den syriska regimen. Detta konstaterande gäller även för den tyska och den spanska språkversionen av skälen för uppförande, där det anges att sökanden, ”war in dieser Eigenschaft Teil, Nutznießer oder anderweitig Unterstützer des syrischen Regimes” respektive ”ha participado en el régimen sirio, se ha beneficiado de él o lo ha apoyado”.
- 164 I den engelska språkversionen anges att sökanden ”has been participating in, benefiting from or otherwise supporting the Syrian regime”. Användningen av *present perfect continuous* på engelska tyder snarare på att sökanden har medverkat i, gynnats av eller stött den syriska regimen och att han fortsätter att göra detta.
- 165 När rådet vid förhandlingen tillfrågades om det tempus som används i de olika språkversionerna av skälen för uppförande, angav det i huvudsak att det framför allt var nödvändigt att fokusera på bevisningen och de olika perioder under vilka den syriska regimen fått stöd.
- 166 Tribunalen konstaterar att skälen till att rådet ansåg att sökanden stödde den syriska regimen och gynnades av detta överlappar med skälen till att sökanden ansågs vara en ledande affärsman med verksamhet i Syrien som har samröre med medlemmar av familjerna Assad och Makhlouf.
- 167 Tribunalen erinrar om att det inte kan uteslutas att skälen för uppförande på en förteckning i viss mån sammanfaller med varandra för en viss person, i den meningen att en person kan betecknas som en ledande affärsman med verksamhet i Syrien och, i sin verksamhet, anses gagnas av den syriska regimen eller stödja den genom denna verksamhet. Detta framgår just av att, som följer av skäl 6 i beslut 2015/1836, det nära sambandet med den syriska regimen och det stöd till denna som denna kategori av personer ger är ett av skälen till att rådet beslutade att bilda denna kategori. Icke desto mindre rör det sig, även under detta antagande, om olika kriterier (dom av den 23 september 2020, *Kaddour/rådet*, T-510/18, EU:T:2020:436, punkt 77). Detta gäller även för personer med band till familjerna Makhlouf och Assad, eftersom det av skäl 7 i beslut 2015/1836 följer att makten inom den nuvarande syriska regimen huvudsakligen är koncentrerad till inflytelserika medlemmar av dessa familjer.
- 168 För det första, vad gäller ställningen som ledande affärsman med verksamhet i Syrien, har rådet emellertid inte visat att sökanden vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna hade affärsintressen i Syrien (se punkt 127 ovan). Vad gäller sökandens band till familjerna Makhlouf och Assad har rådet inte heller visat att dessa band förelåg när rådet antog de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden (se punkt 160 ovan). Av detta följer således att det varken är på grund av sökandens affärsverksamhet i Syrien eller hans samröre med familjerna Makhlouf och Assad som sökanden kan anses ha nära band till den syriska regimen.

- 169 Även om det i publikationen på webbplatsen *Dawdaa* nämns andra funktioner som sökanden kunde ha utfört för den syriska regimens räkning eller till förmån för den syriska regimen, konstaterar tribunalen för det andra, i likhet med vad som angetts i punkt 158 ovan, att det i denna publikation inte anges vilka funktioner det rör sig om och att det inte heller förklaras hur det av detta går att dra slutsatsen att sökanden har nära band till regimen. Eftersom dessa uppgifter dessutom inte stöds av någon annan bevisning, kan de inte anses styrka sökandens band till regimen.
- 170 För det tredje framgår det av uppgifterna på webbplatserna *Al Khaleej Online* och *Al Hewan* att den syriska regimen gynnas av Lead Syria i likvidation. Dels har det i punkt 97 ovan fastställts att sökanden inte är knuten till detta företag, dels har sökanden lagt fram bevis som visar att nämnda företag varit vilande sedan år 2012 och i likvidation sedan år 2020, såsom angetts i punkterna 95 ovan 96 ovan. Detta innebär att det så länge som rådet inte har lagt fram några bevis på motsatsen eller anfört några argument för att bestrida dessa bevis trovärdighet och relevans inte är möjligt att fastställa hur nämnda regim har kunnat dra nytta av det aktuella företags verksamhet.
- 171 För det fjärde påpekar tribunalen att andra uppgifter, som härrör från handlingarna WK 4069/2019 INIT och WK 985/2021 INIT, tyder på att sökanden har tagit avstånd från den syriska regimen. I publikationen på webbplatsen *Aks al Ser* anges således att sökanden likviderade sina finansiella tillgångar och tog ut sina pengar från syriska banker efter bombningen av den syriska säkerhetstjänstens högkvarter. Vad gäller publikationen på webbplatsen *Dawdaa* hänvisas det i denna till en schism mellan sökanden och nämnda regim. I den första delen av handlingen WK 985/2021 INIT anges slutligen att sökanden är utestängd från de den syriska regimens viktigaste finansiella nätverk.
- 172 Av det ovan anförda följer att rådet inte i tillräcklig utsträckning har styrkt sökandens band till den syriska regimen.

6. Slutsats beträffande den första grunden: Oriktig bedömning

- 173 Mot bakgrund av slutsatserna i punkterna 127, 160 och 172 ovan har rådet inte i tillräcklig utsträckning styrkt skälen för att föra upp sökandens namn på de aktuella förteckningarna.
- 174 Talan kan således vinna bifall såvitt avser den första grunden.
- 175 Eftersom den första grunden endast avser frågan huruvida det fanns grund för skälen att föra upp sökanden på de aktuella förteckningarna från och med ikraftträdandet av de angripna rättsakterna, är det fortfarande nödvändigt att pröva den andra och den tredje grunden för att kontrollera huruvida dessa rättsakter, såsom sökanden har gjort gällande, även har retroaktiv verkan i den del det däri fastställs att sökanden var den person som de restriktiva åtgärderna riktade sig mot från den 23 augusti 2011 och framåt, och om så är fallet huruvida rådet lagenligt har tilldelat dessa rättsakter en sådan effekt.

