Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 24 januari 2019*

”Överklagande – Artikel 86 i tribunalens rättegångsregler – Upptagande till prövning – Justering av talan – Krav på att grunder och argument justeras – Restriktiva åtgärder mot Arabrepubliken Syrien – Förteckning över de personer som omfattas av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser – Beslut att uppta sökanden i förteckningen”

I mål C-313/17 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 26 maj 2017,

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

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska unionens råd, företrätt av A. Sikora-Kalėda och S. Kyriakopoulou, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av L. Havas och R. Tricot, båda i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av vice ordföranden R. Silva de Lapuerta, tillika tillförordnad ordförande på första avdelningen, samt domarna J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev, E. Regan och C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 20 september 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

1 George Haswani har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 22 mars 2017, Haswani/rådet (T-231/15, ej publicerad, EU:T:2017:200) (nedan kallad den överklagade domen), i den del som tribunalen avvisade George Haswanis yrkande 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), och 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) (nedan gemensamt kallade rättsakterna av den 27 maj 2016).

Tillämpliga bestämmelser

2 Artikel 86 i tribunalens rättegångsregler i den lydelse som var tillämplig i målet i första instans (nedan kallade tribunalens rättegångsregler), med rubriken ”Justering av talan”, har följande lydelse:

”1. När den rättsakt som en talan om ogiltigförklaring avser har ersatts av eller har ändrats genom en annan rättsakt som rör samma sak, får sökanden, innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, justera talan för att ta hänsyn till denna nya omständighet.

2. Justering av talan ska göras genom separat handling och inom den frist som enligt artikel 263 sjätte stycket FEUF gäller för att väcka talan om ogiltigförklaring av den rättsakt som föranleder justeringen av talan.

3. Inlagan om justering av talan ska innehålla följande:

a) De justerade yrkandena.

b) Om det finns skäl till det, de justerade grunderna och argumenten.

c) Om det finns skäl till det, de bevis och bevisuppgifter som har samband med justeringen av yrkandena.

4. Inlagan om justering av talan ska åtföljas av den rättsakt som föranleder justeringen. Om så inte sker, ska justitiesekreteraren fastställa en rimlig frist inom vilken sökanden ska inkomma med nämnda akt. Löper fristen ut utan att sökanden har avhjälpt bristen, ska tribunalen besluta huruvida underlåtelsen att iaktta detta krav utgör hinder mot att beakta inlagan om justering av talan.

5. Ordföranden ska, utan att det föregriper tribunalens beslut huruvida inlagan om justering av talan kan beaktas, fastställa en frist inom vilken svaranden får yttra sig över nämnda inlaga.

…”

Bakgrund till tvisten, talan vid tribunalen och den överklagade domen

3 Klaganden är en syrisk företagsledare, grundare av och delägare i olje- och gasbolaget HESCO.

4 Genom två rättsakter av den 6 mars 2015 togs han upp i förteckningen i bilaga I till rådets beslut 2013/255/Gusp av den 31 maj 2013 om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 147, 2013, s. 14) och i förteckningen i bilaga II till rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning (EU) nr 442/2011 (EUT L 16, 2012, s. 1). Som skäl för upptagandet angavs följande.

”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 regimens uppgörelser om köp av olja från Isil.

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

5 Den 5 maj 2015 väckte klaganden talan vid tribunalen och yrkade ogiltigförklaring av rättsakterna av den 6 mars 2015.

6 Den 28 maj 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/837 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 132, 2015, s. 82). Beslut 2015/837 förlängde de restriktiva åtgärder som anges i beslut 2013/255 till och med den 1 juni 2016 och ändrade bilaga I till det beslutet. Samma dag antog rådet även genomförandeförordning (EU) 2015/828 om genomförande av förordning nr 36/2012 (EUT L 132, 2015, s. 3), genom vilken bilaga II till förordning nr 36/2012 ändrades.

