ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 8ης Ιουλίου 2020*

«Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας – Περιοριστικά μέτρα κατά της Συρίας – Δέσμευση κεφαλαίων – Πλάνη εκτιμήσεως»

Στην υπόθεση T-186/19,

Khaled Zubedi, κάτοικος Δαμασκού (Συρία), εκπροσωπούμενος από την M. Lester, QC, και τον M. O'Kane, solicitor,

προσφεύγων,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπροσωπούμενου από τους V. Piessevaux και A. Limonet,

καθού,

με αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως, βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, της εκτελεστικής αποφάσεως (ΚΕΠΠΑ) 2019/87 του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 2019, για την εφαρμογή της απόφασης 2013/255/ΚΕΠΠΑ σχετικά με περιοριστικά μέτρα κατά της Συρίας (ΕΕ 2019, L 18 I, σ. 13), και του εκτελεστικού κανονισμού (ΕΕ) 2019/85 του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 2019, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) 36/2012 σχετικά με περιοριστικά μέτρα λόγω της κατάστασης στη Συρία (ΕΕ 2019, L 18 I, σ. 4), καθόσον οι πράξεις αυτές αφορούν τον προσφεύγοντα,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους S. Gervasoni, πρόεδρο, L. Madise και J. Martín y Pérez de Nanclares (εισηγητή), δικαστές,

γραμματέας: E. Coulon

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση [1]

Ιστορικό της διαφοράς

1 Ο προσφεύγων Khaled Zubedi είναι επιχειρηματίας με συριακή ιθαγένεια ο οποίος ασκεί εμπορική δραστηριότητα στον τομέα των ακινήτων.

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

1 Παρατίθενται μόνον οι σκέψεις των οποίων η δημοσίευση κρίνεται σκόπιμη από το Γενικό Δικαστήριο.

[*παραλειπόμενα*]

8 Στις 12 Οκτωβρίου 2015, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2015/1836 για την τροποποίηση της απόφασης 2013/255 σχετικά με περιοριστικά μέτρα κατά της Συρίας (ΕΕ 2015, L 266, σ. 75). Αυθημερόν, εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΕ) 2015/1828 για την τροποποίηση του κανονισμού 36/2012 (ΕΕ 2015, L 266, σ. 1).

9 Κατά την αιτιολογική σκέψη 6 της αποφάσεως 2015/1836, «[τ]ο Συμβούλιο εκτιμά ότι, λόγω του στενού ελέγχου της οικονομίας που ασκεί το συριακό καθεστώς, ένας περιορισμένος κύκλος επιχειρηματιών που δραστηριοποιούνται στη Συρία είναι σε θέση να διατηρεί τη θέση του αποκλειστικά λόγω της στενής σχέσης και στήριξης που λαμβάνει από το καθεστώς και της επιρροής που ασκεί εντός αυτού» και «[τ]ο Συμβούλιο θεωρεί ότι θα πρέπει να προβλέψει περιοριστικά μέτρα επιβάλλοντας περιορισμούς εισόδου και δεσμεύοντας όλα τα κεφάλαια και τους οικονομικούς πόρους που ανήκουν, βρίσκονται στην κατοχή ή ελέγχονται από τους εν λόγω εξέχοντες επιχειρηματίες που δραστηριοποιούνται στη Συρία, όπως προσδιορίστηκαν από το Συμβούλιο και κατονομάζονται στο παράρτημα Ι, ώστε να μην τους δίνεται η δυνατότητα παροχής υλικής ή οικονομικής στήριξης στο καθεστώς, και, μέσω της επιρροής τους, να αυξηθεί η πίεση που ασκείται στο ίδιο το καθεστώς προκειμένου να μεταβάλει τις κατασταλτικές πολιτικές του».

10 Η διατύπωση των άρθρων 27 και 28 της αποφάσεως 2013/255 τροποποιήθηκε με την απόφαση 2015/1836. Τα άρθρα αυτά προβλέπουν πλέον περιορισμούς όσον αφορά την είσοδο ή τη διέλευση μέσω του εδάφους των κρατών μελών καθώς και τη δέσμευση των κεφαλαίων «εξ[εχόντων] επιχειρηματ[ιών] που δραστηριοποιούνται στη Συρία», εκτός εάν από «επαρκή στοιχεία [προκύπτει ότι τα πρόσωπα αυτά] δεν συνδέονται, ή δεν συνδέονται πλέον, με το καθεστώς ή [ότι] δεν ασκούν καμία επιρροή [στο εν λόγω καθεστώς] ή [ότι] δεν παρουσιάζουν πραγματικό κίνδυνο καταστρατήγησης».

[*παραλειπόμενα*]

Σκεπτικό

[*παραλειπόμενα*]

36 Υπενθυμίζεται ότι τα γενικά κριτήρια περί καταχωρίσεως κατά το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 28, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2013/255, τα οποία επαναλαμβάνουν, όσον αφορά τη δέσμευση κεφαλαίων, τη διατύπωση του άρθρου 15, παράγραφος 1, στοιχείο α′, του κανονισμού 36/2012, προβλέπουν ότι περιοριστικά μέτρα επιβάλλονται εις βάρος των προσώπων και των οντοτήτων που επωφελούνται της πολιτικής του συριακού καθεστώτος ή υποστηρίζουν το καθεστώς αυτό. Ομοίως, το άρθρο 27, παράγραφος 2, στοιχείο α′, και παράγραφος 3, και το άρθρο 28, παράγραφος 2, στοιχείο α′, και παράγραφος 3, της εν λόγω αποφάσεως, τα οποία επαναλαμβάνουν, όσον αφορά τη δέσμευση κεφαλαίων, τη διατύπωση του άρθρου 15, παράγραφος 1α, στοιχείο α′, και παράγραφος 1β, του εν λόγω κανονισμού, ορίζουν ότι περιοριστικά μέτρα επιβάλλονται εις βάρος των προσώπων που εμπίπτουν στην κατηγορία των «εξ[εχόντων] επιχειρηματ[ιών] που δραστηριοποιούνται στη Συρία», εκτός και αν υφίστανται επαρκή στοιχεία περί του ότι τα πρόσωπα αυτά δεν συνδέονται, ή δεν συνδέονται πλέον, με το καθεστώς ή δεν ασκούν επιρροή ή δεν ενέχουν πραγματικό κίνδυνο καταστρατηγήσεως.

37 Εξάλλου, όπως μνημονεύθηκε στη σκέψη 12 ανωτέρω, οι λόγοι για τους οποίους καταχωρίσθηκε το όνομα του προσφεύγοντος στους επίμαχους καταλόγους έχουν ως εξής:

«Εξέχων επιχειρηματίας δραστηριοποιούμενος στη Συρία, με σημαντικές επενδύσεις στον κατασκευαστικό κλάδο, όπως μερίδιο 50 % στην Zub[e]di [και] [Kalai] LLC, η οποία έχει αναλάβει την οικοδόμηση της πολυτελούς τουριστικής πόλης “Grand Town” και [με] την οποία το καθεστώς έχει

[συνάψει σύμβαση] διάρκειας 45 ετών με αντάλλαγμα το 19-21 % των εσόδων της. Με την ιδιότητα αυτή, συνδέεται με τον Nader [Kalai]. Ο Khaled al-Zub[e]di επωφελείται από το καθεστώς και/ή το υποστηρίζει, μέσω των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του, και ιδίως μέσω της συμμετοχής του στην οικοδόμηση της Grand Town.»

38 Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το όνομα του προσφεύγοντος καταχωρίσθηκε στους επίμαχους καταλόγους λόγω, πρώτον, της ιδιότητας του εξέχοντος επιχειρηματία που δραστηριοποιείται στη Συρία και, δεύτερον, της σχέσεώς του με το συριακό καθεστώς.

39 Ως εκ τούτου, η καταχώριση του ονόματος του προσφεύγοντος στηρίζεται, αφενός, στο κριτήριο το οποίο ορίζεται στην παράγραφο 2, στοιχείο α′, του άρθρου 27 και του άρθρου 28 της αποφάσεως 2013/255 και στην παράγραφο 1α, στοιχείο α′, του άρθρου 15 του κανονισμού 36/2012 (κριτήριο του εξέχοντος επιχειρηματία ο οποίος δραστηριοποιείται στη Συρία) και, αφετέρου, στο κριτήριο το οποίο ορίζεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 27 και του άρθρου 28 της εν λόγω αποφάσεως και στην παράγραφο 1, στοιχείο α′, του άρθρου 15 του εν λόγω κανονισμού (κριτήριο της σχέσεως με το καθεστώς).

40 Ο μόνος λόγος ακυρώσεως που προβάλλει ο προσφεύγων και, καταρχάς, η πρώτη αιτίαση, με την οποία επιχειρείται να αμφισβητηθεί ο πρώτος λόγος καταχωρίσεως, δηλαδή το ότι ο προσφεύγων είναι εξέχων επιχειρηματίας που δραστηριοποιείται στη Συρία, πρέπει να εξετασθούν με γνώμονα τα προεκτεθέντα.

41 Επισημαίνεται συναφώς ότι ο προσφεύγων παραδέχεται ότι είναι επιχειρηματίας, πλην όμως αμφισβητεί ότι είναι «εξέχων» επιχειρηματίας και ότι, ως εκ τούτου, ανήκει σε ένα «στενό κύκλο εξεχόντων επιχειρηματιών οι οποίοι ασκούν τις δραστηριότητές τους στη Συρία».

[*παραλειπόμενα*]

66 Τέλος, ο προσφεύγων υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι το Συμβούλιο όφειλε να αποδείξει την ύπαρξη σχέσεως μεταξύ του προσφεύγοντος και του συριακού καθεστώτος.

67 Επισημαίνεται συναφώς ότι οι αποφάσεις της νομολογίας στην οποία στηρίζεται ο προσφεύγων εκδόθηκαν εντός διαφορετικού νομοθετικού πλαισίου από το υφιστάμενο κατά τον χρόνο εκδόσεως των προσβαλλομένων πράξεων. Ειδικότερα, η απόφαση της 21ης Απριλίου 2015, Anbouba κατά Συμβουλίου (C-605/13 P, EU:C:2015:248, σκέψη 52), βάσει της οποίας επιβαλλόταν στο Συμβούλιο η υποχρέωση να προβάλει ενώπιον του δικαιοδοτικού οργάνου της Ένωσης δέσμη σαφών και συγκλινουσών ενδείξεων, οι οποίες καθιστούν δυνατή την απόδειξη της υπάρξεως επαρκούς σχέσεως μεταξύ του προσώπου που υπόκειται σε μέτρο δεσμεύσεως κεφαλαίων και του οικείου καθεστώτος, εντασσόταν σε ιδιαίτερο νομοθετικό πλαίσιο, συγκεκριμένα δε σε εκείνο της αποφάσεως 2013/255 προ της τροποποιήσεώς της, το 2015, με την απόφαση 2015/1836, όπου τα μοναδικά υφιστάμενα κριτήρια για την καταχώριση του ονόματος προσώπου στους επίμαχους καταλόγους ήταν, ακριβώς, οι στενοί δεσμοί με το συριακό καθεστώς, η στήριξή του και/ή το όφελος που αντλούνταν από τη στήριξη στο καθεστώς αυτό.

68 Εντούτοις, εν προκειμένω, το όνομα του προσφεύγοντος καταχωρίσθηκε στους επίμαχους καταλόγους εντός του νομοθετικού πλαισίου της αποφάσεως 2013/255, όπως αυτή τροποποιήθηκε με την απόφαση 2015/1836. Ως προς τούτο, με την απόφαση 2015/1836 εισήχθη ως αντικειμενικό, αυτοτελές και επαρκές κριτήριο εκείνο των «εξεχόντων επιχειρηματιών που ασκούν τις δραστηριότητές τους στη Συρία», οπότε το Συμβούλιο δεν υποχρεούται πλέον να αποδείξει την ύπαρξη σχέσεως μεταξύ της κατηγορίας αυτής προσώπων και του συριακού καθεστώτος ούτε μεταξύ της συγκεκριμένης κατηγορίας προσώπων και της στηρίξεως που παρέχει στο καθεστώς ή το όφελος που αντλεί από τη στήριξη σε αυτό, δεδομένου ότι η ιδιότητα του εξέχοντος επιχειρηματία που δραστηριοποιείται στη Συρία αρκεί για την εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων εις βάρος προσώπου (πρβλ. αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2019, HX κατά Συμβουλίου, C-540/18 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:707,

σκέψη 38, και της 4ης Απριλίου 2019, Sharif κατά Συμβουλίου, T-5/17, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:216, σκέψεις 55 και 56, και διάταξη της 11ης Σεπτεμβρίου 2019, Haswani κατά Συμβουλίου, T-231/15 RENV, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:589, σκέψη 56).

69 Στο πλαίσιο αυτό, το Γενικό Δικαστήριο έχει κρίνει ότι από το κριτήριο σχετικά με την ιδιότητα του «εξέχοντος επιχειρηματία που δραστηριοποιείται στη Συρία» μπορεί να συναχθεί μαχητό τεκμήριο περί σχέσεως με το συριακό καθεστώς (πρβλ. απόφαση της 4ης Απριλίου 2019, Sharif κατά Συμβουλίου, T-5/17, EU:T:2019:216, σκέψη 106, και διάταξη της 11ης Σεπτεμβρίου 2019, Haswani κατά Συμβουλίου, T-231/15 RENV, μη δημοσιευθείσα, EU:T:2019:589, σκέψη 60). Το τεκμήριο αυτό έχει εφαρμογή εφόσον το Συμβούλιο δύναται να αποδείξει ότι το πρόσωπο δεν είναι απλώς επιχειρηματίας δραστηριοποιούμενος στη Συρία, αλλά ότι μπορεί επίσης να χαρακτηρισθεί ως εξέχων επιχειρηματίας. Πράγματι, όπως προκύπτει από τη διατύπωση της αιτιολογικής σκέψεως 6 της αποφάσεως 2015/1836, η οποία υπομνήσθηκε στη σκέψη 9 ανωτέρω, το Συμβούλιο αποσκοπεί να εκμεταλλευθεί ακριβώς αυτή την επιρροή που μπορεί να ασκήσει η συγκεκριμένη κατηγορία προσώπων στο συριακό καθεστώς, παρακινώντας τα εν λόγω πρόσωπα, διά των περιοριστικών μέτρων που λαμβάνει σε βάρος τους, να ασκήσουν πίεση στο συριακό καθεστώς προκειμένου αυτό να μεταβάλει την πολιτική του καταστολής. Επομένως, σε περίπτωση κατά την οποία το Συμβούλιο κατορθώσει να αποδείξει την επιρροή που δύναται να ασκήσει επιχειρηματίας στο εν λόγω καθεστώς, τεκμαίρεται η ύπαρξη σχέσεως μεταξύ του συγκεκριμένου προσώπου και του συριακού καθεστώτος.

70 Επιπλέον, υπενθυμίζεται ότι η εκ μέρους του Γενικού Δικαστηρίου τήρηση των κανόνων περί του βάρους αποδείξεως και της διεξαγωγής αποδείξεων στον τομέα των περιοριστικών μέτρων προϋποθέτει ότι το Γενικό Δικαστήριο τηρεί την αρχή η οποία διατυπώθηκε με την προμνημονευθείσα στη σκέψη 31 νομολογία και την οποία υπενθύμισε το Δικαστήριο στην απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2019, HX κατά Συμβουλίου (C-540/18 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:707, σκέψεις 48 έως 50), κατά την οποία, κατ' ουσίαν, το θεσμικό όργανο φέρει το βάρος αποδείξεως σε περίπτωση αμφισβητήσεως του βασίμου των λόγων καταχωρίσεως. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο προσφεύγων δεν φέρει το βάρος αποδείξεως όσον αφορά την ύπαρξη επαρκών στοιχείων, κατά την έννοια του άρθρου 27, παράγραφος 3, και του άρθρου 28, παράγραφος 3, της αποφάσεως 2013/255, περί του ότι ο προσφεύγων δεν συνδέεται ή δεν συνδέεται πλέον με το καθεστώς, περί του ότι δεν ασκεί επιρροή στο καθεστώς αυτό ή δεν συνδέεται με πραγματικό κίνδυνο καταστρατηγήσεως των περιοριστικών μέτρων που ελήφθησαν λόγω του καθεστώτος αυτού (πρβλ. αποφάσεις της 14ης Ιουνίου 2018, Makhlouf κατά Συμβουλίου, C-458/17 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2018:441, σκέψη 86, και της 11ης Σεπτεμβρίου 2019, HX κατά Συμβουλίου, C-540/18 P, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:707, σκέψεις 50 και 51).

71 Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να απαιτηθεί από τον προσφεύγοντα υπέρμετρα υψηλός βαθμός αποδείξεως προκειμένου να ανατρέψει το τεκμήριο περί σχέσεως με το συριακό καθεστώς. Επομένως, πρέπει να γίνεται δεκτό ότι ο προσφεύγων ανατρέπει το συγκεκριμένο τεκμήριο εφόσον προβάλλει επιχειρήματα δυνάμενα να κλονίσουν σοβαρά την αξιοπιστία των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισε το Συμβούλιο ή την εκ μέρους του τελευταίου εκτίμηση, ιδίως όσον αφορά τις προϋποθέσεις του άρθρου 27, παράγραφος 3, και του άρθρου 28, παράγραφος 3, της αποφάσεως 2013/255, ή εφόσον προβάλλει ενώπιον του δικαιοδοτικού οργάνου της Ένωσης δέσμη στοιχείων περί του ότι δεν υφίσταται ή δεν υφίσταται πλέον σύνδεση με το εν λόγω καθεστώς, δεν ασκείται επιρροή επί του καθεστώτος αυτού ή περί του ότι ο προσφεύγων δεν συνδέεται με πραγματικό κίνδυνο καταστρατηγήσεως των περιοριστικών μέτρων, κατά το άρθρο 27, παράγραφος 3, και το άρθρο 28, παράγραφος 3, της αποφάσεως αυτής.

72 Εν προκειμένω, ωστόσο, ο προσφεύγων δεν κατόρθωσε να ανατρέψει το τεκμήριο περί σχέσεως με το συριακό καθεστώς. Πράγματι, αφενός, επισημαίνεται ότι, στο πλαίσιο της πρώτης αιτιάσεως, ο προσφεύγων δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα και δεν προσκόμισε κανένα στοιχείο δυνάμενο να θέσει εν αμφιβόλω την αξιοπιστία των αποδεικτικών στοιχείων που προσκόμισε το Συμβούλιο ή την εκ μέρους του προσήκουσα εκτίμηση των στοιχείων αυτών, ούτε και μνημόνευσε κάποια συγκεκριμένη ένδειξη η οποία θα παρείχε στο Γενικό Δικαστήριο τη δυνατότητα να κρίνει ότι δεν υφίσταται ή ότι

δεν υφίσταται πλέον σχέση μεταξύ του προσφεύγοντος και του εν λόγω καθεστώτος, ότι ο προσφεύγων δεν ασκεί καμία επιρροή στο καθεστώς αυτό ή ότι δεν συνδέεται με οποιονδήποτε κίνδυνο καταστρατηγήσεως των περιοριστικών μέτρων. Αφετέρου, ακόμη και αν ληφθούν υπόψη τα επιχειρήματα που προέβαλε ο προσφεύγων στο πλαίσιο της τρίτης αιτιάσεως, βάλλοντας κατά του δευτέρου λόγου καταχωρίσεως, περί συνδέσεως με το επίμαχο καθεστώς, κατά το άρθρο 27, παράγραφος 1, και το άρθρο 28, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2013/255, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο προσφεύγων προέβαλε ενδείξεις δυνάμενες να ανατρέψουν το εν λόγω τεκμήριο.

73 Πράγματι, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο προσφεύγων αρνείται τη σχέση του με το συριακό καθεστώς και την επιρροή που φέρεται να ασκεί σε αυτό, πλην όμως επιβεβαιώνει ότι συμμετέχει στο έργο «Grand Town», στο οποίο συμμετέχει και το συριακό Υπουργείο Τουρισμού.

74 Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, διαπιστώνεται ότι ο λόγος καταχωρίσεως του ονόματος του προσφεύγοντος στους επίμαχους καταλόγους βάσει του κριτηρίου του εξέχοντος επιχειρηματία που δραστηριοποιείται στη Συρία είναι αρκούντως τεκμηριωμένος, οπότε, ως προς το κριτήριο αυτό, η εν λόγω καταχώριση είναι βάσιμη. Επομένως, η πρώτη αιτίαση πρέπει να απορριφθεί.

[*παραλειπόμενα*]

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την προσφυγή.

2) Ο Khaled Zubedi φέρει τα δικαστικά έξοδά του, καθώς και εκείνα στα οποία υποβλήθηκε το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 8 Ιουλίου 2020.

(υπογραφές)