D. Den andra grunden: Åsidosättande av skyddet för berättigade förväntningar, och den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen

- 176 Till stöd för den andra grunden har sökanden gjort gällande att rådet inte kunde anta de angripna rättsakterna, eftersom de direkt strider mot de berättigade förväntningar som uppkommit på grund av att nämnda institution under de senaste tio åren konsekvent bekräftat att han inte var den person som anges i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 177 Inom ramen för den tredje grunden har sökanden gjort gällande att de angripna rättsakterna har en otillåten retroaktiv verkan och att de strider mot rättssäkerhetsprincipen. Enligt sökanden har detta inte bara betydelse för honom utan även för tredje man som i god tro har handlat med honom grundat på de försäkringar som rådet offentligt har lämnat om att den person som anges i post 36 i de aktuella förteckningarna inte var sökanden.
- 178 Vad gäller den andra grunden anser rådet att den rättspraxis som sökanden har åberopat för att motivera att principen om skydd för berättigade förväntningar ska tillämpas inte kan överföras på sökandens situation, eftersom denne inte gynnas av någon rättsakt som rådet har antagit. Rådet anser följaktligen att de uppgifter som lämnas om identiteten på en person som omfattas av restriktiva åtgärder inte i sig skapar subjektiva rättigheter.
- 179 Vad gäller den tredje grunden har rådet gjort gällande att de angripna rättsakterna trädde i kraft först dagen efter det att de hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*. Sökanden har emellertid inte preciserat på vilket sätt de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan, i synnerhet eftersom tillgångar i praktiken inte kan frysas retroaktivt. Rådet anser därför att grunden inte är tillräcklig i den mening som avses i artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och att talan således inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

1. Huruvida den tredje grunden kan tas upp till prövning

- 180 Rådet har i huvudsak gjort gällande att den tredje grunden, avseende åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen, inte kan tas upp till prövning, eftersom sökanden inte tydligt har förklarat på vilket sätt de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan.
- 181 Tribunalen erinrar om att enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol – som enligt artikel 53 första stycket i samma stadga ska tillämpas på förfarandet vid tribunalen – och artikel 76 d i rättegångsreglerna ska ansökan innehålla uppgifter om saken, de grunder och argument som åberopas samt en kortfattad framställning av dessa grunder. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till prövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 28 april 1993, De Hoe/kommissionen, T-85/92, EU:T:1993:39, punkt 20 och där angiven rättspraxis). Ansökan ska av den anledningen klart uttrycka vad grunden för talan består i, vilket innebär att enbart en abstrakt redogörelse inte uppfyller kraven i rättegångsreglerna. Motsvarande krav gäller när en anmärkning anförs till stöd för en grund (se dom av den 25 mars 2015, Belgien/kommissionen, T-538/11, EU:T:2015:188, punkt 131 och där angiven rättspraxis, och beslut av den 27 november 2020, PL/kommissionen, T-728/19, ej publicerat, EU:T:2020:575, punkt 64).

- 182 I förevarande fall har sökanden gjort gällande att de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan, eftersom de ändrar sökandens rättsliga ställning fram till antagandet av de angripna rättsakterna, nämligen att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 183 Detta framgår i huvudsak av punkterna 59 och 60 i ansökan. I punkterna 48 och 49 i repliken har sökanden dessutom förklarat hur de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan på hans rättsliga ställning.
- 184 Tribunalen konstaterar att rådet har bemött sökandens argument i både svaromålet och dupliken. I dupliken anser rådet dessutom att sökandens argument inte ger en sanningsenlig bild av omständigheterna i förevarande fall, och har således tagit ställning till huruvida grunden är välgrundad och inte till huruvida den kan tas upp till prövning. Tribunalen kan slutligen pröva denna grund, som åtföljs av tillräckliga preciseringar.
- 185 Den tredje grunden är följaktligen tillräckligt klar för att uppfylla de krav som anges i stadgan för Europeiska unionens domstol och rättegångsreglerna, och kan således tas upp till prövning.

2. Prövning av den andra och den tredje grunden

- 186 Enligt rättspraxis syftar rättssäkerhetsprincipen, som följer av principen om skydd för berättigade förväntningar, till att säkerställa förutsebarheten rörande de situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionsrätten. För detta ändamål är det väsentligt att unionsinstitutionerna respekterar att de rättsakter som de har antagit, vilka påverkar rättssubjektens rättsliga och faktiska ställning är orubbliga och endast kan ändras i enlighet med gällande bestämmelser om behörighet och förfarande (dom av den 4 maj 2016, Andres m.fl./ECB, T-129/14 P, EU:T:2016:267, punkt 35).
- 187 I förevarande mål anser sökanden att såväl principen om skydd för berättigade förväntningar som rättssäkerhetsprincipen har åsidosatts genom de angripna rättsakterna, eftersom det i dessa rättsakter fastställs att hans namn hade varit uppfört på de aktuella förteckningarna sedan den 23 augusti 2011, trots att rådet, från och med antagandet av 2011 års rättsakter och fram till antagandet av de angripna rättsakterna, inte ansåg att han var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 188 För att avgöra huruvida de angripna rättsakterna har antagits i strid med dessa båda principer är det således nödvändigt att först undersöka deras verkningar och kontrollera om de, såsom sökanden har gjort gällande och i motsats till vad rådet har hävdat, har retroaktiv verkan genom att det däri fastställs att sökanden ända sedan antagandet av 2011 års rättsakter varit den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.

a) Huruvida de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan

- 189 Enligt rättspraxis kan en rättsakts retroaktiva verkan uttryckligen föreskrivas i denna, men kan även följas av dess innehåll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 juli 1991, Crispoltoni, C-368/89, EU:C:1991:307, punkt 17).
- 190 De angripna rättsakterna innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om att deras verkningar ska tillämpas retroaktivt. Det ska således prövas huruvida de på grund av sitt innehåll i praktiken har retroaktiv verkan.