7 Genom inlaga som inkom till tribunalens kansli den 23 juni 2015 justerade klaganden sin talan på så sätt att den även avsåg ogiltigförklaring av beslut 2015/837 och genomförandeförordning 2015/828.

8 Den 12 oktober 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/1836 om ändring av beslut 2013/255 (EUT L 266, 2015, s. 75) och förordning (EU) 2015/1828 om ändring av förordning nr 36/2012 (EUT L 266, 2015, s. 1), genom vilken bilaga II till förordning nr 36/2012 ändrades (nedan kallade rättsakterna av den 12 oktober 2015).

9 Ändringarna avsåg bland annat kriterierna för upptagande i förteckningarna i bilagorna vad gäller artikel 28.2 i beslut 2013/255 och artikel 15.1a i förordning nr 36/2012. I synnerhet kompletterades kriterierna ansvar för förtrycket eller samröre med regimen med en förteckning över personer tillhörande sju kategorier, däribland kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”.

10 Genom skrivelse daterad den 29 april 2016 underrättade rådet klaganden om sin avsikt att behålla honom i de aktuella förteckningarna och om den ändrade motiveringen i det avseendet. Klaganden besvarade, via sin advokat, rådets skrivelse genom skrivelse daterad den 12 maj 2016.

11 Genom rättsakterna av den 27 maj 2016 förde rådet upp klaganden i bilagorna till dessa rättsakter och motiverade detta beslut på följande sätt:

”Ledande affärsman verksam i Syrien, med intressen och/eller verksamheter inom ingenjörs-, 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 regimens 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.”

12 Genom inlaga som inkom till tribunalens kansli den 7 juli 2016 begärde klaganden att få justera sin talan på så sätt att den även avsåg ogiltigförklaring av rättsakterna av den 27 maj 2016 (nedan kallad den andra inlagan om justering av talan eller den andra begäran om justering av talan).

13 Genom skrivelse daterad den 22 juli 2016 yttrade sig rådet över den andra inlagan om justering av talan och angav att denna var ofullständig och otydlig.

14 Tribunalen avvisade, i den överklagade domen, yrkandet i den andra begäran om justering av talan av det skälet att klaganden, i den andra inlagan om justering av talan, borde ha angett de justerade grunder och argument som åberopades till stöd för yrkandet om ogiltigförklaring, i enlighet med artikel 86.4 i tribunalens rättegångsregler.

15 Tribunalen slog således fast, i punkterna 41–47 i den överklagade domen, att det, i och med att regelverket avseende restriktiva åtgärder eller kriterierna för upptagande i förteckningarna hade ändrats, ankom på klaganden att justera sina grunder och argument på så sätt att dessa omständigheter beaktades. Klaganden hade inte uppfyllt detta krav, eftersom han i den andra begäran om justering av talan endast hade begärt att få utvidga yrkandena i ansökan utan att ge någon annan förklaring eller åberopa några nya faktiska eller rättsliga omständigheter med beaktande av ändringarna av de tillämpliga bestämmelserna, särskilt införandet av nya kriterier för upptagande i förteckningarna.

Parternas yrkanden vid domstolen

16 George Haswani har yrkat att domstolen ska

– ogiltigförklara den överklagade domen i den del den andra begäran om justering av talan avvisas,

– följaktligen förordna att George Haswanis namn ska strykas från bilagorna till rättsakterna av den 27 maj 2016,

– ogiltigförklara rättsakterna av den 12 oktober 2015,

– förplikta Europeiska unionens råd att betala ett belopp på 700 000 euro som ersättning för alla slag av skador som uppkommit, och

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna vid domstolen och vid tribunalen.

17 Rådet har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

18 Europeiska kommissionen, som intervenerade i målet i första instans, har med stöd av artikel 172 i domstolens rättegångsregler inkommit med svarsskrivelse i vilken den har anslutit sig till rådets yrkanden och yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet och förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

19 George Haswani har genom sina grunder, vilka ska prövas gemensamt, i allt väsentligt gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i tre avseenden genom att, av de skäl som angetts i punkt 15 ovan, avvisa den andra begäran om justering av talan.

Parternas argument

20 George Haswani har för det första gjort gällande att tribunalen begått ett rättsligt fel i det att den åsidosatte artikel 86.4 och 86.5 i tribunalens rättegångsregler. Av dessa bestämmelser framgår att för det fall en sökande har underlåtit att till inlagan om justering av talan bifoga en kopia av den rättsakt som föranleder justeringen, ska tribunalens justitiesekreterare uttryckligen anmoda sökanden att avhjälpa denna brist inom en viss frist, vid äventyr att tribunalen inte får besluta att detta utgör hinder för att inlagan beaktas. Om en underlåtenhet att inkomma med den rättsakt som föranleder justeringen av talan inte automatiskt medför att en begäran om justering ska avvisas, borde följaktligen detta i ännu högre grad gälla underlåtenheten att ange justerade grunder.

21 För det andra har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen genom att anse att den kunde avvisa yrkandena i den andra inlagan om justering av talan utan att ens undersöka huruvida justitiesekreteraren hade anmodat klaganden att avhjälpa bristen.

22 För det tredje har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att tolka uttrycket ”om det finns skäl till det” i artikel 86.3 i tribunalens rättegångsregler felaktigt. Av detta uttryck framgår att det inte är nödvändigt att ange justerade grunder och argument om kriterierna för upptagande i förteckningarna hade ändrats efter antagandet av de ursprungliga rättsakterna men före antagandet av de rättsakter som genom begäran om justering av talan även omfattas av denna.

23 I det avseendet har George Haswani inte bestritt att rättsakterna av den 12 oktober 2015 innebar att kretsen av personer som skulle kunna bli föremål för restriktiva åtgärder utvidgades. Han anser emellertid att det är ”uppenbart” att de skäl som anförts för de åtgärder som vidtagits mot honom under år 2016, bortsett från vissa mindre skillnader i formuleringen, i sak är desamma som de skäl som anförts för de åtgärder som vidtogs under år 2015. Tribunalen har emellertid själv funnit att dessa skäl inte var underbyggda, eftersom ingen del av den bevisning som rådet lagt fram – tidningsartiklar med oklart innehåll eller utdrag ur webbsidor – hade tillräckligt bevisvärde. George Haswani anser därför att han inte kunde vara skyldig att inkomma med justerade grunder, vid äventyr av avvisning av begäran om justering av talan, eftersom detta skulle ha varit ”överflödigt”.

24 Rådet har angett att det hyser tvivel angående möjligheten att pröva överklagandet i sak. Dels anges inte tillräckligt klart vilka unionsrättsliga bestämmelser som har åsidosatts, dels finns det inte tillräckligt stöd för det andra fall av felaktig rättstillämpning som George Haswani har åberopat.

25 Rådet anser dessutom att överklagandet är uppenbart ogrundat. Rådet har därvidlag hänvisat till de argument som det med framgång anförde i sin invändning om rättegångshinder i första instans vad gällde den andra inlagan om justering av talan.

26 Dessa argument innebär att de krav som ställs vad gäller angivandet av grunderna i ansökan genom vilken talan väcks överförs på begäran om justering av talan. En sådan ansökan ska, enligt artikel 76 d i tribunalens rättegångsregler, vid äventyr av avvisning, innehålla en framställning, om än kortfattad, av de grunder som åberopas.

27 Rådet anser att tribunalens beslut vad gäller den aktuella begäran om justering återspeglar fast praxis vid tribunalen, vilken på samma sätt redan har avvisat en annan begäran om justering av talan (dom av den 28 januari 2016, Klyuyev/rådet, T-341/14, EU:T:2016:47, punkterna 71–73).

28 Rådet har med hänvisning till generaladvokatens förslag till avgörande i det mål där domstolen meddelade dom den 9 november 2017, HX/rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punkt 33) anfört att tillämpningen av den regel som följer av uttrycket ”om det finns skäl till det” i artikel 86.3 i tribunalens rättegångsregler ska ske från fall till fall och att det därvid krävs att tribunalen gör en prövning i sak av huruvida det är nödvändigt att ange justerade grunder och argument. Denna tolkning följer av den omständigheten att sådana formkrav som de som förekommer i artikel 86.3 b i

tribunalens rättegångsregler har till syfte att säkerställa att förfarandet är kontradiktoriskt och att tribunalen har tillräcklig kännedom om omständigheterna när den avgör målet, och de utgör således inget ”självändamål”. På denna punkt har tribunalen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.

29 Kommissionen har intervenerat till stöd för rådets skriftliga yttranden och anfört liknande argument. Den har särskilt framhållit att den andra inlagan om justering av talan var ”synnerligen ofullständig”. När en inlaga är ”till den grad ofullständig” finns det enligt kommissionen inget hinder för att tribunalen avvisar begäran om justering av talan, i fråga om vilken tribunalen inte har getts möjlighet att bedöma om den är välgrundad.

Domstolens bedömning

30 Rådets och kommissionens invändningar vad gäller möjligheten att ta upp förevarande överklagande till prövning ska genast underkännas. Det framgår nämligen tydligt av överklagandet att klaganden, genom sina grunder, har gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 86.4 och 86.5 i sina rättegångsregler när den, i punkterna 39–47 i den överklagade domen, slog fast att den andra begäran om justering av talan skulle avvisas av det skälet att den inte innehöll vare sig några justerade grunder eller justerade argument. Genom dessa grunder aktualiseras sålunda en rättsfråga som domstolen kan pröva i ett mål om överklagande.

31 Det ska erinras om att artikel 86 i tribunalens rättegångsregler fastställer under vilka villkor en sökande, genom undantag från principen att yrkanden inte kan ändras, kan justera sin talan när den rättsakt som en talan om ogiltigförklaring avser har ersatts av eller har ändrats genom en annan rättsakt som rör samma sak (se, bland annat, dom av den 9 november 2017, HX/rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punkt 18).

32 Det framgår särskilt av artikel 86.3 b att inlagan om justering av talan, om det finns skäl till det, ska innehålla grunder och argument som har justerats i förhållande till dem som åberopas i ansökan.

33 Användningen i denna bestämmelse av uttrycket ”om det finns skäl till det” visar otvetydigt att inlagan om justering av talan endast behöver innehålla justerade yrkanden och argument om detta är nödvändigt.

34 Denna slutsats stöds av syftet med artikel 86 i tribunalens rättegångsregler.

35 I det avseendet har domstolen redan tidigare slagit fast att även om det är helt motiverat att uppställa vissa formkrav som ska vara uppfyllda för att justera talan, så är dessa formkrav inte ett självändamål. Målsättningen med dessa formkrav är i stället att garantera ett kontradiktoriskt förfarande och en god rättskipning (dom av den 9 november 2017, HX/rådet, C-423/16 P, EU:C:2017:848, punkt 23).

36 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 61 i sitt förslag till avgörande skulle det strida mot principen om god rättskipning och processekonomi att kräva att en klagande som har justerat sina yrkanden ska upprepa, i en inlaga om justering av talan, grunder och argument som är identiska med dem som utvecklats i fråga om den först angripna rättsakten.

37 När en senare rättsakt som har angripits genom justering av talan i allt väsentligt är identisk med den rättsakt som ursprungligen angripits, eller skiljer sig från denna i rent formella avseenden, är det inte uteslutet att en sökande, som har underlåtit att i begäran om justering av talan ange grunder och argument som i sin tur justerats, underförstått men med nödvändighet har haft för avsikt att åberopa de grunder och argument som angetts i ansökan genom vilken talan väcktes.

38 I ett sådant fall ankommer det på tribunalen, när den prövar huruvida den kan beakta inlagan om justering av talan, att undersöka huruvida den rättsakt som angripits genom justering av talan uppvisar sådana väsentliga skillnader i förhållande till den rättsakt som angripits genom talans väckande att det blir nödvändigt att justera de grunder och argument som åberopats till stöd för talan.

39 Om tribunalen, efter en sådan prövning, finner att sökanden oriktigt underlät att i inlagan om justering av talan ange grunder och argument som i sin tur justerats, får den – i motsats till vad George Haswani har gjort gällande – med stöd av artikel 86.6 i rättegångsreglerna besluta att inlagan inte kan beaktas på grund av åsidosättande av formkravet i artikel 86.3 b, vilket även gäller varje åsidosättande av en regel i nämnda artikel.

40 Tribunalen är vid denna prövning inte skyldig att, innan den fattar sitt beslut, anmoda sökanden att avhjälpa bristen genom att inkomma med justerade grunder och argument. Såsom generaladvokaten har angett i punkterna 48–57 i sitt förslag till avgörande ankommer det nämligen på sökanden att bedöma huruvida det är nödvändigt att justera de grunder och argument som åberopas i ansökan. Det är sökanden som har initiativet i processen och som avgränsar saken i målet, bland annat genom de yrkanden som framställs och de grunder som åberopas, i begäran om justering av talan och i ansökan genom vilken talan väckts (se, analogt, dom av den 14 november 2017, British Airways/kommissionen, C-122/16 P, EU:C:2017:861, punkterna 86 och 87).

41 I detta avseende ska det erinras om att domstolen i dom av den 9 november 2017, HX/rådet (C-423/16 P, EU:C:2017:848, punkterna 22–27), visserligen slog fast att det var fel av tribunalen att, innan den fattade sitt beslut, inte ge sökanden möjlighet att se till att en begäran om justering av talan som inte ingetts genom separat handling enligt artikel 86.2 i tribunalens rättegångsregler uppfyllde de kraven, men att detta skedde mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det aktuella fallet, närmare bestämt en tvetydighet i den språkversion av tribunalens rättegångsregler som motsvarade det av sökanden valda rättegångsspråket.

42 I det mål som avgjordes genom den överklagade domen, begränsade sig tribunalen, när den drog slutsatsen att George Haswani borde ha angett justerade grunder och argument i sin begäran om justering av talan, till att, i punkterna 41–47 i domen, påpeka att de bestämmelser som reglerar restriktiva åtgärder, och särskilt skälen för att uppta berörda personer i de aktuella förteckningarna, hade ändrats sedan talan väckts i målet och att de rättsakter som angripits i den andra inlagan om justering av talan beaktade denna utveckling. Tribunalen undersökte däremot inte huruvida de skäl som specifikt anförts mot George Haswani i de rättsakter som angripits i ansökan genom vilken talan väckts, det vill säga rättsakterna av den 6 mars 2015 och genomförandeförordning 2015/828, i väsentlig mån skiljer sig från de skäl som anförts mot George Haswani i de rättsakter som angripits i den andra inlagan om justering av talan, det vill säga rättsakterna av den 27 maj 2016, jämförda med rättsakterna av den 12 oktober 2015.

43 Därigenom har tribunalen inte gjort den bedömning som nämnts i punkt 38 ovan.

44 Av det ovan anförda följer att punkt 1 i den överklagade domen ska upphävas.

Prövning av talan vid tribunalen

45 När domstolen upphäver tribunalens avgörande kan den i enlighet med artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa ärendet till tribunalen för avgörande.

46 Tribunalen avvisade den andra begäran om justering av talan utan att göra den bedömning som avses i punkt 38 ovan och utan att ge rättegångsdeltagarna möjlighet att yttra sig i detta avseende. Domstolen finner därför att ärendet inte är färdigt för avgörande.

Rättegångskostnader

47 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska beslutet om rättegångskostnaderna anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

1) Punkt 1 i domslutet i den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 22 mars 2017, Haswani/rådet (T-231/15, ej publicerad, EU:T:2017:200), upphävs.

2) Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal.

3) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter