



## Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 9 juli 2020\*

”Överklagande – Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Åtgärder riktade mot ledande affärsmän med verksamhet i Syrien – Förteckning över de personer på vilka frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser ska tillämpas – Upptagande av klagandens namn i förteckningen – Talan om ogiltigförklaring och skadestånd”

I mål C-241/19 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 18 mars 2019

**George Haswani**, Yabrud (Syrien), företrädd av G. Karouni, avocat,

klagande,

i vilket övriga parter är:

**Europeiska unionens råd**, företrädd av S. Kyriakopoulou och V. Piessevaux, båda i egenskap av ombud,  
svarande i första instans

**Europeiska kommissionen**, inledningsvis företrädd av A. Bouquet, L. Baumgart och A. Tizzano, därefter av A. Bouquet och L. Baumgart, samtliga i egenskap av ombud,  
intervenient i första instans

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L.S. Rossi, samt domarna J. Malenovský och F. Biltgen (referent),

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

\* Rättegångsspråk: franska.

följande

### Dom

- George Haswani har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 16 januari 2019, Haswani/rådet (T-477/17, ej publicerad, EU:T:2019:7) (nedan kallad den överklagade domen). I den domen ogillade tribunalen för det första den talan som George Haswani hade väckt med stöd av artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av rådets beslut (Gusp) 2016/850 av den 27 maj 2016 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 141, 2016, s. 125), av rådets genomförandeförordning (EU) 2016/840 av den 27 maj 2016 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 141, 2016, s. 30), av rådets beslut (Gusp) 2017/917 av den 29 maj 2017 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 139, 2017, s. 62), av rådets genomförandeförordning (EU) 2017/907 av den 29 maj 2017 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 139, 2017, s. 15), av rådets genomförandebeslut (Gusp) 2017/1245 av den 10 juli 2017 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 178, 2017, s. 13), av rådets genomförandeförordning (EU) 2017/1241 av den 10 juli 2017 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 178, 2017, s. 1), av rådets beslut (Gusp) 2018/778 av den 28 maj 2018 om ändring av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 131, 2018, s. 16) och av rådets genomförandeförordning (EU) 2018/774 av den 28 maj 2018 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 131, 2018, s. 1), såvitt dessa rättsakter avser honom. I samma dom ogillade tribunalen för det andra den talan som George Haswani hade väckt med stöd av artikel 268 FEUF om ersättning för den skada som han påstår sig ha lidit till följd av beslut 2017/917 och genomförandeförordning 2017/907.

### Tillämpliga bestämmelser

- I artikel 27 i rådets beslut 2013/255/Gusp av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14, och rättelse i EUT L 190, 2018, s. 20) föreskrevs följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorier för personer som är ansvariga för brutalt förtryck av civilbefolkningen i Syrien, personer som gagnas av eller stöder regimens politik och personer förbundna med dessa, enligt förteckningen i bilaga I.

...”
- Artikel 28 i beslut 2013/255 hade följande lydelse:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, eller ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det brutala förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, personer och enheter som gagnas av eller stöder regimen samt personer och enheter som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagorna I och II, ska frysas.

...”
- Beslut 2013/255 ändrades genom rådets beslut (Gusp) 2015/1836 av den 12 oktober 2015 (EUT L 266, 2015, s. 75, och rättelse i EUT L 336, 2016, s. 42) (nedan kallat beslut 2013/255 i ändrad lydelse).

5 I skälen 2, 5 och 6 i beslut 2015/1836 anges följande:

”(2) ... Sedan dess har rådet fortsatt att med kraft fördöma den syriska regimen brutala repression mot civilbefolkningen i Syrien. Rådet har upprepade gånger uttryckt sin djupa oro över det allt värre läget i Syrien, i synnerhet de omfattande och systematiska kränkningarna av mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt.

...

(5) Rådet konstaterar att den syriska regimen fortsätter med sin repressiva politik och anser att det med tanke på det fortsatt allvarliga läget är nödvändigt att vidmakthålla och säkerställa effektiviteten i de befintliga restriktiva åtgärderna genom att vidareutveckla dessa samtidigt som man upprätthåller den riktade och differentierade modellen och har den syriska befolkningens humanitära villkor i åtanke. Rådet anser att vissa kategorier av personer och enheter, med tanke på de särskilda förhållanden som råder i Syrien, är av särskild relevans för effektiviteten i dessa restriktiva åtgärder.

(6) Eftersom den syriska regimen utövar en omedelbar kontroll över ekonomin har rådet bedömt att en inre grupp av ledande affärsmän med verksamhet i Syrien kan bibehålla sin ställning endast genom nära samarbete med och stöd från regimen samt genom inflytande inom denna. Rådet anser att det bör föreskriva restriktiva åtgärder i syfte att införa inrese restriktioner och frysa alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av dessa ledande affärsmän med verksamhet i Syrien i enlighet med rådets utpekanden och förteckningen i bilaga I i syfte att hindra dem från att tillhandahålla regimen materiellt eller ekonomiskt stöd och för att med hjälp av dessa personers inflytande öka trycket på regimen att ändra på sin repressiva politik.”

6 I artikel 27 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, föreskrivs följande i punkterna 1–4:

”1. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorier för personer som är ansvariga för brutalt förtryck av civilbefolkningen i Syrien, personer som gagnas av eller stöder regimen politik och personer förbundna med dessa, enligt förteckningen i bilaga I.

2. I enlighet med de bedömningar som rådet gjort och de avgöranden det fattat i samband med läget i Syrien, som anges i skälen 5–11, ska medlemsstaterna också vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra inresa till eller transitering genom deras territorier för

- a) Ledande affärsmän med verksamhet i Syrien.
- b) Medlemmar av familjerna al-Asad (även skrivet Assad) eller Makhlof.
- c) Personer som innehaft ministerposter i den syriska regeringen efter maj 2011.
- d) företrädare för den syriska militärmakten som efter maj 2011 haft motsvarande ’överstes’ grad eller högre,
- e) medarbetare vid de syriska säkerhets- och underrättelsetjänsterna som varit i tjänst efter maj 2011,
- f) medlemmar av regimtrogna milisförband, eller
- g) personer som är verksamma inom området för spridning av kemiska vapen,

...