- 191 Vad för det första gäller 2021 års rättsakter, påpekar tribunalen till att börja med att det i skäl 2 i dessa anges att uppgifter om en person vars namn har förts upp på de aktuella förteckningarna, i förevarande fall den person som avses i post 36, bör uppdateras. Det rör sig följaktligen inte om åtgärder för att för första gången föra upp en person på förteckningarna eller om att på nytt föra upp denna person på förteckningarna, utan om åtgärder i avsikt att förlänga, och delvis ändra, tidigare åtgärder.
- 192 Tribunalen påpekar vidare att de citationstecken som omger texten i bilagan till 2021 års rättsakter inleds vid siffran 36 och avslutas vid datumet för det ursprungliga uppförandet, det vill säga den 23 augusti 2011. Den aktuella texten ersätter således hela post 36. I motsats till vad rådet har hävdats anges det följaktligen tydligt i 2021 års rättsakter att datumet för det ursprungliga uppförandet av sökandens namn på de aktuella förteckningarna skedde den 23 augusti 2011.
- 193 För att bedöma den retroaktiva verkan av 2021 års rättsakter är det även nödvändigt att jämföra den situation som förelåg innan dessa rättsakter antogs med situationen efter antagandet av rättsakterna. Tribunalen konstaterar i detta sammanhang att 2021 års rättsakter antogs efter det att rådet hade konstaterat att det hade begått ett misstag vad gäller identiteten på den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna och sökandens identitet. Detta framgår av skrivelsen av den 12 februari 2021, i vilken rådet angav att ”The Council considers, after reviewing the information on its file, that [the applicant] is indeed the person listed under entry no 36 in the annexes to the [Decision 2013/255 and Regulation No 36/2012]” (rådet anser, efter att på nytt ha granskat uppgifterna i ärendeakten, att [sökanden] verkligen är den person som är avses i post 36 i bilagorna till beslut 2013/255 och förordning nr 36/2012) och genom vilken rådet ger sökandens ombud en frist för att inkomma med deras klients synpunkter på de nya skäl för uppförande på förteckningen som rådet planerar att anta beträffande honom, vilka preciseras i 2021 års rättsakter.
- 194 Av detta följer att 2021 års rättsakter, genom att ändra post 36 i de aktuella förteckningarna så att det klart framgår att ändringen berör sökanden och med hänsyn till det sammanhang i vilket de antogs, har retroaktiv verkan på sökandens rättsliga ställning.
- 195 Detta bekräftas av att rådet både i svaromålet och vid förhandlingen uttryckligen har angett att syftet med 2021 års rättsakter är att råda bot den förvirring som rått kring sökandens identitet.
- 196 Slutsatsen i punkt 194 ovan påverkas inte av rådets argument.
- 197 Rådet har för det första hävdats att 2021 års rättsakter inte har retroaktiv verkan, eftersom tillgångar inte kan frysas retroaktivt.
- 198 Det är riktigt att en persons eller en enhets tillgångar i princip endast kan frysas framåt i tiden, och för övrigt att restriktioner för inresa till medlemsstaternas territorium endast kan utfärdas framåt i tiden. Genom att i förevarande fall begränsa verkningarna av 2021 års rättsakter till att endast avse frysning av sökandens tillgångar och ekonomiska resurser, eller restriktioner för inresa till medlemsstaternas territorium, bortsåg rådet emellertid felaktigt från de verkningar som antagandet av dessa rättsakter har haft på sökandens övergripande rättsliga ställning och, i synnerhet, på hans anseende och heder.
- 199 Det har redan slagits fast att de restriktiva åtgärderna har betydande negativa följder och betydande inverkan på de berörda personernas fri- och rättigheter. Förutom frysningen av tillgångar eller restriktioner för inresa till medlemsstaterna, åtgärder som på grund av sin

omfattande räckvidd har en negativ inverkan för både de berörda personernas yrkesliv och familjeliv, ska hänsyn tas till den vanära och misstro som följer av det offentliga utpekandet av de personer som anses ha nära band till den syriska regimen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 6 juni 2013, Ayadi/kommissionen, C-183/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:369, punkt 68).

- 200 Genom att i 2021 års rättsakter fastställa att sökandens namn har varit uppfört på de aktuella förteckningarna sedan 2011 års rättsakter, bekräftar rådet att sökanden från och med den dagen har haft nära band till den syriska regimen och utfört de olika handlingar som motiverade att hans namn fördes upp och sedan dess har kvarstått på förteckningarna. En sådan bekräftelse räcker för att retroaktivt ändra sökandens rättsliga ställning, utöver att enbart frysa hans tillgångar.
- 201 I förevarande fall kan det inte heller hävdas att 2021 års rättsakter inte har haft någon retroaktiv verkan på frysningen av sökandens tillgångar. Såsom rådet angav vid förhandlingen var ett av de mål som eftersträvades med antagandet av 2021 års rättsakter nämligen att klargöra sökandens situation såsom den förelåg innan dessa rättsakter antogs, särskilt på grund av det franska beslutet av den 12 februari 2020 om att till följd av 2019 års rättsakter frysa sökandens tillgångar. Även om det således inte är tekniskt möjligt att frysa tillgångar i det förflutna, är det däremot möjligt att godkänna en tidigare frysning av tillgångar genom att ändra den rättsliga ställning som den berörda personen hade vid den aktuella tidpunkten. Följaktligen har 2021 års rättsakter, genom att bekräfta att sökanden sedan den 23 augusti 2011 har varit den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, retroaktivt ändrat hans rättsliga ställning så att den motsvarar den ställning som gjorde det möjligt för det franska beslutet av den 12 februari 2020 att få rättsverknningar.
- 202 För det andra har rådet i dupliken och vid förhandlingen hävdats att det redan i handlingen WK 4069/2019 INIT, som också stöder skälen för uppförandet på förteckningarna i 2019 års rättsakter, fanns fotografier på sökanden av vilka det tydligt gick att identifiera honom. Rådet anser därför att sökanden redan år 2019 var föremål för restriktiva åtgärder.
- 203 Rådets påstående att sökanden redan år 2019 var föremål för restriktiva åtgärder står emellertid i strid med den omständigheten att rådet, genom 2019 års rättelse, avsåg att ändra namnet på den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna så att det motsvarade namnet i 2011 års rättsakter i deras lydelse enligt rättsakterna från november 2011. Av detta följer att rådet vid antagandet av 2019 års rättsakter fortfarande trodde att sökanden, vars arabiska namn skiljde sig från det namn som förekom i denna rättelse, inte var den person som avses i denna post. Så var för övrigt fortfarande fallet när beslut 2020/719 och genomförandeförordning 2020/716 antogs, vilka innehåller samma arabiska namn.
- 204 Även om handlingen WK 4069/2019 INIT, som ingetts till stöd för skälen för uppförande i 2019 års rättsakter, innehöll uppgifter som kunde identifiera sökanden som den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, ansåg rådet att sökanden när dessa förteckningar antogs och fram till antagandet av 2021 års rättsakter inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Genom att anta 2021 års rättsakter avsåg rådet att rätta till sitt misstag genom att i dessa tydligt slå fast att sökanden sedan den 23 augusti 2011 varit den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.

- 205 Rådet kan följaktligen inte med framgång hävda att sökanden, förutom det misstag som rådet begått, var föremål för restriktiva åtgärder redan innan 2021 års rättsakter antogs. En sådan rättslig ställning stämmer för övrigt dåligt överens med verkligheten, eftersom – såsom framgår av skrivelserna av den 2 november 2011 och den 21 april 2015 från den schweiziska statssekreteraren för ekonomiska frågor, vilka ingetts som bilaga till ansökan – den schweiziska bank i vilken sökanden hade konton frigjorde de medel som den hade fryst efter antagandet av 2011 års rättsakter och efterföljande rättsakter till följd av de försäkringar som banken hade erhållit om att sökanden inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 206 Vid förhandlingen uppgav rådet dessutom att det, efter att ha mottagit skrivelsen av den 23 juni 2020, hade genomfört en undersökning för att erhålla ytterligare upplysningar om sökanden. Tribunalen konstaterar att sökanden översände nämnda skrivelse för att få en bekräftelse från rådet på att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Sökanden behövde denna bekräftelse på grund av det franska beslutet av den 12 februari 2020, genom vilket banker i Frankrike uppmanades att frysa hans tillgångar. Såsom framgår av skrivelsen av den 12 februari 2021, och vilket är ostridigt mellan parterna, insåg rådet sitt misstag efter att ha erhållit ytterligare upplysningar från de franska myndigheterna, vilka återgavs i handlingen WK 985/2021 INIT.
- 207 Det var således just genom att anta 2021 års rättsakter som rådet avsåg att ändra sökandens dittillsvarande rättsliga ställning, nämligen att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Genom nämnda rättsakter ville rådet med säkerhet identifiera sökanden som den person vars namn från och med den 23 augusti 2011 hade förts upp i denna post och slå fast att det från och med detta datum således fanns en koppling mellan honom och den syriska regimen som unionen avsåg att bestraffa genom antagandet av ett system med restriktiva åtgärder.
- 208 Följaktligen har 2021 års rättsakter retroaktiv verkan.
- 209 Vad häfter gäller 2022 års rättsakter om bibehållande, påpekar tribunalen att dessa rättsakter, såsom framgår av skäl 3 i beslut 2022/849, endast hade till syfte att förlänga de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot honom till och med den 1 juni 2023.
- 210 Tribunalen konstaterar att det var först genom antagandet av 2021 års rättsakter som rådet avsåg att klargöra situationen för den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, i syfte att slå fast att det verkligen var sökanden som avsågs. Med andra ord är det endast dessa rättsakter som utgör ett avsteg från rådets tidigare ståndpunkt. Syftet med 2022 års rättsakter om bibehållande är däremot endast att behålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna. Rådet kan således inte anses ha haft för avsikt att rätta till ett tidigare misstag när det antog dessa rättsakter.
- 211 Följaktligen har 2022 års rättsakter om bibehållande inte retroaktiv verkan, varför talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra och den tredje grunden.

b) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om berättigade förväntningar

- 212 Tribunalen erinrar om att rättssäkerhetsprincipen i allmänhet utgör hinder för att det fastställs att en gemenskapsrättsakt ska börja gälla från en tidpunkt före dess offentliggörande. Det kan i undantagsfall förhålla sig annorlunda, om det krävs med hänsyn till ett mål av allmänintresse och om berörda personers berättigade förväntningar vederbörligen beaktas, och i den mån det tydligt

följer av de berörda gemenskapsbestämmelsernas ordalydelse, ändamål eller systematik att de ska ha en sådan verkan (se dom av den 19 mars 2009, Mitsui & Co. Deutschland, C-256/07, EU:C:2009:167, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

- 213 Eftersom det i punkt 208 ovan konstaterades att det av innehållet i och syftet med 2021 års rättsakter klart framgår att dessa har retroaktiv verkan, ska tribunalen pröva huruvida de två andra krav för att erkänna att unionens rättsakter har retroaktiv verkan som uppställs i den rättspraxis som angetts i punkt 212 ovan är uppfyllda.
- 214 Det ska således undersökas dels huruvida ett mål av allmänintresse gjorde det nödvändigt att ge att 2021 års rättsakter retroaktiv verkan, dels huruvida sökandens berättigade förväntningar vederbörligen beaktades.

1) Huruvida det föreligger ett allmänintresse

- 215 Vad gäller frågan huruvida det föreligger ett allmänintresse avseende allmän ordning har rådet i huvudsak gjort gällande att de restriktiva åtgärderna syftar till att förverkliga mål av allmänintresse, särskilt målet att konsolidera och stödja de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt. I sina inlagor och vid förhandlingen har rådet även gjort gällande att det säkerställt rättssäkerheten genom att anta 2021 års rättsakter och klargöra sökandens situation innan dessa rättsakter antogs.
- 216 Tribunalen erinrar om att unionsdomstolen har slagit fast att vikten av att upprätthålla internationell fred och säkerhet motiverar antagandet av restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2014, Ezz m.fl./rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, punkt 191).
- 217 Såsom sökanden har gjort gällande kräver rättssäkerhetsprincipen dessutom att det tydligt går att identifiera vem som är, respektive inte är, föremål för de restriktiva åtgärder som unionen har antagit. I rådets riktlinjer av den 4 maj 2018, med rubriken ”EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder”, framhålls just betydelsen av detta krav.
- 218 Det är nämligen endast om personer och enheter tydligt har identifierats som det är möjligt att garantera rättssäkerheten och en ändamålsenlig verkan av de antagna restriktiva åtgärderna och därmed förverkliga målen i punkt 216 ovan.
- 219 Under sådana omständigheter och med hänsyn till att medlemsstaternas nationella myndigheter stöder sig på rättsakter som antagits av rådet för att kunna besluta om frysning av personers och enheters tillgångar, medger tribunalen att det är berättigat och nödvändigt för rådet att rätta till det misstag som det har begått i fråga om en persons identitet och att rådet därför får klargöra en persons eller en enhets situation. Detta bidrar nämligen till att uppnå de mål som eftersträvas med de restriktiva åtgärderna, dels genom att det blir möjligt för förvaltningsmyndigheter och tredje man att få kännedom om vem som omfattas av de restriktiva åtgärderna, dels genom att det blir möjligt för den person eller enhet som avses att väcka talan mot de rättsakter som avser dem.

