



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 23 september 2020*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar – Oriktig bedömning – Rätt till egendom – Proportionalitet – Skadlig inverkan på anseendet – Fastställande av kriterier för upptagande i förteckningen”

I mål T-510/18,

Khaled Kaddour, Damaskus (Syrien), företrädd av V. Davies och V. Wilkinson, solicitors, R. Blakeley, barrister, och M. Lester, QC,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av V. Piessevaux och T. Haas, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring 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) nr 2018/774 av den 28 maj 2018 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 131, 2018, s. 1), i den del dessa rättsakter avser sökanden,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen),

sammansatt av ordföranden S. Gervasoni samt domarna L. Madise och J. Martín y Pérez de Nanclares (referent),

justitiesekreterare: handläggaren E. Artemiou,

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 5 mars 2020,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom¹

I. Bakgrund till tvisten

- 1 Sökanden, Khaled Kaddour, är en syrisk affärsman som bedriver affärsverksamhet, bland annat inom tele- och oljebranschen.

[utelämnas]

B. Återupptagande och bibehållande av sökandens namn i förteckningarna över personer som omfattas av restriktiva åtgärder

[utelämnas]

- 20 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).
- 21 I skäl 6 i beslut 2015/1836 anges att "[e]ftersom den syriska regimen utövar en omedelbar kontroll över ekonomin har rådet bedömt att en inre grupp av ledande affärsmän med verksamhet i Syrien [kunde] bibehålla sin ställning endast genom nära samröre med och stöd från regimen samt genom inflytande inom denna." och "[r]ådet anser att det bör föreskriva restriktiva åtgärder i syfte att införa inreserestriktioner och frysa alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av dessa ledande affärsmän med verksamhet i Syrien i enlighet med rådets utpekanden och förteckningen i bilaga I i syfte att hindra dem från att tillhandahålla regimen materiellt eller ekonomiskt stöd och för att med hjälp av dessa personers inflytande öka trycket på regimen att ändra på sin repressiva politik".
- 22 Lydelsen i artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255 har ändrats genom beslut 2015/1836. I dessa artiklar förskrivs numera restriktioner för inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorier samt frysning av tillgångar hos "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien" såvida det inte föreligger "tillräckliga uppgifter om att [dessa personer] inte, eller inte längre, har samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående".
- 23 Genom förordning 2015/1828 ändrades bland annat lydelsen i artikel 15 i förordning nr 36/2012 i syfte att införa de nya kriterier för upptagande i förteckningen som fastställts i beslut 2015/1836 och införts i beslut 2013/255.

[utelämnas]

2. Skälen för upptagande och fastställande av kriterier för upptagande

- 66 Med hänsyn till att sökanden och rådet vid förhandlingen diskuterat huruvida sökandens namn hade bibehållits i de aktuella förteckningarna på grund av att det förelagat två eller tre skäl för upptagande, anser tribunalen att det är nödvändigt att göra följande preciseringar.

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

67 I förevarande fall har, som framgår av punkt 27 ovan, skälen för att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna inte ändrats i förhållande till beslut 2016/850 och genomförandeförordning 2016/840 och är följande:

”Ledande affärsman med verksamhet i Syrien, med intressen och/eller verksamhet inom telekommunikation, olje- och plastindustrin och med nära affärsförbindelser med Mahir al-Assad.

Han gagnas av och stöder den syriska regimen, bland annat genom sin affärsverksamhet.

Han tillhör Mahir al-Assads bekantskapskrets, bland annat genom sin affärsverksamhet.”

68 I artikel 28.1, 28.2 a och 28.3 i beslut 2013/255, i den lydelse som följer av beslut 2015/1836, föreskrivs följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för den brutala repressionen mot 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 frysas som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av personer i följande kategorier, även samtliga penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av dem, nämligen:

a) Ledande affärsmän med verksamhet i Syrien ...

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.”

69 Artikel 15.1 a, 15.1a a och 15.1b i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, har nästan identisk lydelse.

70 Mot bakgrund av formuleringen av skälen till att sökandens namn togs upp i förteckningen och kriterierna för upptagande i förteckningen, finner tribunalen att tre skäl anförts mot honom i förevarande fall. Det första stycket, som motsvarar det första skälet, avser ställningen som ledande affärsman med verksamhet i Syrien. Det andra stycket, som motsvarar det andra skälet, avser förmåner från och stöd till den syriska regimen. Det tredje stycket, som motsvarar det tredje skälet, avser anknytningen till den syriska regimen.

71 Härav framgår att det första skälet för att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna bygger på kriteriet i artikel 28.2 a i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och artikel 15.1a a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, (kriteriet ledande affärsman verksam i Syrien) och att det andra och det tredje skälet för att uppföra sökandens namn grundas på det kriterium som fastställs i artikel 28.1 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 och i artikel 15.1 a i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, (kriteriet anknytning till regimen) på grund antingen av att han gagnas av den syriska regimen och det stöd han ger den eller av sitt samröre med Mahir Al-Assad, som är en nyckelperson i den syriska regimen.

72 Eftersom rådet vid förhandlingen har anfört att hänvisningen till förmånerna från den syriska regimen och till stöd för den regimen inte ska tolkas som ett tredje skäl för att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna, vilket sökanden inte har motsatt sig, anser tribunalen att följande förtydliganden ska göras.

- 73 Gagn av den syriska regimen eller stödet till den utgör ett självständigt rättsligt kriterium som föreskrivs i artikel 28.1 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 och som därför ska särskiljas från det som gäller för "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien" som föreskrivs i artikel 28.2 a i det beslutet, eller från anknytningen till personer som ingår i nämnda regim som föreskrivs i artikel 28.1 i samma beslut.
- 74 Detta framgår av själva lydelsen i artikel 28 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836. I punkt 1 i denna föreskrivs frysning av tillgångar och ekonomiska resurser hos tre personkategorier, nämligen, för det första, de som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen, för det andra personer som gagnas av eller stöder regimens politik och, för det tredje, personer som har anknytning till den. I artikel 28.2 föreskrivs frysning av tillgångar och ekonomiska resurser hos ett antal personkategorier, däribland ledande affärsmän med verksamhet i Syrien. I artikel 28.1 och 28.2 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 avses således i princip olika personkategorier, vilket bekräftas av att endast de som omfattas av artikel 28.2 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 har möjlighet att åberopa punkt 3 i denna bestämmelse, som gör det möjligt för dem att på vissa villkor inte vara upptagna eller kvarstå i de aktuella förteckningarna.
- 75 En bokstavlig tolkning av den bestämmelsen är förenlig med det sammanhang i vilket den antogs och med dess syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 november 1983, *Merck*, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 10 mars 2005, *easyCar*, C-336/03, EU:C:2005:150, punkt 21). Det ska för det första erinras om att det av skäl 5 i beslut 2015/1836 framgår att rådet har fastställt ett antal personkategorier, som infördes i artikel 28.2 i beslut 2013/255, för att utveckla redan befintliga restriktiva åtgärder som rådet avsåg att upprätthålla, samtidigt som ett målinriktat och differentierat tillvägagångssätt behölls. Rådet gav således tydligt uttryck för sin vilja att göra ett tillägg till de befintliga kriterier för upptagande som föreskrevs i artikel 28.1 i beslut 2013/255. Vidare avsåg beslut 2015/1836, genom vilket artikel 28.3 i beslut 2013/255 infördes, endast dessa nya personkategorier, som framgår av skäl 14 i det beslutet. Slutligen ska det påpekas att den möjlighet som erbjuds i artikel 28.3 i beslut 2013/255 inte hade någon motsvarighet i artikel 28 i beslut 2013/255 innan det ändrades genom beslut 2015/1836.
- 76 Den omständigheten att det i artikel 28 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 föreskrivs olika personkategorier betyder emellertid inte att en person inte kan tillhöra flera kategorier. Detta innebär att när rådet beslutar att en persons namn ska tas upp eller kvarstå i de aktuella förteckningarna ska det, mot bakgrund av den bevisning som det förfogar över, fastställa vilken eller vilka kategorier som denna person kan tillhöra. Rådet ska härvidlag undersöka dels det eller de kriterier som det avser att tillämpa för att en persons namn ska tas upp eller kvarstå i de aktuella förteckningarna, dels huruvida det förfogar över tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som kan styrka att vart och ett av de skäl för upptagande i förteckningen som grundar sig på det eller de kriterier som rådet har valt är välgrundat.
- 77 Det kan härvidlag inte uteslutas att skälen för upptagande i förteckningen i viss mån sammanfaller med varandra för en viss person, i den meningen att en person kan betecknas som en ledande affärsmän 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.
- 78 Det har nämligen slagits fast i rättspraxis att ett objektiva, självständigt och tillräckligt kriterium för uppförande i förteckningen över "ledande affärsmän med verksamhet i Syrien", infördes genom beslut 2015/1836, vilket innebär att rådet inte längre är skyldigt att visa att det finns ett samband mellan denna kategori av personer och den syriska regimen eller mellan denna personkategori och stödet till den regimen eller det gagn som vederbörande har av den regimen, eftersom det är tillräckligt att vara en ledande affärsmän med verksamhet i Syrien för att de aktuella restriktiva

åtgärderna ska tillämpas på en person (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, dom av den 4 april 2019, Sharif/rådet, T-5/17, EU:T:2019:216, punkterna 55 och 56, samt beslut av den 11 september 2019, Haswani/rådet, T-231/15 RENV, ej publicerad, EU:T:2019:589, punkt 56).

- 79 Härav följer att när rådet beslutar att ta upp en persons namn i förteckningen på grund av att han eller hon är en ledande affärsman med verksamhet i Syrien, är det inte skyldigt att i skälen till att personen tas upp i förteckningen precisera att vederbörande gagnas av eller stöder den syriska regimen. Om det gör så, är det för att det även avser att tillämpa det kriterium som föreskrivs i artikel 28.1 i beslut 2013/255 på sökanden. Denna tolkning är den mest lämpliga för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av var och en av punkterna i artikel 28 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och göra det möjligt för personer som tagits upp att avgöra exakt på grundval av vilka kriterier deras namn tagits upp eller kvarstått i de aktuella förteckningarna.
- 80 Även om rådet i skälen till upptagandet av en persons namn uttryckligen avsett det gagn som denne dragit av den syriska regimen eller det stöd som vederbörande gett den syriska regimen innebär detta att rådet genom en rad konkreta, precisa och samstämmiga indicier, ska visa hur personen stöder eller drar fördel av den syriska regimen. Även om rådet anser att förmånen eller stödet till den syriska regimen följer av den verksamhet som utövas av en person som, för övrigt, betecknas som en ledande affärsman med verksamhet i Syrien, är den bevisning som rådet borde ha och kan komma att lägga fram för att styrka gagn eller stöd inte nödvändigtvis densamma som den bevisning som gör det möjligt att visa att någon är en "ledande affärsman med verksamhet i Syrien".
- 81 Av detta följer, i motsats till vad rådet har hävdad, att sökandens hänvisning till gagn av den syriska regimen och till stödet för denna regim ska tolkas som ett skäl för att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna som skiljer sig från det skäl som avser ställningen som ledande affärsman med verksamhet i Syrien och hänvisningen till hans anknytning till en nyckelperson i den syriska regimen. Rådet måste således kunna visa, genom tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier, att det nämnda skälet är välgrundat.
- 82 Eftersom dessa preciseringar och förtydliganden har gjorts, ska det prövas huruvida rådet i förevarande fall, som sökanden har hävdad, gjorde en oriktig bedömning när det beslutade att behålla hans namn i de aktuella förteckningarna.

3. Den oriktiga bedömningen

[utelämnas]

- 88 Rådet har i huvudsak erinrat om att sökandens namn genom de angripna rättsakterna kvarstår i de aktuella förteckningarna på grundval av samma skäl som i beslut 2016/850 och genomförandeförordning 2016/840. När det gäller dessa rättsakter från år 2016 ska det dock påpekas att tribunalen i domen av den 31 maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316, punkt 102), slog fast att den bevisning som rådet stött sig på för att låta klaganden kvarstå i de aktuella förteckningarna utgjorde en rad indicier som motiverade ett sådant återupptagande. Klaganden har inte heller anfört någon omständighet som kan påverka tribunalens bedömning i domen av den 31 maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316).
- 89 Det ska därför prövas vilken inverkan domen av den 31 maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), men även domen av den 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ej publicerad, EU:T:2016:628), har på prövningen av förevarande grund, eftersom dessa båda domar innehåller en analys av den bevisning som återgetts i förevarande mål.

- 90 Tribunalen erinrar om att det i artikel 30.3 i beslut 2013/255 och artikel 32.3 i förordning nr 36/2012 föreskrivs att om kommentarer inges eller om väsentliga nya bevis läggs fram ska rådet se över sitt beslut och informera den berörda fysiska eller juridiska personen, enheten eller organet om detta. Enligt artikel 32.4 i den förordningen ska de aktuella förteckningarna ses över regelbundet och minst var tolfte månad.
- 91 Det följer av dessa bestämmelser i förening att rådet vid varje översyn innan akter antas om att namnet på en person som har tagits upp i de aktuella förteckningarna ska kvarstå eller när som helst, mot bakgrund av väsentliga bevis eller kommentarer som ingetts till det, kan kontrollera huruvida de faktiska omständigheterna har ändrats sedan namnet togs upp i förteckningen för första gången eller sedan det återupptogs, eller till och med när som helst eller under en tidigare översyn, så att det inte längre finns fog för att ange namnet (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkt 46, och dom av den 27 september 2018, Ezz m.fl./rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, punkt 50).
- 92 Utan att i strikt mening ha anknytning till domens rättskraft, eftersom saken i det mål i vilket talan ogillades genom dom av den 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ej publicerad, EU:T:2016:628), och av den 31 maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316), inte är identiskt med saken i förevarande mål, kan tribunalen inte heller helt bortse från det resonemang som den utvecklade i de båda målen, vilka rör samma parter och i huvudsak rör samma rättsfrågor.
- 93 Det finns emellertid inget som gör det möjligt att, utan att pröva de faktiska och rättsliga omständigheter som anförts till stöd för denna grund, anta att tribunalen kommer fram till samma slutsatser som i dom av den 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ej publicerad, EU:T:2016:628), och dom av den 31 maj 2018, Kaddour III (T-461/16, EU:T:2018:316) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 september 2018, Ezz m.fl./rådet, T-288/15, EU:T:2018:619, punkt 53).
- 94 I förevarande mål kan det således inte uteslutas, utan att pröva de omständigheter som sökanden har anført i samband med sin grund, att dessa omständigheter kan visa att det var fel av rådet att år 2018 behålla hans namn i de aktuella förteckningarna.

[utelämnas]

a) Huruvida den bevisning som rådet förebringat är relevant

- 96 Sökanden har ifrågasatt relevansen av den bevisning som rådet lade fram för att år 2018 visa att det fortfarande fanns grund för att behålla hans namn i de aktuella förteckningarna.
- 97 I fråga om restriktiva åtgärder som vidtas i syfte att bekämpa terrorism är den avgörande frågan, vid prövningen av huruvida en person ska kvarstå i den omtvistade förteckningen, huruvida de faktiska omständigheterna har ändrats sedan personen togs upp i förteckningen eller sedan en tidigare översyn, så att det inte längre går att dra samma slutsats beträffande denna persons inblandning i terroristverksamhet (dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa, C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 82). Det har dessutom preciserats, i samband med restriktiva åtgärder mot Iran, att rådet inte är skyldigt att åberopa nya omständigheter, förutsatt att de omständigheter som låg till grund för det ursprungliga upptagandet är relevanta och tillräckliga för att behålla den berörda parten i förteckningen (förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punkt 182).
- 98 Slutligen har det slagits fast att rådet är skyldigt att lägga fram ny bevisning för att visa att beslutet att uppta en persons namn, när kriteriet för och skälen till detta har ändrats, är välgrundat (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 11 september 2019, Haswani/rådet, T-231/15 RENV, ej publicerat, EU:T:2019:589, punkt 56).

- 99 Därav följer att det, för att motivera att en persons namn kvarstår i de aktuella förteckningarna, inte är otillåtet för rådet att grunda sig på samma bevisning som låg till grund för det ursprungliga upptagandet, återupptagandet eller att det tidigare kvarstått i de aktuella förteckningarna, under förutsättning dels att skälen för upptagandet i förteckningarna är oförändrade, dels att sammanhanget inte har utvecklats på ett sådant sätt att denna bevisning blivit obsolet.
- 100 Det ska härvidlag även påpekas att det ligger i sakens natur att åtgärder som vidtas i samband med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) ska omprövas regelbundet och tillämpas vid upprepade tillfällen under senare perioder. Det gäller bland annat när den geopolitiska situationen, trots de restriktiva åtgärder som tidigare tillämpats, inte förändras. I den situationen måste rådet kunna fortsätta tillämpa de nödvändiga åtgärderna även om situationen inte har förändrats, så vitt de omständigheter som ligger till grund för bibehållandet av de restriktiva åtgärderna fortfarande motiverar att de tillämpas vid tidpunkten för deras antagande, i synnerhet att omständigheterna är tillräckligt närliggande i tiden (se, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet *Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet*, C-225/17 P, EU:C:2018:720, punkterna 201 och 202).
- 101 Eftersom skälen för att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna, som angetts ovan i punkt 67, inte har ändrats, ska det endast prövas huruvida det, i de handlingar som ingetts till tribunalen, finns uppgifter som kan tyda på att sökandens eller Syriens faktiska situation har förändrats på ett sådant sätt att den bevisning som rådet har förebringat för att motivera beslutet att behålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna år 2016 inte längre är relevant för att motivera att hans namn behövs i de förteckningarna år 2018.
- 102 Tribunalen konstaterar att situationen i Syrien inte förbättrats mellan åren 2016 och 2018. Den bevisning som sökanden förebringat i ansökan för att visa att den ekonomiska situationen i Syrien är sådan att det är fantasifullt att tro att han skulle kunna stödja regimen med de små medel som återstod honom, gör det inte möjligt att anse att den syriska situationen har förändrats på ett sådant sätt att det inte längre är motiverat att behålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna. I 2017 års rapport från Världsbankens grupp om de ekonomiska och sociala följderna av konflikten i Syrien, i artikeln i tidningen *International Business Times* av den 14 mars 2016, som behandlar kostnaderna för kriget i Syrien för Ryssland och Förenta staterna och slutligen i artikeln i tidningen *Time* av den 9 april 2018, som avser att besvara frågan varför det syriska inbördeskriget blir ännu mer komplicerat, bekräftas tvärtom att kriget i Syrien fortfarande är aktuellt. I detta sammanhang har rådet och unionen skäl att bibehålla de restriktiva åtgärder som de anser nödvändiga för att utöva påtryckningar på den syriska regimen.
- 103 Även om sökanden har hävdatt att hans affärsverksamhet har upphört och att han aldrig haft någon anknytning till Mahir Al-Assad, kan det konstateras att han redan hade anfört sådana argument i det mål som gav upphov till domen av den 31 maj 2018, *Kaddour III* (T-461/16, EU:T:2018:316, punkt 115), och att han i sina inlagor inte har anfört något som tyder på att hans personliga situation skulle ha förändrats mellan åren 2016 och 2018. Beträffande de handlingar som sökanden har ingett för att visa att general Bilal var Mahir Al-Assads kanslichef, ska det anmärkas att denna bevisning, utan att det påverkar bedömningen av handlingarnas bevisvärde och deras möjlighet att sätta i fråga den bevisning som rådet förebringat, vilken framgår av punkt 120 nedan, endast hänvisar till denne general och inte i sig gör det möjligt att påvisa en konkret förändring av sökandens situation som rådet kunde och borde ha haft kännedom om vid den tidpunkt då beslutet att kvarhålla sökandens namn antogs. Dessa handlingar syftar dessutom till att ifrågasätta denna aspekt av förhållandet mellan sökanden och Mahir Al-Assad, men de avser inte affärsförbindelserna mellan dem.

- 104 Utan att i detta skede av tribunalens resonemang föregripa frågan huruvida den bevisning som rådet förebringat verkligen gjorde det möjligt att år 2018 visa att det varit välgrundat att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna. Rådet var följaktligen inte skyldigt att förebringa ytterligare bevisning utöver den bevisning som förebringats år 2016 på grund av förändringar i sökandens eller Syriens situation som kunde motivera att hans namn avfördes från de aktuella förteckningarna.
- 105 Tribunalen kan således inte godta de argument som sökanden har anfört för att bestrida relevansen av den bevisning som förebringats med hänsyn till dess ålder eller till att ny bevisning som stöder den saknas. Under alla omständigheter kan tribunalen inte heller godta klagandens argument att rådet inte kunde stödja sig på artiklar som tribunalen, i domen av den 13 november 2014, Kaddour I (T-654/11, ej publicerad, EU:T:2014:947), ansett inte visar att skälen för att ta upp honom i förteckningen var välgrundade. I domen av den 26 oktober 2016, Kaddour II (T-155/15, ej publicerad, EU:T:2016:628, punkt 78), underkändes nämligen detta argument avseende samma bevisning och tribunalen erinrade om att varje mål som anhängiggörs vid tribunalen har sin egen akt och att var och en av dessa akter är helt fristående. Den omständigheten att rådet i förevarande förfarande har lagt fram vissa av de handlingar som tribunalen i ett annat mål ansett inte uppfylla bevisbördan, frångår därför inte rådet möjligheten att åberopa dessa handlingar, tillsammans med annan bevisning, för att sammanställa ett antal tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som kan motivera att det fanns fog för att behålla sökandens namn i de aktuella förteckningarna.

[utelämnas]

B. Den andra grunden: åsidosättande av artikel 27.3 och artikel 28.3 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, samt artikel 15.1b i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828

- 143 Sökanden anser att han har rätt att omfattas av bestämmelserna i artiklarna 27.3 och 28.3 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 samt i artikel 15.1b i förordning nr 36/2012 i dess lydelse enligt förordning 2015/1828.
- 144 De villkor som uppställs i dessa bestämmelser är inte kumulativa, vilket, i motsats till vad rådet har hävdats i sitt svaromål, innebär att det kan åberopa de bestämmelserna om det uppfyller ett av de villkor som fastställs i dem.

[utelämnas]

- 147 Enligt artiklarna 27.3 och 28.3 i beslut 2013/255 i dess lydelse enligt beslut 2015/1836 ska personer, enheter eller organ som ingår i någon av de kategorier som avses i punkt 2 i dessa artiklar bara tas upp eller behållas i de förteckningar över personer och enheter som anges i bilaga I till beslut 2013/255 om det finns tillräckliga uppgifter som visar att de inte, eller inte längre, har anknytning till regimen eller utövar inflytande över den eller att de inte förknippas med en verklig risk för kringgående. Samma villkor återfinns, vad gäller frysning av tillgångar, i artikel 15.1b i förordning nr 36/2012 i dess lydelse enligt förordning 2015/1828.
- 148 Vad för det första gäller sökandens argument att dessa villkor är alternativa och inte kumulativa, är det nödvändigt att tolka dessa bestämmelser. Enligt rättspraxis ska bestämmelserna tolkas med beaktande av inte bara deras lydelse, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punkt 12, och dom av den 10 mars 2005, easyCar, C-336/03, EU:C:2005:150, punkt 21).
- 149 Det ska i detta hänseende påpekas att de villkor som räknas upp i artikel 27.3 och artikel 28.3 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, och i artikel 15.1b i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, är åtskilda genom den samordnande konjunktionen ”eller”.

Den konjunktionen kan, ur språklig synvinkel, ha en alternativ eller en kumulativ betydelse och ska därför tolkas mot bakgrund av sitt sammanhang och med beaktande av syftena med åtgärden i fråga (se, analogt, dom av den 14 maj 2019, M m.fl. (Återkallande av flyktingstatus), C-391/16, C-77/17 och C-78/17, EU:C:2019:403, punkt 102).

- 150 Syftet med det system med restriktiva åtgärder som infördes genom beslut 2013/255 och genomförandeförordning nr 36/2012 är att förbjuda varje form av stöd till den syriska regimen i syfte att utöva påtryckningar på denna för att den ska ändra sin repressiva politik mot civilbefolkningen. För att uppnå detta mål antog rådet beslut 2015/1836 om ändring av beslut 2013/255, eftersom det konstaterat just att den syriska regimen försökte kringgå unionens restriktiva åtgärder för att fortsätta att finansiera och stödja sin politik för våldsamt förtryck av civilbefolkningen (skäl 4 i beslut 2015/1836). För att säkerställa åtgärdernas effektivitet har rådet definierat vissa kategorier av personer och enheter av särskild betydelse för att uppnå ett sådant mål (skäl 5 i beslut 2015/1836), personer och enheter mot vilka åtgärder avseende frysning av penningmedel bland annat ska vidtas. Dessa kategorier av personer och enheter har definierats med hänsyn till deras anknytning till regimen, det inflytande som de kan utöva över den eller deras eventuella stöd, oavsett form, till den (skälen 6–12 i beslut 2015/1836).
- 151 Formuleringen i artiklarna 27.3 och 28.3 i beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836, samt i artikel 15.1b i förordning nr 36/2012, i dess lydelse enligt förordning 2015/1828, ska följaktligen förstås så, att den återspeglar de olika sätt på vilka en person föranleds att främja den nuvarande syriska regimen utan att de kan anses utesluta varandra. Med hänsyn till detta sammanhang och det mål som eftersträvas med beslut 2013/255 och förordning nr 36/2012, är de villkor som räknas upp i dessa olika artiklar med nödvändighet kumulativa.
- 152 Det kan inte förhålla sig annorlunda utan att riskera att systemet med de restriktiva åtgärderna förlorar sitt innehåll. Detta skulle nämligen innebära att en person eller enhet togs bort från de aktuella förteckningarna på grund av att den inte längre har samband med regimen, trots att den exempelvis utövar inflytande över regimen eller är förenad med en verklig risk för kringgående.

[utlämnas]

Mot denna bakgrund meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Khaled Kaddour ska bära sina rättegångskostnader och ersätta rättegångskostnaderna för Europeiska unionens råd.**

Gervasoni

Madise

Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 september 2020.

Underskrifter