Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

av den 8 juli 2020 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder mot Syrien – Frysning av tillgångar – Oriktig bedömning”

I mål T-186/19,

Khaled Zubedi, Damaskus (Syrien), företrädd av M. Lester, QC, och M. O’Kane, solicitor,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av V. Piessevaux och A. Limonet, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av rådets genomförandebeslut (Gusp) 2019/87 av den 21 januari 2019 om genomförande av beslut 2013/255/Gusp om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 18 I, 2019, s. 13) och rådets genomförandeförordning (EU) 2019/85 av den 21 januari 2019 om genomförande av förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 18 I, 2019, s. 4), 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: E. Coulon,

följande

Dom [1]

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Khaled Zubedi, är en syrisk affärsman som bedriver näringsverksamhet inom fastighetsbranschen.

* Rättegångsspråk: engelska.

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

[*utelämnas*]

8 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).

9 Det framgår av skäl 6 i beslut 2015/1836 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 kan bibehålla sin ställning endast genom nära samröre med och stöd från regimen samt genom inflytande inom denna” och att ”[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”.

10 Lydelsen av artiklarna 27 och 28 i beslut 2013/255 har ändrats genom beslut 2015/1836. I dessa artiklar föreskrivs numera restriktioner för inresa till eller transitering genom medlemsstaternas territorier samt frysning av tillgångar för ”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”.

[*utelämnas*]

Rättslig bedömning

[*utelämnas*]

36 Tribunalen erinrar om att personer och enheter som gagnas av eller stöder den syriska regimens politik ska bli föremål för restriktiva åtgärder enligt de allmänna kriterierna för upptagande i artikel 27.1 och artikel 28.1 i beslut 2013/255, vilka beträffande frysning av tillgångar återges i artikel 15.1 a i förordning nr 36/2012. I artikel 27.2 a och 27.3 samt artikel 28.2 a och 28.3 i nämnda beslut, vilka vad gäller frysning av tillgångar återges i artikel 15.1a a och 15.1b i nämnda förordning, föreskrivs att kategorin ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” ska bli 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.

37 Såsom angetts i punkt 12 ovan har skälen för att ta upp sökandens namn i de aktuella förteckningarna följande lydelse:

”Ledande affärsman med verksamhet i Syrien med betydande investeringar i byggbranschen, inbegripet en andel på 50 % i Zub[e]di och [Kalai] LLC, som bygger Grand Town, en ort för lyxturism, och till vilket regimen har beviljat ett 45-årigt avtal mot 19–21 % av företagets intäkter. I denna egenskap har han kopplingar till Nader [Kalai]. Khaled al-Zub[e]di gynnas av och/eller stöder regimen genom sin affärsverksamhet, i synnerhet genom sin andel i Grand Town-projektet.”

38 Av detta följer att sökandens namn upptagits i de aktuella förteckningarna, för det första, på grund av hans ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien och, för det andra, på grund av hans samröre med den syriska regimen.

39 Med andra ord grundar sig upptagandet av sökandens namn dels på det kriterium som anges i artikel 27.2 a och artikel 28.2 a i beslut 2013/255 och i artikel 15.1a a i förordning nr 36/2012 (kriteriet ledande affärsman med verksamhet i Syrien), dels på det kriterium som anges i artiklarna 27.1 och 28.1 i nämnda beslut och i artikel 15.1 a i nämnda förordning (kriteriet samröre med regimen).

40 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva den enda grund som sökanden har åberopat och, inledningsvis, den första invändningen genom vilken sökanden i huvudsak ifrågasätter det första skälet för upptagande i förteckningen, nämligen att sökanden är en ledande affärsman med verksamhet i Syrien.

41 Det ska i detta hänseende påpekas att sökanden har medgett att han är affärsman, men har bestritt att han är en ”ledande” affärsman och därmed tillhör en ”inre grupp av ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”.

[*utelämnas*]

66 Slutligen har sökanden i sak gjort gällande att rådet var skyldigt att visa att det finns en koppling mellan honom och den syriska regimen.

67 Det ska i detta hänseende påpekas att den rättspraxis som sökanden har åberopat har tillkommit i ett annat lagstiftningssammanhang än det som förelåg vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna. I synnerhet domen av den 21 april 2015, Anbouba/rådet (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punkt 52), i vilken rådet ålades att vid unionsdomstolen lägga fram en rad precisa och samstämmiga indicier som gjorde det möjligt att fastställa att den person som omfattades av en åtgärd om frysning av penningmedel hade en tillräcklig anknytning till den regim som skulle bekämpas, ingick i ett specifikt lagstiftningssammanhang, nämligen det som följer av beslut 2013/255 före dess ändring år 2015 genom beslut 2015/1836, i vilket de enda kriterierna för att uppföra en persons namn i förteckningarna i fråga just var nära samröre med och stöd från den syriska regimen samt/eller att personen gagnades av denna regim.

68 I förevarande fall upptogs emellertid sökandens namn i de aktuella förteckningarna i det lagstiftningssammanhang som utgörs av beslut 2013/255, i dess lydelse enligt beslut 2015/1836. Genom beslut 2015/1836 infördes bland annat det objektiva, självständiga och tillräckliga kriteriet för upptagande i förteckningen ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien”, vilket innebär att rådet inte längre är skyldigt att visa att denna kategori av personer har en koppling till den syriska regimen, eller att denna kategori av personer har en koppling till stöd som ges till denna regim eller till fördelar som regimen ger, eftersom det för att tillämpa de restriktiva åtgärderna på en person är tillräckligt att personen är en ledande affärsman med verksamhet i Syrien (se, för ett liknade 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 (ej publicerad), och beslut av den 11 september 2019, Haswani/rådet, T-231/15 RENV, ej publicerat, EU:T:2019:589, punkt 56).

69 Tribunalen har i enlighet här med fastställt att det är möjligt att ur kriteriet ”ledande affärsmän med verksamhet i Syrien” härleda en motbevisbar presumtion om samröre med den syriska regimen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 april 2019, Sharif/rådet, T-5/17, EU:T:2019:216, punkt 106, och beslut av den 11 september 2019, Haswani/rådet, T-231/15 RENV, ej publicerat, EU:T:2019:589, punkt 60). Denna presumtion är tillämplig när rådet kan visa att personen inte bara är en affärsman med verksamhet i Syrien, utan även kan anses ha ett inflytande. Såsom framgår av skäl 6 i beslut 2015/1836, såsom det erinrats om i punkt 9 ovan, är det nämligen den inverkan som denna kategori av personer kan ha på den syriska regimen som rådet avser att utnyttja genom att, genom de restriktiva åtgärder som rådet vidtar mot dem, förmå dem att utöva påtryckningar på den syriska

regimen att ändra på sin repressiva politik. När rådet har lyckats visa vilket inflytande en affärsman kan utöva över regimen presumeras således en koppling föreligga mellan denna person och den syriska regimen.

70 Det ska dessutom erinras om att tribunalens iakttagande av reglerna om bevisbörda och bevisföring i fråga om restriktiva åtgärder förutsätter att tribunalen iakttar den princip som följer av den rättspraxis som anges i punkt 31 ovan och som domstolen erinrade om i domen av den 11 september 2019, HX/rådet (C-540/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:707, punkterna 48–50), enligt vilken bevisbördan i huvudsak åvilar institutionen vid ett bestridande av att skälen för upptagande i förteckningen är välgrundade. Domstolen har således slagit fast att bevisbördan för att det föreligger tillräckliga uppgifter, i den mening som avses i artikel 27.3 och artikel 28.3 i beslut 2013/255, om att sökanden inte, eller inte längre, har samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående, inte ålåg sökanden (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, och dom av den 11 september 2019, HX/rådet, C-540/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:707, punkterna 50 och 51).

71 Sökanden kan följaktligen inte åläggas ett orimligt beviskrav för att bryta presumtionen om samröre med den syriska regimen. Sökanden ska således anses ha lyckats bryta nämnda presumtion om han anför argument eller omständigheter på grundval av vilka tillförlitligheten av den bevisning som rådet lagt fram eller bedömningen av denna, bland annat med avseende på de villkor som uppställs i artikel 27.3 och artikel 28.3 i beslut 2013/255, allvarligt kan ifrågasättas eller om han inför unionsdomstolen lägger fram en rad indicier på att han inte, eller inte längre, har samröre med regimen eller utövar inflytande över den och inte heller utgör någon reell risk i fråga om kringgående av restriktiva åtgärder, i enlighet med artikel 27.3 och artikel 28.3 i detta beslut.

72 I förevarande fall har sökanden emellertid inte lyckats bryta presumtionen om samröre med den syriska regimen. Det ska nämligen påpekas att sökanden, inom ramen för den första invändningen, inte har framfört något argument eller någon uppgift som ger anledning att betvivla tillförlitligheten av den bevisning som rådet lagt fram eller den bedömning som gjorts av denna. Han har inte heller åberopat något konkret indicium som gör det möjligt för tribunalen att fastställa att samröre med regimen inte, eller inte längre, förelåg, att han saknade inflytande över nämnda regim eller att han inte utgjorde någon reell risk i fråga om kringgående av restriktiva åtgärder. Sökanden kan inte heller anses ha lagt fram indicier som kan bryta nämnda presumtion. Detta gäller även med beaktande av de argument som sökanden har anfört inom ramen för den tredje invändningen och som syftar till att ifrågasätta det andra skälet för upptagande i förteckningen, avseende samröret med regimen i fråga, i den mening som avses i artikel 27.1 och artikel 28.1 i beslut 2013/255.

73 Det kan nämligen konstateras att sökanden har förnekat att han har en koppling till den syriska regimen och inflytande över denna, men har bekräftat att han deltar i projektet ”Grand Town”, i vilket det syriska ministeriet för turism är delaktigt.

74 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att det finns tillräckligt stöd för det skäl för att ta upp sökandens namn i förteckningarna i fråga som grundar sig på sökandens ställning som ledande affärsman med verksamhet i Syrien. Nämnda upptagande var således välgrundat. Den första invändningen kan följaktligen inte godtas.

[*utelämnas*]

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Khaled Zubedi ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

Gervasoni Madise Martín y Pérez de Nanclares

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 juli 2020.

Underskrifter