2) Huruvida sökanden hade berättigade förväntningar

- 220 För det första ska det understrykas att sökanden, i motsats till vad rådet har hävdad, inte har gjort gällande att hans berättigade förväntningar har åsidosatts på grund av att rådet, genom 2021 års rättsakter, antog restriktiva åtgärder mot honom, utan på grund av att rådet, genom antagandet av 2021 års rättsakter, har bekräftat att han är den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, och att så har varit fallet ända sedan 2011 års rättsakter antogs.
- 221 Sökanden har inte påstått att rådet aldrig har haft rätt att föra upp hans namn på de aktuella förteckningarna, utan har snarare gjort gällande att rådet, efter att i tio års tid ha bekräftat att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, inte plötsligt kunde hävda motsatsen.
- 222 Härigenom skiljer sig sökandens situation från situationen i de mål som avgjordes genom domarna av den 29 november 2018, *National Iranian Tanker Company/rådet* (C-600/16 P, EU:C:2018:966), och den 3 maj 2016, *Iran Insurance/rådet* (T-63/14, ej publicerad, EU:T:2016:264), vilka åberopats av rådet och i vilka domstolen och tribunalen i huvudsak fann att den omständigheten att unionsdomstolen ogiltigförklarat de restriktiva åtgärder som rådet vidtagit mot en person eller enhet inte kunde ge upphov till berättigade förväntningar hos denna person eller enhet om att rådet inte kunde anta ett beslut om att återuppföra personen eller enheten på de omtvistade förteckningarna i framtiden utan att åsidosätta domen om ogiltigförklaring (dom av den 29 november 2018, *National Iranian Tanker Company/rådet*, C-600/16 P, EU:C:2018:966, punkt 51; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 3 maj 2016, *Iran Insurance/rådet*, T-63/14, ej publicerad, EU:T:2016:264, punkterna 152 och 153).
- 223 För det andra är parterna oense om huruvida sökanden i förevarande fall kan åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 224 Medan sökanden, med stöd av rättspraxis avseende återkallande av administrativa rättsakter, anser vara den som de rättsakter i vilka rådet bekräftade att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna riktades till, har rådet bestritt detta och anser att den rättspraxis som sökanden har åberopat inte är tillämplig på omständigheterna i målet.
- 225 Tribunalen erinrar härvidlag om att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar utgör en del av unionens rättsordning och ska iakttas av rådet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 december 2015, *Veloserviss*, C-427/14, EU:C:2015:803, punkterna 29 och 30).
- 226 Av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 212 ovan framgår vidare att iakttagandet av principen om berättigade förväntningar utgör ett av de villkor som ska vara uppfyllt för att en unionsrättsakt, med iakttagande av rättssäkerhetsprincipen, ska kunna ha retroaktiv verkan.
- 227 Enligt rättspraxis avser slutligen de villkor i rättspraxis som avser förekomsten av tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar för att det ska anses föreligga berättigade förväntningar endast den situation som en enskild befinner sig i när en rättsakt tillämpas på honom med omedelbar verkan och inte med retroaktiv verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 2010, *KHIM/Simões Dos Santos*, T-260/09 P, EU:T:2010:461, punkt 64). Detta motiveras av att det endast undantagsvis är tillåtet att ge en unionsrättsakt retroaktiv verkan, varför det inte kan krävas att en enskild ska styrka att han eller hon har fått försäkringar om att hans eller hennes rättsliga ställning inte kommer att ändras retroaktivt.

- 228 I motsats till vad rådet har hävdad är det följaktligen inte nödvändigt att rättsakter som ger upphov till individuella rättigheter ska ha riktats till sökanden för att han ska kunna åberopa skyddet för sina berättigade förväntningar.
- 229 Rådet kan inte stödja sig på domen av den 14 september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, punkt 31 och följande punkter), och förslaget till avgörande av generaladvokaten Szpunar i målet Petrea (C-184/16, EU:C:2017:324, punkt 61 och följande punkter).
- 230 I det målet hade en begäran om förhandsavgörande framställts till domstolen för att få klarhet i huruvida återkallandet av ett registreringsbevis enligt artikel 8.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77, och rättelser i EUT L 229, 2004, s. 35 och EUT L 197, 2005, s. 34), kunde strida mot principen om skydd för berättigade förväntningar hos den person som registreringsbeviset utfärdats till.
- 231 Domstolen bekräftade i huvudsak generaladvokaten Szpunars ståndpunkt och slog fast att en rent fastställande handling, såsom ett registreringsbevis, inte i sig kan skapa berättigade förväntningar hos den berörde angående hans eller hennes rätt att uppehålla sig på den berörda medlemsstatens territorium (dom av den 14 september 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, punkt 35).
- 232 I analogi med detta anser rådet att uppgifter om identiteten på den person som är föremål för uppförandet på de aktuella förteckningarna endast har en fastställande betydelse och inte i sig kan ge upphov till subjektiva rättigheter.
- 233 Rådet har härigenom utgått från det felaktiga antagandet att det för att kunna tillämpa principen om skydd för berättigade förväntningar alltid måste ha antagits rättsakter som skapar subjektiva rättigheter. Detta villkor framgår emellertid inte av rättspraxis, och i synnerhet inte av domen av den 14 september 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684). Även om domstolen i denna dom angav att registreringsbeviset inte i sig kan ligga till grund för berättigade förväntningar hos den berörda personen, eftersom det rör sig om ett rent fastställande, konstaterar tribunalen att domstolen i punkt 36 i nämnda dom lade till att i det nationella målet tyder för övrigt ingen av de omständigheter som beskrivs i beslutet om hänskjutande på att de behöriga myndigheterna väckt förhoppningar hos den berörde angående dennes uppehållsrätt genom att ge honom tydliga försäkringar. Av detta följer således att domstolen, långt ifrån att utesluta möjligheten att den berörde, oavsett form, har kunnat erhålla försäkringar från de behöriga myndigheterna som har kunnat väcka vissa förväntningar hos denne, har godtagit en sådan möjlighet och kontrollerat om den förverkligades i förevarande fall.
- 234 För det tredje ska det således prövas huruvida rådet har beaktat sökandens berättigade förväntningar.
- 235 Av den rättspraxis som anges i punkt 227 ovan följer att det inte ankommer på sökanden att visa att han har fått tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar som styrker att han hade berättigade förväntningar på att rådet inte skulle anta rättsakter med retroaktiv verkan, utan att det ankommer på unionsdomstolen att kontrollera att 2021 års rättsakter antogs med beaktande av sökandens berättigade förväntningar.

- 236 Denna analys kräver att samtliga omständigheter i det enskilda fallet beaktas.
- 237 Av skrivelserna av den 28 oktober 2011, den 15 november 2011 och den 6 maj 2013, vilka rådet översände till sökandens ombud, och av rådets invändning om rättegångshinder i det mål som avgjordes genom beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266), framgår att rådet, utan att ange några förbehåll, bekräftade att sökanden inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Detta påstående bekräftades genom antagandet av rättsakterna i november 2011 samt 2013 års rättelser (se punkt 24 ovan) och 2019 års rättelser. Tribunalen understryker i samband med detta att rådet aldrig har begärt att sökandens ombud ska inkomma med ytterligare identifieringsuppgifter och att rådet inte har hävdat att sökanden har undanhållit uppgifter från rådet. Fram till dess att skrivelsen av den 12 februari 2021 översändes gav rådet med andra ord inte uttryck för några tvivel om att sökanden inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 238 Rådet har således vid flera tillfällen bekräftat för sökanden att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 239 Rådet har i detta avseende försökt hävda att varje slutsats om identiteten hos en person som omfattas av restriktiva åtgärder endast har en fastställande betydelse och har försökt visa att det finns en analogi mellan den aktuella situationen och situationen i det mål som avgjordes genom domen av den 25 januari 2017, Almaz-Antey Air and Space Defence/rådet (T-255/15, ej publicerad, EU:T:2017:25, punkterna 38 och 39). I det sistnämnda målet hade tribunalen emellertid att pröva huruvida sökandens begäran om justering av yrkandena kunde tas upp till prövning med avseende på en skrivelse från rådet i vilken rådet bekräftade sin ståndpunkt att sökanden fortsatte att uppfylla de kriterier som föreskrivs i rådets beslut 2014/145/Gusp av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 16), och rådets förordning (EU) nr 269/2014 av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende (EUT L 78, 2014, s. 6), och att de restriktiva åtgärderna mot sökanden skulle behållas. Tribunalen avvisade respektive begäran om justering med motiveringen att den aktuella skrivelsen endast bekräftade rådets bedömning och varken hade till syfte att ersätta eller ändra de skäl för uppförande på förteckningen som angavs i rådets beslut (Gusp) 2015/432 av den 13 mars 2015 om ändring av beslut 2014/145 (EUT L 70, 2015, s. 47), och förlängning av de restriktiva åtgärderna till den 15 september 2015, och i rådets genomförandeförordning (EU) 2015/427 av den 13 mars 2015 om genomförande av förordning nr 269/2014 (EUT L 70, 2015, s. 1).
- 240 I förevarande fall har sökanden emellertid inte försökt få till stånd en ogiltigförklaring av de skrivelser som rådet översänt till honom, utan har åberopat dessa för att visa att rådet har väckt berättigade förväntningar hos honom på att denna institution inte ansåg att han var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. Även om det antas att nämnda skrivelser endast bekräftar de olika rättsakter som antagits av rådet har de emellertid, tillsammans med nämnda rättsakter, bidragit till att väcka grundade förhoppningar hos sökanden om att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna. På grund av att det i dessa skrivelser bekräftades eller tillkännagavs vilka rättsakter som antagits av rådet, och på grund av att unionens rättsakter endast undantags har retroaktiv verkan, hade sökanden således fog för att förvänta sig att han inte retroaktivt skulle associeras med den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.

- 241 Av det ovan anförda följer att rådet inte har beaktat sökandens berättigade förväntningar genom att anta restriktiva åtgärder mot honom med retroaktiv verkan.
- 242 Denna slutsats påverkas inte av rådets övriga argument.
- 243 För det första anser rådet att varje slutsats om identiteten på en person som är föremål för uppförande på en förteckning grundar sig på de faktiska omständigheter som framgår av handlingarna i ärendet och som gör det möjligt för rådet och de myndigheter som vidtar restriktiva åtgärder att identifiera den person som är föremål för uppförandet. Enligt rådet kan dess ståndpunkt beträffande en persons identitet med andra ord komma att ändras med hänsyn till de uppgifter som det förfogar över.
- 244 Å ena sidan råder det enighet om att rådet får styrka identiteten på de personer och enheter mot vilka rådet antar restriktiva åtgärder (se dom av den 9 september 2016, *Tri Ocean Energy/rådet*, T-719/14, ej publicerad, EU:T:2016:458, punkt 30 och där angiven rättspraxis). Unionsdomstolen har därvid beaktat att det är svårt att samla in mer precis bevisning i en stat som befinner sig i inbördeskrig och som har en auktoritär regim. Under sådana omständigheter medges att rådet får ändra sin uppfattning om en persons eller en enhets identitet till följd av den bevisning som det förfogar över.
- 245 Å andra sidan måste rådet, såsom angetts i punkt 219 ovan, kunna rätta till ett misstag som det har begått i fråga om en persons identitet och därigenom göra det möjligt för rådet att förtydliga en persons eller enhets situation.
- 246 Den rätt som rådet tillerkänts i punkt 219 ovan omfattas emellertid av begränsningar, i form av kravet på att principen om skydd för berättigade förväntningar ska iakttas, vilket är särskilt viktigt eftersom restriktiva åtgärder kan få stora konsekvenser för den rättsliga ställningen för de personer och enheter som berörs av åtgärderna.
- 247 Tribunalen erinrar dessutom om att det följer av rättspraxis att även om de restriktiva åtgärderna inte utgör en straffrättslig påföljd, ankommer det på rådet att, i enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 70 och 71 ovan, styrka identiteten på de personer och enheter gentemot vilka rådet vidtar restriktiva åtgärder. Detta är viktigt, eftersom det vid restriktiva åtgärder är nödvändigt att i tillräcklig utsträckning identifiera de personer som rättsakten riktar sig till innan de förs upp på förteckningarna och för den konkreta prövningen av de omtvistade faktiska omständigheterna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 2020, *Haikal/rådet*, T-189/19, ej publicerad, EU:T:2020:607, punkt 102).
- 248 Denna typ av misstag bör för övrigt begränsas så mycket som möjligt, eftersom de riskerar att undergräva de restriktiva åtgärdernas ändamålsenliga verkan och äventyra syftet med den rättsliga reglering som unionen har infört, nämligen att utöva påtryckningar på den syriska regimen genom att hindra dess finansiering.
- 249 Även om rådet har rätt att retroaktivt rätta till ett misstag som det begått vid identifieringen av en person som berörs av restriktiva åtgärder, kan rådet inte agera utan att iakttäta principen om skydd för berättigade förväntningar.
- 250 För det andra har rådet angett att dess felaktiga uppfattning om identiteten på den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna inte grundades på bristande uppgifter om denna persons identitet, utan snarare på bristande uppgifter om sökandens identitet.

- 251 Även om rådets argument skulle godtas har rådet emellertid inte hänvisat till någon skrivelse som översänts till sökandens ombud för att klargöra situationen. Med hänsyn till att en schweizisk bank i förevarande fall tillfälligt fryste sökandens tillgångar år 2011 och på nytt år 2015, såsom det erinrats om i punkt 205 ovan, borde rådet redan ha använt de medel som det förfogade över vid den tidpunkten för att klargöra situationen om det ansåg att det inte förfogade över tillräckliga uppgifter om sökandens identitet. I slutändan var det först genom att mottagandet av skrivelsen av den 23 juni 2020, i vilken sökanden underrättades om att den franska ekonomi- och finansministern hade antagit det franska beslutet av den 12 februari 2020 i syfte att frysa sökandens tillgångar i Frankrike, som rådet försökte få ytterligare upplysningar.
- 252 På grund av de franska myndigheternas antagande av detta beslut kan rådet för övrigt inte med framgång göra gällande att dess misstag gynnat sökanden, eftersom ingen restriktiv åtgärd hade haft några verkningar innan 2021 års rättsakter antogs. Detta är nämligen inte bara delvis oriktigt, eftersom de franska myndigheterna faktiskt fryste de medel som sökanden innehade i Frankrike med stöd av 2019 års rättsakter, utan framför allt ledde det misstag som rådet begick, och som väckte berättigade förväntningar hos sökanden om att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna, till att sökanden under den tioårsperiod som föregick antagandet av 2021 års rättsakter inte väckte talan om ogiltigförklaring av de olika rättsakterna om att föra upp och behålla hans namn på förteckningarna. Möjligheten att sökanden hade väckt talan om han hade varit medveten om att han omfattades av de rättsakter som föregick 2021 års rättsakter är i förevarande fall för övrigt inte helt hypotetisk, eftersom sökanden hade väckt talan mot 2011 års rättsakter och regelbundet skrev till rådet för att få bekräftat att han inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 253 Rådets argument kan således inte godtas.
- 254 Följaktligen ska sökandens berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen anses ha åsidosatts och talan således bifallas såvitt avser den andra och den tredje grunden.

E. Den femte grunden: Åsidosättande av rättskraftsprincipen

- 255 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att frågan om identiteten på den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna har avgjorts genom beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266). Sökanden har dessutom angett att det var på rådets uttryckliga begäran som tribunalen meddelade detta beslut, när han hade vänt sig till tribunalen för att få denna att klargöra för tredje man att han inte var föremål för restriktiva åtgärder. Enligt sökanden får rådet inte undergräva detta beslut genom att anta de angripna rättsakterna.
- 256 Rådet anser att rättskraften hos ett beslut av unionsdomstolen om ogillande av en tidigare talan endast kan utgöra hinder för att pröva en andra talan om samma sak. Sökandens argument avseende rättskraften hos ett beslut om upptagande till prövning inom ramen för det förfarande som inleddes år 2011, genom vilket han har försökt hindra tribunalen från att pröva förevarande mål i sak, kan således inte godtas.
- 257 Tribunalen erinrar om att principen om lagakraftvunna avgörandens rättskraft har stor betydelse i både unionsrätten och de nationella rättsordningarna. För att säkerställa såväl en stabil rättsordning och stabila rättsförhållanden som en god rättskipning är det viktigt att

domstolsavgöranden som vunnit laga kraft efter det att tillgängliga rättsmedel har uttömts eller fristerna för dessa har löpt ut inte längre kan angripas (dom av den 30 september 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, punkt 38).

- 258 Huvudsyftet är att förhindra att motstridiga eller till och med oförenliga beslut samexisterar i unionens rättsordning. Det är därför som rättskraften hos en tidigare dom innebär att en talan inte kan tas upp till prövning om denna talan och den talan som gett upphov till den aktuella domen har samma parter, samma föremål och grundar sig på samma omständigheter (dom av den 19 september 1985, Hoogovens Groep/kommissionen, 172/83 och 226/83, EU:C:1985:355, punkt 9, dom av den 5 juni 1996, NMB France m.fl./kommissionen, T-162/94, EU:T:1996:71, punkt 37, och dom av den 25 juni 2010, Imperial Chemical Industries/kommissionen, T-66/01, EU:T:2010:255, punkt 197).
- 259 Rättskraften gäller således inte enbart domslutet i domstolsavgörandet, utan även domskälen till stöd för domslutet, i den meningen att de är nödvändiga för att fastställa den exakta innebörden av domslutet (se, för ett liknande sammanhang, dom av den 3 oktober 2000, Industrie des poudres sphériques/rådet, C-458/98 P, EU:C:2000:531, punkt 81, och dom av den 1 juli 2009, ThyssenKrupp Stainless/kommissionen, T-24/07, EU:T:2009:236, punkt 113 och 140).
- 260 I förevarande fall är parterna oeniga om räckvidden för rättskraften hos beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266).
- 261 Tribunalen påpekar att det i förevarande fall inte handlar om att fastställa huruvida en talan som väckts mot rättsakter vars lagenlighet helt eller delvis har prövats av tribunalen kan tas upp till prövning, utan om huruvida rådet var bundet av beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266), när det antog de angripna rättsakterna.
- 262 Såsom det har erinrats om i punkt 58 ovan avser förevarande talan inte ogiltigförklaring av 2011 års rättsakter, utan endast ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna, vilka antogs den 6 maj 2021 respektive den 30 maj 2022.
- 263 Eftersom 2021 års rättsakter har retroaktiv verkan och det i 2022 års rättsakter om bibehållande fortfarande anges att sökandens namn ursprungligen fördes upp på de aktuella förteckningarna den 23 augusti 2011, verkar det emellertid finnas en motsägelse, eftersom det dels finns ett lagakraftvunnet domstolsavgörande i vilket det fastställs att sökanden inte är den person som avses i 2011 års rättsakter, dels finns rättsakter som rådet antagit efter denna tidpunkt som tyder på motsatsen.
- 264 Genom att i de angripna rättsakterna påstå att sökanden omfattades av 2011 års rättsakter har rådet underkänt rättskraften hos beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266). Till följd av detta finns det i unionens rättsordning nu ett beslut och ett antal rättsakter vars verkningar strider mot, eller till och med är oförenliga med, varandra.
- 265 Denna slutsats påverkas inte av det argument som rådet har anfört med stöd av domen av den 13 februari 2003, Meyer/kommissionen (T-333/01, EU:T:2003:32).
- 266 Av punkterna 25 och 27 i domen av den 13 februari 2003, Meyer/kommissionen (T-333/01, EU:T:2003:32), framgår att tribunalen ansåg att den, i det mål som avgjordes genom beslutet av den 10 april 2000, Meyer/kommissionen och EIB (T-361/99, EU:T:2000:107), vilket inte

omfattade en prövning av saken i målet, inte hade meddelat något avgörande i sak- eller rättsfrågor som skulle kunna vara bindande för tribunalen i det aktuella förfarandet, vilket innebar att argumentet rörande rättskraften inte kunde godtas.

- 267 Rådet har av detta dragit slutsatsen att beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266), därför inte heller ska beaktas, eftersom detta endast behandlade frågan huruvida sökandens talan mot 2011 års rättsakter kunde tas upp till prövning.
- 268 Den omständigheten att frågan om sökandens identitet har avgjorts inom ramen för prövningen av huruvida talan kunde tas upp till prövning och inte i samband med prövningen i sak saknar emellertid betydelse. Vid bedömningen av rättskraften hos ett avgörande från unionsdomstolen är det nämligen endast frågan huruvida tribunalen har lämnat ett slutligt svar på en viss fråga som ska beaktas. Beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266), kan således inte anses sakna rättskraft enbart på grund av att det rör sig om ett beslut om avvisning av en talan.
- 269 Däremot påpekar tribunalen att det endast är i fråga om 2011 års rättsakter som rådet har åsidosatt principen om rättskraften hos beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat, EU:T:2012:266). Det var nämligen endast med avseende på dessa rättsakter som tribunalen slog fast att sökanden inte var den person som avses i post 36 i de aktuella förteckningarna.
- 270 Tribunalen erinrar emellertid om att rättskraftsprincipen, såsom rådet med fog har gjort gällande, inte kan utsträckas till ett beslut som avgör frågor som rör en annan uppsättning rättsakter, som antagits på grundval av annan bevisning och som avser andra grundrättsakter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2018, Bank Tejarat/rådet, C-248/17 P, EU:C:2018:967, punkt 76, och dom av den 23 september 2020, Kaddour/rådet, T-510/18, EU:T:2020:436, punkt 92).
- 271 Sökanden kan följaktligen inte med framgång göra gällande att de angripna rättsakterna antogs i strid med rättskraftsprincipen, bortsett från 2011 års rättsakter.
- 272 Även om det är riktigt, såsom sökanden har gjort gällande, att frågan om en persons identitet i princip endast kan besvaras på ett enda sätt och inte kan ändras över tid, erinrar tribunalen om att rådet, vilket påpekats i punkt 244 ovan, i fråga om restriktiva åtgärder mot Syrien får styrka identiteten på de personer och enheter gentemot vilka det vidtar restriktiva åtgärder. Eftersom det i punkt 219 ovan dessutom har slagits fast att rådet hade möjlighet att rätta till det misstag som det begått med avseende på en persons identitet, finner tribunalen att rättskraften hos beslutet av den 24 maj 2012, Assaad/rådet (T-550/11, ej publicerat EU:T:2012:266), inte kan utsträckas till att omfatta rättsakter som stöds av bevisning som rådet inte hade tillgång till när 2011 års rättsakter antogs.
- 273 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att talan ska bifallas såvitt avser den femte grunden, i den del det i de angripna rättsakterna slås fast att sökanden omfattades av 2011 års rättsakter.
- 274 Eftersom tribunalen dessutom har funnit att talan ska bifallas såvitt avser den första, den andra och den tredje grunden, ska de angripna rättsakterna ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva den fjärde grunden, avseende påstått ”maktmissbruk”

F. Verkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av de angripna rättsakterna

- 275 Inom ramen för sitt tredje yrkande har rådet yrkat att tribunalen, för det fall den ogiltigförklarar de angripna rättsakterna i den del de avser sökanden, även ska förordna att verkningarna av beslut 2022/849 ska bestå såvitt avser sökanden till dess att den delvisa ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2022/840 får verkan.
- 276 Vad gäller genomförandeförordning 2022/840 erinrar tribunalen till att börja med om att enligt artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska, med avvikelse från artikel 280 FEUF, ett avgörande av tribunalen varigenom en förordning förklaras ogiltig, gälla först efter utgången av den frist för att inge ett överklagande som avses i artikel 56 första stycket i stadgan eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, efter det att överklagandet har avslagits.
- 277 Under dessa omständigheter förfogar rådet över en frist på två månader, förlängd med tio dagar med hänsyn till avstånd, räknat från delgivningen av förevarande dom, för att rätta till de åsidosättanden som konstaterats, i förekommande fall genom att vidta nya restriktiva åtgärder mot sökanden.
- 278 Vad däremot gäller beslut 2022/849 konstaterar tribunalen att en ogiltigförklaring av detta beslut i princip borde medföra att sökandens namn tas bort från förteckningen i bilaga I till beslut 2013/255.
- 279 Den omständigheten att ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2022/840 och ogiltigförklaringen av beslut 2022/849 får verkan vid olika datum kan emellertid allvarligt påverka rättssäkerheten, eftersom det i dessa rättsakter föreskrivs identiska åtgärder mot sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 september 2022, LAICO/rådet, T-627/20, ej publicerad, EU:T:2022:590, punkt 106).
- 280 Av detta följer att verkningarna av beslut 2022/849 ska bestå gentemot sökanden till dess att tiden för överklagande har löpt ut eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, till dess att överklagandet har avslagits.

Rättegångskostnader

- 281 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 282 Sökanden har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

- 1) Rådets genomförandebeslut (Gusp) 2021/751 av den 6 maj 2021 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien, rådets genomförandeförordning (EU) 2021/743 av den 6 maj 2021 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien, rådets beslut (Gusp) 2022/849 av den 30 maj 2022 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien och rådets genomförandeförordning (EU) 2022/840 av den 30 maj 2022 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien, ogiltigförklaras i den del de avser Nizar Assaad.
- 2) Verkningarna av beslut 2022/849 ska bestå gentemot Nizar Assaad till dess att tiden för överklagande har löpt ut eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, till dess att överklagandet har avslagits.
- 3) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 mars 2023.

Underskrifter

Innehållsförteckning

I.	Bakgrund till tvisten och omständigheter som inträffat efter det att talan väcktes	2
II.	Parternas yrkanden	7
III.	Rättslig bedömning	7
	A. Förevarande talans föremål och räckvidd	8
	B. Huruvida den bevisning som sökanden lagt fram i repliken kan tillåtas	9
	C. Den första grunden: Oriktig bedömning	10
	1. Inledande anmärkningar	10
	2. Skälen för uppförande och fastställande av kriterierna för uppförande	11
	3. Bevisningen	12
	4. Bevisningens tillförlitlighet och relevans	14
	5. Skälen för uppförande	15
	a) Huruvida sökanden är en ledande affärsman med verksamhet i Syrien	15
	1) Sökandens ekonomiska intressen	15
	2) Sökandens befattningar i vissa handelsorgan	20
	3) Slutsats om sökandens ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien	21
	b) Samröre med familjerna Assad och Makhlouf	21
	1) Samröre med familjen Makhlouf	21
	2) Sökandens samröre med medlemmar av familjen Assad	23
	3) Slutsats beträffande sökandens samröre med familjerna Makhlouf och Assad	24
	c) Band till den syriska regimen	24
	6. Slutsats beträffande den första grunden: Oriktig bedömning	26
	D. Den andra grunden: Åsidosättande av skyddet för berättigade förväntningar, och den tredje grunden: Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen	27
	1. Huruvida den tredje grunden kan tas upp till prövning	27
	2. Prövning av den andra och den tredje grunden	28

a) Huruvida de angripna rättsakterna har retroaktiv verkan	28
b) Åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och principen om berättigade förväntningar	31
1) Huruvida det föreligger ett allmänintresse	32
2) Huruvida sökanden hade berättigade förväntningar	33
E. Den femte grunden: Åsidosättande av rättskraftsprincipen	37
F. Verkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av de angripna rättsakterna	40
Rättegångskostnader	40