3. Personer inom en av de kategorier som anges i punkt 2 ska inte uppföras eller kvarstå på förteckningen över personer och enheter i bilaga I om det 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.

4. Alla beslut om uppförande på förteckningen bör fattas på individuell bas från fall till fall med hänsyn tagen till åtgärdens proportionalitet.”

7 I artikel 28.1–28.4 i detta beslut föreskrivs följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, eller ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det brutala förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, personer och enheter som gagnas av eller stöder regimen samt personer och enheter som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagorna I och II, ska frysas.

2. I enlighet med de bedömningar som rådet gjort och de avgöranden det fattat i samband med läget i Syrien, som anges i skälen 5–11, ska alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av

- a) Ledande affärsmän med verksamhet i Syrien.
- b) Medlemmar av familjerna al-Asad (även skrivet Assad) eller Makhlof.
- c) Personer som innehaft ministerposter i den syriska regeringen efter maj 2011.
- d) företrädare för den syriska militärmakten som efter maj 2011 haft motsvarande ’överstes’ grad eller högre,
- e) medarbetare vid de syriska säkerhets- och underrättelsetjänsterna som varit i tjänst efter maj 2011,
- f) medlemmar av regimtrogna milisförband, eller
- g) medarbetare vid enheter, organisationer, organ eller institutioner som är verksamma inom området för spridning av kemiska vapen,

...

3. Personer, enheter och organ inom en av de kategorier som anges i punkt 2 ska inte uppföras eller kvarstå på förteckningen över personer och enheter i bilaga I om det 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.

4. Alla beslut om uppförande på förteckningen bör fattas på individuell bas från fall till fall med hänsyn tagen till åtgärdens proportionalitet.”

### **Bakgrund till tvisten**

- 8 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 1-30 i den överklagade domen. De kan sammanfattas på följande sätt med avseende på vad som är relevant i förevarande mål.
- 9 George Haswani är affärsman. Han är syrisk medborgare.

- 10 Europeiska unionens råd fördömde med kraft det brutala kuvandet av fredliga protester på olika platser i Syrien, och uppmanade syriska myndigheter att avstå från att tillgripa våld. Rådet antog den 9 maj 2011 beslut 2011/273/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 121, 2011, s. 11).
- 11 Namnen på personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien samt på fysiska eller juridiska personer och enheter som är förbundna med dessa anges i bilagan till beslut 2011/273. Enligt artikel 5.1 i detta beslut kan rådet på förslag av en medlemsstat eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ändra denna bilaga.
- 12 Med hänsyn till att vissa av de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Arabrepubliken Syrien omfattas av tillämpningsområdet för EUF-fördraget, antog rådet förordning (EU) nr 442/2011 av den 9 maj 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 121, 2011, s. 1). Denna förordning är i huvudsak identisk med beslut 2011/273, men innehåller bestämmelser om möjlighet att frigöra frysta tillgångar. Förteckningen över de personer, enheter och organ som antingen anses ansvariga för förtrycket eller som anses stå de ansvariga för förtrycket nära i bilaga II till förordningen är identisk med förteckningen i bilagan till beslut 2011/273.
- 13 I beslut 2011/782/Gusp av den 1 december 2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273 (EUT L 319, 2011, s. 56) fann rådet att det med hänsyn till den allvarliga situationen i Syrien var nödvändigt att införa ytterligare restriktiva åtgärder. I artikel 18 i beslut 2011/782 föreskrivs restriktioner för inresa till Europeiska unionens territorium för personer vars namn finns upptagna i bilaga I till detta beslut, och i artikel 19 i beslutet föreskrivs frysning av penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör personer och enheter vars namn finns upptagna i bilagorna I och II till beslutet.
- 14 Förordning nr 442/2011 har ersatts av rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 16, 2012, s. 1, och rättelse i EUT L 190, 2012, s. 20).
- 15 Genom rådets beslut 2012/739/Gusp av den 29 november 2012 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/782 (EUT L 330, 2012, s. 21) samlades de aktuella restriktiva åtgärderna i en enda rättsakt.
- 16 Beslut 2012/739 har ersatts av beslut 2013/255. Giltighetstiden för sistnämnda beslut förlängdes till den 1 juni 2015 genom rådets beslut 2014/309/Gusp av den 28 maj 2014 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 160, 2014, s. 37).
- 17 Genom rådets genomförandebeslut (Gusp) 2015/383 av den 6 mars 2015 om genomförande av beslut 2013/255 (EUT L 64, 2015, s. 41), infördes George Haswanis namn i rad 203 i avsnitt A i bilaga I till beslut 2013/255 innehållande förteckningen över de personer som omfattas av detta beslut, liksom datumet för upptagandet av hans namn i förteckningen, i förevarande fall den 7 mars 2015, och följande skäl angavs:

”Ledande syrisk affärsman, delägare till HESCO Engineering and Construction Company, ett större teknik- och byggnadsföretag i Syrien. Han är nära knuten till den syriska regimen.

George Haswani ger stöd till och gynnas av regimen genom sin roll som mellanhand i den syriska regimen uppgörelser om köp av olja från Isil [(Islamiska staten i Irak och Levanten)].

Han gynnas också av regimen genom att han tilldelats ett kontrakt (som underleverantör) med Strojtransgaz, ett stort ryskt oljebolag.”

- 18 Den 6 mars 2015 antog rådet genomförandeförordning (EU) 2015/375 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 64, 2015, s. 10). George Haswanis namn upptogs i förteckningen i avsnitt A i bilaga II till förordning nr 36/2012, tillsammans med samma uppgifter och skäl som i genomförandebeslut 2015/383.
- 19 Den 28 maj 2015 förlängde rådet, genom beslut (Gusp) 2015/837 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 132, 2015, s. 82), giltigheten av beslut 2013/255 till och med den 1 juni 2016. Samma dag antog rådet genomförandeförordning (EU) 2015/828 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 132, 2015, s. 3).
- 20 Den 12 oktober 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/1836 om ändring av beslut 2013/255/Gusp. Samma dag antog rådet förordning (EU) 2015/1828 om ändring av förordning nr 36/2012 (EUT L 266, 2015, s. 1).
- 21 Den 27 maj 2016 antog rådet beslut 2016/850. George Haswanis namn behölls i rad 203 i avsnitt A i bilaga I till beslut 2013/255 om förteckningen över personer som omfattas av detta beslut, liksom datumet för uppförandet av hans namn i denna förteckning, i förevarande fall den 7 mars 2015, och följande skäl angavs:
- ”Ledande affärsman verksam i Syrien, med intressen och/eller verksamheter inom ingenjers-, byggnads-, olje- och gassektorn. Han innehar andelar i och/eller har ett betydande inflytande över ett antal företag och enheter i Syrien, särskilt HESCO Engineering and Construction Company, ett större teknik- och byggnadsföretag.
- George Haswani är nära knuten till den syriska regimen. Han stöder och gagnas av regimen genom sin roll som mellanhand i den syriska regimen uppgörelser om köp av olja från Isil. Han gagnas också av regimen genom att han tilldelats ett kontrakt (som underleverantör) med Strojtransgaz, ett stort ryskt oljebolag.”
- 22 Den 27 maj 2016 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 2016/840. George Haswanis namn behölls i förteckningen i avsnitt A i bilaga II till förordning nr 36/2012, med samma uppgifter och skäl som i beslut 2016/850.
- 23 Genom skrivelse av den 30 maj 2016, ställd till George Haswanis ombud, delgav rådet honom en kopia av beslut 2016/850 och genomförandeförordning 2016/840.
- 24 Efter en talan väckt av George Haswani ogiltigförklarade tribunalen i dom av den 22 mars 2017, Haswani/rådet (T-231/15, ej publicerad, EU:T:2017:200), genomförandebeslut 2015/383, genomförandeförordning 2015/375, beslut 2015/837 och genomförandeförordning 2015/828, i den del dessa rättsakter avsåg honom. Vad gäller talan mot beslut 2016/850 och genomförandeförordning 2016/840, avvisade tribunalen talan i dessa delar med motiveringen att den inlaga som innehöll begäran om justering av talan inte uppfyllde villkoren i artikel 86.4 i tribunalens rättegångsregler. George Haswani överklagade tribunalens dom till domstolen, vilken underkände tribunalens resonemang avseende kraven på vad en inlaga om justering av talan ska innehålla samt de argument som framställs i en ansökan varigenom talan väckts. Domstolen upphävde i dom av den 24 januari 2019, Haswani/rådet (C-313/17 P, EU:C:2019:57), tribunalens dom på denna punkt. Målet återförvisades till tribunalen som i beslut av den 11 september 2019, Haswani/rådet (T-231/15 RENV, ej publicerat, EU:T:2019:589), avvisade talan mot beslut 2016/850 och genomförandeförordning 2016/840 i de delar där det var uppenbart att den inte kunde prövas samt ogillade talan i övriga delar, eftersom det var uppenbart att den var ogrundad.
- 25 Den 29 maj 2017 förlängde rådet, genom beslut 2017/917, giltigheten av beslut 2013/255 till och med den 1 juni 2018. Den 29 maj 2017 antog rådet genomförandeförordning 2017/907.

- 26 Genom skrivelse av den 19 juni 2017, ställd till George Haswanis ombud, underrättade rådet honom om att det hade gjorts en omprövning av upptagandet av hans namn i förteckningarna och att rådet hade för avsikt att ändra skälen till att hans namn togs upp i förteckningarna i bilaga I, avsnitt A, till beslut 2013/255 och i bilaga II, avsnitt A, till förordning nr 36/2012. Rådet fastställde en frist inom vilken George Haswani kunde lämna eventuella synpunkter.
- 27 Genom skrivelse av den 29 juni 2017 invände George Haswanis ombud mot att hans namn på nytt togs upp i förteckningarna.
- 28 Rådet antog den 10 juli 2017 beslut 2017/1245. George Haswanis namn behölls i rad 203 i avsnitt A i bilaga I till beslut 2013/255 om förteckningen över de personer som omfattas av detta beslut, liksom datumet för upptagandet av hans namn i denna förteckning, i förevarande fall den 7 mars 2015, och följande skäl angavs:
- ”Ledande affärsman verksam i Syrien, med intressen och/eller verksamheter inom ingenjers-, byggnads-, olje- och gassektorn. Han innehar andelar i och/eller har ett betydande inflytande över ett antal företag och enheter i Syrien, särskilt HESCO Engineering and Construction Company, ett större teknik- och byggnadsföretag.”
- 29 Den 10 juli 2017 antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 2017/1241. George Haswanis namn behölls i förteckningen i avsnitt A i bilaga II till förordning nr 36/2012 med samma uppgifter och skäl som i genomförandebeslut 2017/1245.
- 30 Rådet besvarade i en skrivelse av den 11 juli 2017, ställd till sökandens ombud, George Haswanis skrivelse av den 29 juni 2017 och delgav honom en kopia av genomförandebeslut 2017/1245 och genomförandeförordning 2017/1241.
- 31 Den 28 maj 2018 förlängde rådet, genom beslut 2018/778, giltigheten av beslut 2013/255 till och med den 1 juni 2019. Dessutom ändrades vissa uppgifter i bilaga I till beslut 2013/255 avseende andra personer än George Haswani. Enligt artikel 3 i beslut 2018/778 trädde beslutet i kraft dagen efter det att det hade offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.
- 32 Den 28 maj 2018 antog rådet genomförandeförordning nr 2018/774. Enligt artikel 1 i denna genomförandeförordning ändrades bilaga II till förordning nr 36/2012 för att beakta de ändringar av bilaga I till beslut 2013/255 som hade införts genom beslut 2018/778. Enligt artikel 2 i genomförandeförordningen trädde den i kraft dagen efter det att den offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning*.

### **Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen**

- 33 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 31 juli 2017 väckte George Haswani talan om dels ogiltigförklaring av beslut 2016/850, genomförandeförordning 2016/840, beslut 2017/917, genomförandeförordning 2017/907, genomförandebeslut 2017/1245 och genomförandeförordning 2017/1241, dels ersättning för den skada han påstod sig ha lidit till följd av beslut 2017/917 och genomförandeförordning 2017/907.
- 34 Rådet inkom med sitt svaromål till tribunalens kansli den 15 november 2017.
- 35 Genom beslut av den 11 januari 2018 tilläts Europeiska kommissionen att intervensera i målet till stöd för rådets yrkanden. Kommissionen ingav sin interventionsinlägga den 23 februari 2018.
- 36 Genom inlägga som inkom till tribunalens kansli den 6 juli 2018 begärde George Haswani att få justera sina yrkanden till att avse ogiltigförklaring av beslut 2018/778 och genomförandeförordning 2018/774.

- 37 Till stöd för sin talan åberopade George Haswani tre grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten, den andra grunden avsåg åsidosättande av proportionalitetsprincipen och den tredje grunden avsåg en oriktig bedömning.
- 38 I punkt 47 i den överklagade domen avvisade tribunalen talan såvitt avsåg yrkandet om ogiltigförklaring av beslut 2016/850 och genomförandeförordning 2016/840.
- 39 I sak fann tribunalen, efter att i punkterna 51 och 53 i den överklagade domen ha gått igenom den ändring av kriterierna för tillämpningen av restriktiva åtgärder som hade skett genom beslut 2015/1836, i punkt 64 i den överklagade domen, vad gäller grunden om åsidosättande av motiveringsskyldigheten, att de kriterier som hade införts i punkt 2 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, utgör objektiva, självständiga och tillräckliga kriterier som gör det möjligt att tillämpa restriktiva åtgärder mot de berörda personerna utan att det stöd som dessa lämnar den sittande regimen eller de fördelar som de drar av regimen måste styrkas.
- 40 När det gäller grunden avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen erinrade tribunalen om tillämplig rättspraxis och slog med avseende på nödvändigheten av de restriktiva åtgärder som antagits gentemot George Haswani i punkt 76 i den överklagade domen fast att alternativa och mindre ingripande åtgärder inte gör det möjligt att lika effektivt uppnå det eftersträvade målet.
- 41 Efter att ha ogillat även den tredje grunden avseende en oriktig bedömning och därmed yrkandet om ogiltigförklaring i dess helhet, drog tribunalen slutsatsen att skadeståndsyrkandet skulle ogillas, eftersom inget av de argument som hade anförts för att visa att de rättsakter som talan om ogiltigförklaring avsåg var rättsstridiga hade godtagits.

#### **Parternas yrkanden vid domstolen**

- 42 Klaganden har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
  - förordna att klagandens namn ska strykas från förteckningarna i avsnitt A i bilaga I till beslut 2013/255 och i avsnitt A i bilaga II till förordning nr 36/2012,
  - ogiltigförklara beslut 2015/1836 och förordning 2015/1828,
  - förplikta rådet att utge ett belopp om 100 000 euro för den ideella skada som klaganden påstår sig ha lidit, och
  - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 43 Rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
  - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 44 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
  - förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.



## Prövning av överklagandet

45 Till stöd för sitt överklagande har klaganden åberopat tre grunder. Den första grunden avser en omkastning av bevisbördan och ett åsidosättande av oskuldspresumtionen. Den andra grunden avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen.

## *Upptagande till prövning*

46 Kommissionen har gjort gällande att grunderna inte kan tas upp till prövning, eftersom de bygger på samma argument som dem som anfördes i tribunalen och eftersom de inte klart anger på vilket sätt den överklagade domen skulle vara felaktig.

47 Enligt artikel 256 FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol ska ett överklagande vara begränsat till rättsfrågor och grunda sig på bristande behörighet hos tribunalen, på rättegångsfel vid tribunalen som kränker klagandens intressen eller på att tribunalen har åsidosatt unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 23, och dom av den 29 oktober 2015, kommissionen/ANKO, C-78/14 P, EU:C:2015:732, punkt 21).

48 Det följer dessutom av artikel 256 FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol och av artikel 168.1 d och artikel 169.2 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 25, och dom av den 19 juni 2014, Commune de Millau och SEMEA/kommissionen, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punkt 47).

49 Ett överklagande som endast upprepar eller ordagrant återger grunder och argument som redan har anförts vid tribunalen, inbegripet sådana som avser omständigheter som tribunalen uttryckligen har underkänt, uppfyller således inte de krav som följer av dessa bestämmelser. Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, vilket faller utanför domstolens behörighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 26, och dom av den 19 juni 2014, Commune de Millau och SEMEA/kommissionen, C-531/12 P, EU:C:2014:2008, punkt 48).

50 När en klagande har ifrågasatt tribunalens tolkning eller tillämpning av unionsrätten kan dock de rättsfrågor som prövades i första instans på nytt dryftas inom ramen för ett överklagande. Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan hade åberopats vid tribunalen, skulle överklagandeinstitutet mista en del av sitt syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juni 2012, Polen/kommissionen, C-335/09 P, EU:C:2012:385, punkt 27).

51 I förevarande fall syftar överklagandet i huvudsak till att ifrågasätta tribunalens ställningstagande i flera rättsfrågor som den hade att pröva i första instans, bland annat vad gäller institutionernas motiveringsskyldighet enligt artikel 296 FEUF eller tillämpningen av proportionalitetsprincipen. I den utsträckning som överklagandet anger tydligt på vilka punkter den överklagade domen kritiseras och vilka grunder och argument som det stöder sig på kan det inte avvisas i sin helhet.

52 Det är följaktligen mot bakgrund av de kriterier som angetts i punkterna 47–50 i förevarande dom som det, i samband med prövningen av respektive grund, ska prövas huruvida de specifika argument som anförts till stöd för grunderna för överklagandet kan tas upp till sakprövning.

## *Den första grunden*

### *Parternas argument*

- 53 Den första grunden avser att tribunalens rättstillämpning var felaktig när den tolkade artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, att tribunalen kastat om bevisbördan och att tribunalen åsidosatt principen om oskuldspresumtion.
- 54 Klaganden har gjort gällande att tribunalens rättstillämpning i punkt 64 i den överklagade domen var felaktig. Tribunalen slog i den punkten fast att det villkor som uttryckligen föreskrivs i artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, vilket avser att det ska finnas bevis för att det finns anknytning mellan den person som omfattas av de restriktiva åtgärderna och den aktuella regimen, genom den ändring som följer av beslut 2015/1836 hade blivit en presumtion för att det föreligger en sådan anknytning.
- 55 Klaganden anser att punkt 2 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, ska tolkas i nära samband med punkt 3 i respektive artikel. Enligt punkt 3 får rådet således inte i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder uppta en person som inte är eller som inte längre är knuten till regimen eller som inte utövar något inflytande över den. Enligt artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, krävs således alltid att de båda villkoren ledande affärsman och tillräcklig anknytning till regimen är uppfyllda.
- 56 Klaganden anser att tribunalen, genom att inte beakta bestämmelserna i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, åsidosatte principen om oskuldspresumtion och kastade om bevisbördan.
- 57 Rådet har gjort gällande att klagandens tolkning av artikel 27.2 a och 27.3 samt artikel 28.2 a och 28.3 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, är uppenbart felaktig.
- 58 Rådet har härav dragit slutsatsen att tribunalen gjorde en riktig tillämpning av kriterierna för upptagande i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder och att den inte kastade om bevisbördan.
- 59 Kommissionen har inledningsvis understrukit att upptagandet i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder regleras av nya kriterier, vilka införts genom beslut 2015/1836. Detta beslut antogs som en reaktion på den syriska regimen försök att kringgå unionens befintliga restriktiva åtgärder.
- 60 En genomläsning av artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, visar att sökandens argumentation inte går att upprätthålla. I punkt 2 i respektive artikel har numera införts ett fristående kriterium för upptagande i förteckningen avseende sju personkategorier, bland vilka ingår kategorin ledande affärsmän med verksamhet i Syrien. I punkt 3 i respektive artikel föreskrivs tre typfall när en person inte ska tas upp i förteckningen eller inte längre vara upptagen i förteckningen, trots att personen i fråga ingår i någon av dessa sju kategorier. Enligt kommissionen visar samspelet mellan punkterna 2 och 3 i respektive artikel att det finns en slags motbevisbar presumtion som inte på något sätt strider mot oskuldspresumtionen och som inte heller utgör en icke-godtagbar omkastning av bevisbördan.

### *Domstolens bedömning*

- 61 När det gäller argumentet att tribunalen påstås ha åsidosatt artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, ska det erinras om att de ursprungliga kriterierna för upptagande i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder grundade sig på det individuella

beteendet hos de personer som upptagits i förteckningen, eftersom artiklarna 27.1 och 28.1 i detta beslut endast avsåg ”personer som gagnas av eller stöder regimens politik och personer förbundna med dessa”. Denna punkt har inte ändrats genom beslut 2015/1836.

- 62 Eftersom kriteriet i artikel 27.1 respektive artikel 28.1 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, är generellt och dessa bestämmelser varken innehåller någon definition av uttrycket ”gagnas av” den syriska regimens politik eller begreppet ”stöd” till denna regim, och inte heller innehåller någon ytterligare precisering av hur dessa omständigheter ska bevisas, krävs det för bedömningen av huruvida det finns fog för upptagandet av någon i förteckningen över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder alltså att det finns styrkta omständigheter som visar att den berörda personen har lämnat ekonomiskt stöd åt den syriska regimen eller att vederbörande gagnats av nämnda regim (se, analogt, dom av den 7 april 2016, Akhras/rådet, C-193/15 P, EU:C:2016:219, punkterna 51, 52 och 60 samt där angiven rättspraxis).
- 63 Det finns nämligen inte i utformningen av detta kriterium någon presumtion att ledarna för de främsta företagen i Syrien stöder den syriska regimen (se, analogt, dom av den 7 april 2016, Akhras/rådet, C-193/15 P, EU:C:2016:219, punkt 53) eller att ledande affärsmän stöder nämnda regim.
- 64 Lydelsen i artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255 har dock ändrats genom beslut 2015/1836. Denna ändring innebär att det, i enlighet med de bedömningar som rådet gjort och de avgöranden det fattat i samband med läget i Syrien, i punkt 2 i respektive artikel införts sju personkategorier som avser bestämda personkretsar. Bland dessa personkretsar finns i led a i nämnda punkt ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”.
- 65 Även om det enligt punkt 1 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, alltså är möjligt att uppta en person i förteckningen med stöd av det generella kriteriet att personen gagnas av eller stöder den syriska regimens politik, framgår det emellertid av lydelsen i punkt 2 i respektive artikel att de nya kriterierna utgör ett tillägg till det ursprungliga kriteriet. I artikel 27.2 a i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, anges tydligt att ”medlemsstaterna också [ska] vidta nödvändiga åtgärder” med avseende på de sju nya personkategorier som anges.
- 66 Kriterierna för att tillämpa restriktiva åtgärder mot dessa sju personkategorier är fristående från det ursprungliga kriterium som föreskrivs i artikel 27.1 respektive artikel 28.1 i beslut 2013/255 och den omständigheten att en person ingår i någon av dessa personkategorier räcker därför för att tillåta att nödvändiga åtgärder vidtas, utan att det krävs att det bevisas att det finns ett samband mellan egenskapen av ledande affärsman och den syriska regimen eller att det finns ett samband mellan denna egenskap och stöd till den syriska regimen eller det gagn som vederbörande drar av regimen.
- 67 Denna tolkning bekräftas för övrigt av det syfte som eftersträvas med ändringen av artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255.
- 68 De restriktiva åtgärder som ursprungligen antogs genom beslut 2011/273 gjorde det nämligen inte möjligt att få den syriska regimens förtryck att upphöra, eftersom regimen systematiskt kringgick dessa åtgärder för att fortsätta att finansiera och stödja sitt brutala förtryck av civilbefolkningen. Såsom framgår av skäl 5 i beslut 2015/1836 ansåg rådet att det, med tanke på det fortsatt allvarliga läget, var nödvändigt att vidmakthålla de befintliga restriktiva åtgärderna genom att vidareutveckla dem samtidigt som man upprätthöll en riktad och differentierad modell för att bättre fånga upp vissa särskilt betydelsefulla kategorier av personer och enheter.
- 69 Enligt skäl 6 i beslutet borde kriterierna för upptagande av personer i förteckningen över de personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder ändras. På grund av den omständigheten att Syriens ekonomi var strängt kontrollerad av den syriska regimen och att näringslivet och regimen, sedan den avreglering av ekonomin som inletts av Bashar al-Assad, utvecklat ett ömsesidigt beroendeförhållande,

fanns det anledning att anse att den sittande regimen inte kunde överleva utan stöd från företagsledare och att en begränsad krets av ledande affärsmän med verksamhet i Syrien endast kunde bibehålla sin ställning tack vare sitt nära samröre med den syriska regimen.

- 70 I detta sammanhang visade det sig nödvändigt att välja kriterier för upptagande i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder som grundade sig på vissa personers ställning, bland annat ställningen som "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien", för att hindra personerna i fråga från att fortsätta att lämna materiellt eller ekonomiskt stöd till den sittande regimen och, genom det inflytande som dessa personer har, öka trycket på regimen.
- 71 Tribunalens rättstillämpning i punkt 64 i den överklagade domen var således inte felaktig när den tolkade artikel 27.2 och 28.2 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, på så sätt att de nyinförda kriterierna, och närmare bestämt kriteriet avseende egenskapen som ledande affärsmän med verksamhet i Syrien, var fristående och i sig räckte för att tillämpningen av restriktiva åtgärder var motiverad, utan att det stöd som dessa lämnade den sittande regimen eller det gagn som kommer till dem godo dessutom behöver bevisas.
- 72 Denna slutsats påverkas inte av klagandens argument att tribunalen gjorde en separat bedömning av punkt 2 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, trots att den borde ha tolkat den punkten i nära samband med punkt 3 i respektive artikel.
- 73 Domstolen konstaterar härvidlag att det visserligen är riktigt att punkterna 2 och 3 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, ska förstås jämförda med varandra, eftersom det enligt nämnda punkt 3 bland annat föreskrivs att personer som ingår i någon av de kategorier som avses i punkt 2 inte ska tas upp eller bibehållas i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, om det 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.
- 74 Det följer emellertid inte på något sätt av en sådan jämförelse mellan punkterna 2 och 3 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, att rådet har bevisbördan för att de båda villkoren avseende ställningen som ledande affärsman och förekomsten av tillräckliga band till den syriska regimen är uppfyllda.
- 75 Domstolen påpekar att tribunalen under alla omständigheter inte tillämpade artikel 27.2 och artikel 28.2 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, separat, utan även beaktade punkt 3 i respektive artikel.
- 76 Tribunalen erinrade nämligen i punkt 84 i den överklagade domen, vilket dock är en punkt som inte omfattas av förevarande överklagande, om att det i punkterna 2 a och 3 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse anges kriterier för upptagande i förteckningen över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder, i vilka föreskrivs att personkategorin ledande affärsmän i Syrien ska vara föremål för restriktiva åtgärder, såvida 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.
- 77 I punkt 98 i den överklagade domen, vilket också är en punkt som inte omfattas av förevarande överklagande, preciserade tribunalen vidare, för det första, att det inte fanns någon uppgift i de handlingar som hade getts in av rådet som visade att klaganden befann sig i någon av de ovannämnda situationerna, vilken skulle motivera att hans namn ströks från förteckningarna över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder och, för det andra, att klaganden själv inte hade lagt fram några uppgifter av detta slag.

- 78 Det saknas således fog för klagandens argument att tribunalens rättstillämpning var felaktig på grund av att den hade gjort en separat bedömning av punkt 2 i artikel 27 respektive artikel 28 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse.
- 79 Vad gäller argumenten att tribunalen åsidosatt principen om oskuldspresumtion och kastat om bevisbördan, ska det erinras om att tribunalen, i punkt 64 i den överklagade domen, inte hänvisade till någon presumtion, utan endast grundade sig på ett objektiva, fristående och tillräckligt kriterium som gör det möjligt att motivera att personer tas upp i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2019, HX/rådet, C-540/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:707, punkt 38).
- 80 I förevarande fall gjorde tribunalen, i punkterna 92–96 i den överklagade domen, en konkret prövning av huruvida skälet att klaganden var en ledande affärsman med verksamhet i Syrien, vilket motiverade att han på nytt upptogs i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, var tillräckligt underbyggt genom de handlingar som hade getts in av rådet, vilka härrörde från åren 2011–2015. Tribunalen fann i punkt 97 i den överklagade domen att klaganden inte hade lagt fram några uppgifter som kunde ifrågasätta rådets påståenden och de handlingar som låg till grund för dem. Tribunalen underlät därigenom inte att pröva de inlagor som hade getts in av klaganden och kastade därigenom inte heller om bevisbördan, utan konstaterade enbart att klagandens inlagor inte gjorde det möjligt att underkänna den slutsats som dragits av nämnda handlingar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 september 2019, HX/rådet, C-540/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:707, punkt 50).
- 81 Tribunalen erinrade i punkt 98 i den överklagade domen om att restriktiva åtgärder mot en person som tagits upp i förteckningen inte får bibehållas om det föreligger tillräckliga uppgifter om att vederbörande inte, eller inte längre, har samröre med den syriska regimen. Tribunalen fann därefter att det inte fanns någon uppgift i de handlingar som hade lagts fram av rådet som angav att klaganden befann sig i en sådan situation, och denne hade inte heller själv lagt fram några sådana uppgifter.
- 82 Genom detta uttalande ansåg tribunalen emellertid inte, såsom klaganden tycks antyda, att det var han som hade bevisbördan för att rådets konstateranden i de beslut som han hade yrkat ogiltigförklaring av var felaktiga eller att det fanns tillräckliga uppgifter, i den mening som avses i artikel 27.3 och artikel 28.3 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, om att han inte, eller inte längre, har samröre med den syriska regimen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2018, Makhlouf/rådet, C-458/17 P, ej publicerad, EU:C:2018:441, punkt 86).
- 83 Följaktligen saknas det även fog för argumenten avseende åsidosättande av oskuldspresumtionen och omkastning av bevisbördan.
- 84 Mot bakgrund av det ovan anförda kan övervägandet inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

### ***Den andra grunden***

#### *Parternas argument*

- 85 Klaganden har som andra grund gjort gällande att tribunalen, genom att underlåta att pröva huruvida klaganden verkligen hade samröre med den syriska regimen, berövade den överklagade domen dess motivering och fastställde beslut som i sig var rättsstridiga på grund av bristande motivering, eftersom de beslut avseende klaganden som han yrkade få ogiltigförklarade, inte var motiverade av förekomsten av samröre mellan honom och regimen.

- 86 Rådet anser, i motsats till vad klaganden har gjort gällande, att tribunalen hade prövat de uppgifter som hade lagts fram för att styrka att klaganden var en ledande affärsman med verksamhet i Syrien och hade funnit att de var tillräckliga.
- 87 Kommissionen anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden, eftersom den bygger på en premiss som i samband med prövningen av den första grunden förklarats vara felaktig. Enligt kommissionen framgår det under alla omständigheter av prövningen av den första grunden att tribunalen gjorde en ingående bedömning av situationen och att domskälen i den överklagade domen utgör tillräcklig motivering.

#### *Domstolens bedömning*

- 88 Domstolen konstaterar inledningsvis att den andra grunden utgår från premissen att de radsbeslut som klaganden yrkat ogiltigförklaring av saknar motivering och att tribunalen underlät att pröva huruvida klaganden hade samröre med den syriska regimen.
- 89 Såsom det redan har erinrats om i samband med prövningen av den första grunden gjorde tribunalen en ingående bedömning av den aktuella situationen och motiverade sitt avgörande att rådet kunde grunda sig på klagandens ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien för att tillämpa restriktiva åtgärder gentemot honom i enlighet med artikel 27.2 och artikel 28.2 i beslut 2013/255, i ändrade lydelse, utan att den behövde bevisa hans samröre med den syriska regimen.
- 90 Den andra grunden utgår således från en felaktig premiss och ska därför avvisas.

#### *Den tredje grunden*

##### *Parternas argument*

- 91 Inom ramen för den tredje grunden, avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen och avsaknad av motivering, har klaganden erinrat om att enligt artikel 27.4 och artikel 28.4 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, ska alla beslut om uppförande på förteckningen fattas på individuell basis och från fall till fall med hänsyn tagen till åtgärdens varaktighet och nödvändighet.
- 92 Klaganden har i detta avseende gjort gällande att det kriterium som tillämpats, vilket uteslutande avser hans syriska medborgarskap, är otillräckligt och att varaktigheten av de restriktiva åtgärder som vidtogs mot honom under år 2015 i sig visar på åtgärdernas bristande proportionalitet.
- 93 Beträffande nödvändigheten av åtgärderna är det även fråga om felaktig rättstillämpning i den överklagade domen, eftersom tribunalen i punkt 76 i den överklagade domen meddelat ett generellt avgörande och inte ett individuellt avgörande, vilket är vad som erfordras.
- 94 Klaganden har dessutom yrkat att domstolen, inom ramen för sin behörighet att avgöra talan i sak, ska fastställa att beslut 2015/1836 och förordning 2015/1828 är rättsstridiga, eftersom de inför ekonomiska påföljder av straffrättslig karaktär i strid med artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950.
- 95 Klaganden har även, med stöd av de inlagor som han ingett till tribunalen, yrkat att domstolen ska bifalla hans skadeståndsyrkanden.

- 96 Rådet har gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden, eftersom tribunalen prövade huruvida de aktuella individuella restriktiva åtgärderna var proportionerliga genom att i punkterna 73 och 74 i den överklagade domen erinra om rättspraxis på detta område och i punkterna 75–77 i samma dom tillämpa den på detta fall.
- 97 Kommissionen anser även att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

### *Domstolens bedömning*

- 98 Domstolen erinrar om att enligt artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna måste varje begränsning av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med deras väsentliga innehåll. Begränsningar av dessa rättigheter och friheter får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller av behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 99 Enligt domstolens praxis kräver proportionalitetsprincipen att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål (dom av den 31 januari 2019, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet, C-225/17 P, EU:C:2019:82, punkt 102 och där angiven rättspraxis).
- 100 Vad gäller domstolskontrollen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren ska ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på områden där lagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och där denne måste göra komplicerade bedömningar. Domstolen har av detta dragit slutsatsen att en åtgärd på ett sådant område endast kan förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 101 Domstolen påpekar att klaganden, såsom framgår av punkt 72 i den överklagade domen, inte har bestritt de restriktiva åtgärdernas legitimitet i allmänhet eller legitimiteten av vidtagna åtgärder för att bekämpa våld mot civilbefolkningen.
- 102 Tribunalen underströk emellertid i punkt 75 i den överklagade domen att vidtagandet av restriktiva åtgärder i förevarande fall var lämpligt, eftersom det ingår i ett sådant grundläggande mål av ett allmänintresse för det internationella samfundet som skyddet av civilbefolkningen.
- 103 I punkt 76 i den överklagade domen tillade tribunalen, beträffande frågan huruvida de restriktiva åtgärderna i fråga var nödvändiga, att alternativa och mindre ingripande åtgärder, såsom ett system med förhandstillstånd eller en skyldighet att i efterhand styrka användningen av de utbetalda medlen, inte skulle göra det möjligt att lika effektivt uppnå det eftersträlvade målet, särskilt med hänsyn till möjligheten att kringgå restriktionerna.
- 104 Tribunalens avgörande avsåg följaktligen den individuella situationen i det enskilda fallet och dess avgörande var inte, såsom klaganden har gjort gällande, generellt.
- 105 Vad gäller det argument som avser medborgarskapskriteriet erinrar domstolen om att upptagandet i förteckningen över de personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder inte är kopplat till ett krav på syriskt medborgarskap, utan till kravet på att personen i fråga ska ha ställningen som ledande affärsman med verksamhet i Syrien.

- 106 När det gäller kritiken avseende de restriktiva åtgärdernas varaktighet konstaterar domstolen att rådet ska göra en regelbunden översyn av åtgärderna, vilken vid varje tillfälle bereder den berörda personen möjlighet att framföra sina synpunkter och lägga fram de faktiska omständigheter som styrker vederbörandes påståenden.
- 107 Det var mot denna bakgrund som tribunalen beaktade att de regelbundna översynerna i syfte att säkerställa att de personer och enheter som inte längre uppfyller kriterierna för att vara upptagna i förteckningarna över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder stryks från dessa och som den, i punkt 77 i den överklagade domen, fann att det inte, med hänsyn till den potentiellt obegränsade varaktigheten av ett upptagande, kunde anses oproportionerligt att klagandens namn på nytt togs upp i dessa förteckningar.
- 108 Tribunalen gjorde därför inte en felaktig tillämpning av proportionalitetsprincipen.
- 109 Vad gäller klagandens yrkande att domstolen, inom ramen för sin befogenhet att pröva talan i sak, ska fastställa att de införda åtgärderna är rättsstridiga eftersom de utgör ekonomiska påföljder av straffrättslig karaktär i strid med artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, erinrar domstolen om att tribunalen i punkt 65 i den överklagade domen konstaterade att klaganden inte hade bestritt lagenligheten av kriteriet för upptagande i förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder.
- 110 Med hänsyn till artikel 170.1 i domstolens rättegångsregler, enligt vilken ett överklagande inte får ändra saken i målet vid tribunalen, ska klagandens argument att det ska fastställas att artikel 27.2 och artikel 28.2 i beslut 2013/255, i ändrad lydelse, strider mot unionsrätten avvisas.
- 111 Vad gäller klagandens yrkande att domstolen ska förordna att hans namn ska avlägsnas från förteckningen över personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder, såsom detta framgår av överklagandet utan att utvecklas ytterligare, erinrar domstolen om att den i ett mål om överklagande inte är behörig att meddela förelägganden (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 12 juli 2012, Mugarby/rådet och kommissionen, C-581/11 P, ej publicerat, EU:C:2012:466, punkt 75, och dom av den 25 juli 2018, Orange Polska/kommissionen, C-123/16 P, EU:C:2018:590, punkt 118).
- 112 Vad gäller sökandens yrkande om att domstolen ska bifalla hans skadeståndsyrkanden, konstaterar domstolen att motiveringen till detta yrkande är begränsat till att avse samtliga yrkanden som framställts vid tribunalen, särskilt skadeståndsyrkandena.
- 113 Det är emellertid uppenbart att ett sådant yrkande inte uppfyller de krav på motivering som uppställs i den rättspraxis från domstolen som det erinrats om i punkt 49 i förevarande dom, i synnerhet som det inte tar ställning till tribunalens argument i punkterna 101–108 i den överklagade domen för att ogilla skadeståndsyrkandena, där tribunalen erinrat om fast rättspraxis i fråga om ådragande av utomobligatoriskt skadeståndsansvar, i den mening som avses i artikel 340 andra stycket FEUF, till följd av unionsorganens otillåtna handlande, för att dra slutsatsen att förutsättningarna inte var uppfyllda i detta fall.
- 114 Sökandens skadeståndsyrkande ska följaktligen avvisas.
- 115 Eftersom den tredje grunden delvis inte kan prövas och delvis är ogrundad kan överklagandet inte vinna bifall på den grunden.
- 116 Av det anförda följer att överklagandet ska ogillas i sin helhet.



## **Rättegångskostnader**

<sup>117</sup> Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1 i rättegångsreglerna, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet och kommissionen har yrkat att George Haswani ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom George Haswani har tappat målet, ska deras yrkanden bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) George Haswani ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter