Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

8. juli 2020*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik – restriktive foranstaltninger over for Syrien – indefrysning af midler – urigtigt skøn«

I sag T-186/19,

Khaled Zubedi, Damaskus (Syrien), ved M. Lester, QC, og solicitor M. O'Kane,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved V. Piessevaux og A. Limonet, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets gennemførelsesafgørelse (FUSP) 2019/87 af 21. januar 2019 om gennemførelse af afgørelse 2013/255/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Syrien (EUT 2019, L 18 I, s. 13) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2019/85 af 21. januar 2019 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 36/2012 om restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Syrien (EUT 2019, L 18 I, s. 4), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, S. Gervasoni, og dommerne L. Madise og J. Martín y Pérez de Nanclares (refererende dommer),

justitssekretær: E. Coulon,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom [1]

Tvistens baggrund

1 Sagsøgeren, Khaled Zubedi, er en erhvervsmand med syrisk statsborgerskab, der driver kommerciel virksomhed inden for ejendomssektoren.

[*udelades*]

8 Den 12. oktober 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/1836 om ændring af afgørelse 2013/255 (EUT 2015, L 266, s. 75). Samme dag vedtog det forordning (EU) 2015/1828 om ændring af forordning nr. 36/2012 (EUT 2015, L 266, s. 1).

9 Det fremgår af sjette betragtning til afgørelse 2015/1836, at »Rådet har vurderet, at en lukket kreds af fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien på grund af den tætte kontrol, som det syriske regime udøver over økonomien, kun er i stand til at opretholde deres status ved at indgå i et tæt samarbejde med og få støtte af regimet og ved at udøve indflydelse inden for det«, og at »Rådet mener, at det bør træffe restriktive foranstaltninger og indføre indrejserestriktioner og indefrysning af alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af disse fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien, og som Rådet har udpeget og opført på listen i bilag I, for at forhindre dem i at yde materiel eller økonomisk støtte til regimet og gennem deres indflydelse øge presset på selve regimet med henblik på at få ændret den undertrykkende politik«.

10 Affattelsen af artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255 er blevet ændret ved afgørelse 2015/1836. Disse artikler fastsætter nu restriktioner for indrejse i eller transit gennem medlemsstaternes område for, samt indefrysning af pengemidler tilhørende, »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, medmindre »der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at [disse personer] ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse«.

[*udelades*]

Retlige bemærkninger

[*udelades*]

36 Det skal bemærkes, at de generelle kriterier for opførelse, der er fastsat i artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, og som for så vidt angår indefrysning af midler er gengivet i artikel 15, stk. 1, litra a), i forordning nr. 36/2012, bestemmer, at de personer og enheder, der drager fordel af den af det syriske regime førte politik, eller som støtter dette regime, skal være omfattet af restriktive foranstaltninger. Tilsvarende fastsætter den nævnte afgørelses artikel 27, stk. 2, litra a), og artikel 27, stk. 3, samt artikel 28, stk. 2, litra a), og artikel 28, stk. 3, der for så vidt angår indefrysning af midler er gengivet i den nævnte forordnings artikel 15, stk. 1a, litra a), og artikel 15, stk. 1b, at kategorien »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, skal være omfattet af restriktive foranstaltninger, medmindre der foreligger tilstrækkelige oplysninger om, at de ikke er eller ikke længere er tilknyttet regimet eller udøver indflydelse på det eller ikke udgør en reel risiko for omgåelse.

1 – Der gengives kun de præmisser i nærværende dom, som Retten finder det relevant at offentliggøre.

37 Således som det er blevet anført i præmis 12 ovenfor, er begrundelsen for opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister desuden affattet på følgende måde:

»Fremtrædende forretningsmand, der driver virksomhed i Syrien, med væsentlige investeringer i byggesektoren, herunder en aktiepost på 50% i Zub[e]di and [Kalai] LLC, der opfører luksusturistbyen Grand Town, og som regimet har tildelt en aftale på 45 år mod 19-21% af dets indtægter. I egenskab heraf har han forbindelse til Nader [Kalai]. Khaled al-Zub[e]di nyder gavn af og/eller støtter regimet gennem sine forretningsaktiviteter, navnlig gennem denne andel af opførelsen af Grand Town.«

38 Det skal heraf udledes, at sagsøgerens navn blev opført på de omhandlede lister som følge for det første af hans status som fremtrædende erhvervsmand, der driver virksomhed i Syrien, og for det andet af hans tilknytning til det syriske regime.

39 Med andre ord er opførelsen af sagsøgerens navn støttet på dels det kriterium, der er defineret i stk. 2, litra a), i artikel 27 og 28 i afgørelse 2013/255 samt i artikel 1a, litra a), i artikel 15 i forordning nr. 36/2012 (kriteriet om fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien), dels det kriterium, som er defineret i stk. 1 i den nævnte afgørelses artikel 27 og 28 samt stk. 1, litra a), i nævnte forordnings artikel 15 (kriteriet om tilknytning til regimet).

40 Det er i lyset af disse betragtninger, at der skal foretages en prøvelse af sagsøgerens eneste anbringende og indledningsvis af det første klagepunkt, hvorved det i det væsentlige tilsigtes at anfægte den første opførelsesgrund, dvs. den, hvorefter sagsøgeren er en fremtrædende erhvervsmand, som driver virksomhed i Syrien.

41 I denne henseende bemærkes, at sagsøgeren har erkendt at være en erhvervsmand, men bestridt at være en »fremtrædende« erhvervsmand og herved tilhøre »en lukket kreds af fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«.

[*udelades*]

66 Endelig har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at det påhvilede Rådet at godtgøre, at der foreligger en tilknytning mellem ham og det syriske regime.

67 I denne henseende skal det bemærkes, at den retspraksis, som sagsøgeren støtter sig på, blev fastlagt i en anden lovgivningsmæssig sammenhæng end den, der forelå på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter. Navnlig indgik dom af 21. april 2015, Anbouba mod Rådet (C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 52), der pålagde Rådet en forpligtelse til for Unionens retsinstanser at fremlægge en række præcise og samstemmende indicier, som gør det muligt at fastslå, at der foreligger en tilstrækkelig tilknytning mellem den person, der er undergivet en foranstaltning i form af indefrysning af midler, og det regime, som bekæmpes, i en specifik lovgivningsmæssig sammenhæng, nemlig den sammenhæng, der fulgte af afgørelse 2013/255 før ændringen heraf i 2015 ved afgørelse 2015/1836, og hvor de eneste kriterier, som forelå med hensyn til opførelsen af en persons navn på de omhandlede lister, netop var den tætte tilknytning til det syriske regime, støtten til dette regime og/eller den af regimet dragne fordel.

68 I det foreliggende tilfælde fandt opførelsen af sagsøgerens navn på de omhandlede lister imidlertid sted i den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvori afgørelse 2013/255, som ændret ved afgørelse 2015/1836, indgår. I denne forbindelse blev der ved afgørelse 2015/1836 som objektivt, selvstændigt og tilstrækkeligt opførelseskriterium bl.a. indført kriteriet om »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, således at Rådet ikke længere er forpligtet til at godtgøre, at der foreligger en tilknytning mellem denne kategori af personer og det syriske regime eller mellem denne kategori af personer og den støtte, der ydes til regimet, eller den af regimet dragne fordel, eftersom den omstændighed at være en fremtrædende erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, er tilstrækkelig til at anvende de pågældende restriktive foranstaltninger over for en person (jf. i denne

retning dom af 11.9.2019, HX mod Rådet, C-540/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:707, præmis 38, og af 4.4.2019, Sharif mod Rådet, T-5/17, EU:T:2019:216, præmis 55 og 56, ikke trykt i Sml., samt kendelse af 11.9.2019, Haswani mod Rådet, T-231/15 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:589, præmis 56).

69 I denne retning fastslog Retten, at der af kriteriet vedrørende status som »fremtrædende erhvervsfolk, der driver virksomhed i Syrien«, kunne udledes en afkræftelig formodning for tilknytning til det syriske regime (jf. i denne retning dom af 4.4.2019, Sharif mod Rådet, T-5/17, EU:T:2019:216, præmis 106, og kendelse af 11.9.2019, Haswani mod Rådet, T-231/15 RENV, ikke trykt i Sml., EU:T:2019:589, præmis 60). Denne formodning gælder, når Rådet er i stand til at godtgøre, at personen ikke blot er en erhvervskvinde eller -mand, der driver virksomhed i Syrien, men også kan anses for fremtrædende. Således som det fremgår af den ovenfor i præmis 9 anførte ordlyd af sjette betragtning til afgørelse 2015/1836, er det nemlig den indflydelse, som denne kategori af personer kan udøve på det syriske regime, som Rådet tilsigter at udnytte ved gennem de restriktive foranstaltninger, som det vedtager over for disse personer, at få dem til at lægge pres på det syriske regime med henblik på at få regimet til at ændre sin undertrykkende politik. Såfremt Rådet har formået at godtgøre den indflydelse, som en erhvervskvinde eller -mand kan udøve på det nævnte regime, er der således formodning for tilknytning mellem den nævnte person og det syriske regime.

70 Endvidere skal det bemærkes, at Rettens overholdelse af reglerne om bevisbyrde og -optagelse på området for restriktive foranstaltninger indebærer, at Retten iagttager det princip, der er anført i den ovenfor i præmis 31 omhandlede retspraksis, og hvortil Domstolen har henvist i dom af 11. september 2019, HX mod Rådet (C-540/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:707, præmis 48-50), og hvorefter bevisbyrden i det væsentlige påhviler institutionen i tilfælde af anfægtelse af opførelsesgrundene. Domstolen fastslog således, at bevisbyrden for, at der forelå tilstrækkelige oplysninger – som omhandlet i artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255 – om, at sagsøgeren ikke var eller ikke længere var tilknyttet det syriske regime, ikke udøvede indflydelse på det og ikke udgjorde en reel risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger, der var blevet vedtaget over for dette regime, ikke påhvilede sagsøgeren (jf. i denne retning dom af 14.6.2018, Makhlouf mod Rådet, C-458/17 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2018:441, præmis 86, og af 11.9.2019, HX mod Rådet, C-540/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2019:707, præmis 50 og 51).

71 Følgelig kan sagsøgeren ikke pålægges et urimeligt bevisniveau med henblik på at afkræfte formodningen for tilknytning til det syriske regime. Sagsøgeren skal således anses for at have været i stand til at afkræfte den nævnte formodning, hvis den pågældende påberåber sig argumenter eller forhold, der i alvorlig grad kan drage tvivl om troværdigheden af de af Rådet fremlagte beviser eller vurderingen heraf, navnlig i lyset af de betingelser, som er fastsat i artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, i afgørelse 2013/255, eller hvis den pågældende for Unionens retsinstanser og i overensstemmelse med afgørelsens artikel 27, stk. 3, og artikel 28, stk. 3, fremlægger en række indicier for, at tilknytningen til det nævnte regime ikke foreligger eller er ophørt, at der ikke er udøvet indflydelse på regimet, eller at der ikke er nogen forbindelse med en reel risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger.

72 I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ikke lykkedes for sagsøgeren at afkræfte formodningen for en tilknytning til det syriske regime. Det skal nemlig for det første bemærkes, at sagsøgeren inden for rammerne af det første klagepunkt hverken har fremført noget argument eller forhold, som kan gøre det muligt at rejse tvivl om troværdigheden af de af Rådet fremlagte beviser eller om den vurdering, der skulle foretages heraf, eller fremlagt noget konkret indicium, som kunne have gjort det muligt for Retten at fastslå, at der ikke eller ikke længere forelå nogen tilknytning mellem ham og det nævnte regime, at han ikke udøvede indflydelse på dette regime, og at han ikke udgjorde nogen reel risiko for omgåelse af de restriktive foranstaltninger. Selv hvis der tages hensyn til de argumenter, som sagsøgeren har fremført inden for rammerne af det tredje klagepunkt, og hvorved det tilsigtes at rejse

tvivl om den anden opførelsesgrund vedrørende tilknytningen til det nævnte regime som omhandlet i artikel 27, stk. 1, og artikel 28, stk. 1, i afgørelse 2013/255, kan sagsøgeren for det andet ikke anses for at have fremlagt indicier, der kan afkræfte den nævnte formodning.

73 Det må nemlig fastslås, at sagsøgeren har benægtet sin tilknytning til det syriske regime og sin indflydelse på regimet, men bekræftet sin deltagelse i Grand Town-projektet, som det syriske turistministerium er tilknyttet.

74 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fastslås, at den grund til opførelse af sagsøgerens navn på de omhandlede lister, der er støttet på statussen som fremtrædende erhvervsmand, der driver virksomhed i Syrien, er tilstrækkeligt underbygget, således at opførelsen er velbegrundet i lyset af dette kriterium. Det første klagepunkt må herefter forkastes.

[*udelades*]

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Khaled Zubedi bærer sine egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juli 2020.

Underskrifter