Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
YVESA BOTA,
predstavljeni 8. januarja 2015 [1]

Zadevi C-605/13 P in C-630/13 P

Issam Anbouba
proti

Svetu Evropske unije

„Pritožbi — Omejevalni ukrepi, sprejeti proti Siriji — Ukrepi proti osebam in subjektom, ki imajo koristi od režima ali ga podpirajo — Zamrznitev sredstev in gospodarskih virov — Merilo za vpis — Široko polje proste presoje Sveta — Dokazno breme“

1. Od marca 2011 smo v Siriji priča nasprotovanju predsedniku Bašarju Al Asadu in režimu, ki ga vodi. Vladajoči režim na to nasprotovanje večinoma odgovarja z represijo, ta pa je državo pahnila v državljansko vojno.

2. Zaradi nasilja, ki ga izvaja režim Bašarja Al Asada, se je Evropska unija odločila za uvedbo omejevalnih ukrepov. Namen teh ukrepov je izvajati pritisk na ta režim, da bi prenehal z nasiljem nad civilnim prebivalstvom. Njihovo področje uporabe je lahko splošno, kadar se nanašajo na primer na prepoved izvoza nekaterih proizvodov v Sirijo, ali individualno, kadar se nanašajo zlasti na zamrznitev sredstev in gospodarskih virov fizičnih in pravnih oseb, povezanih s sirskim režimom.

3. Čeprav so torej omejevalni ukrepi uradno uperjeni zoper državo, dejansko prizadenejo fizične ali pravne osebe, za katere se šteje, ali da so neposredno odgovorne za položaj, proti kateremu se želi boriti Unija, ali k temu položaju prispevajo, ali pa lahko vplivajo na njegovo razrešitev. [2]

4. Omejevalni ukrepi proti sirskemu režimu so bili sprejeti postopoma. Najprej so se nanašali na nekatere osebe zaradi njihovih uradnih funkcij v državnem aparatu. Ko je Unija ugotovila, da se zatiranje civilnega prebivalstva kljub temu prvemu sklopu ukrepov nadaljuje, je obseg ukrepov razširila na druge skupine prebivalstva, med katerimi je več vodij podjetij.

5. S tako širitvijo osebnega področja uporabe omejevalnih ukrepov se odpira problematika dokazovanja povezave, ki jo imajo osebe, vpisane na sezname za zamrznitev sredstev, z režimom tretje države, proti kateri so uperjeni ti ukrepi.

6. Prav to je bistvena problematika obravnavanih zadev.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — Glej Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2014, str. 445.

7. I. Anbouba s pritožbama Sodišču predlaga, naj za ničnі razglasi sodbi Splošnega sodišča Evropske unije, Anbouba/Svet,[3] s katerima je Splošno sodišče zavrnilo njegovi ničnostni tožbi, ki ju je vložil zoper več sklepov o zamrznitvi sredstev, ki so se nanašali nanj.

8. Splošno sodišče je v svojih sodbah ugotovilo, da je Svet Evropske unije ob upoštevanju dejstva, da je mogoče voditelje najpomembnejših sirskih podjetij opredeliti kot osebe, povezane s sirskim režimom, saj njihove poslovne dejavnosti ne morejo uspevati brez naklonjenosti navedenega režima in ne da bi mu ta podjetja v zameno zagotavljala določeno podporo, odločil, da zoper voditelje najpomembnejših podjetij v Siriji uporabi domnevo o podpori sirskemu režimu.

9. Splošno sodišče je na podlagi celotnega dejanskega stanja menilo, da je mogoče tako domnevo uporabiti za I. Anboubaja.

10. Sodišču se ob upoštevanju omejitev, ki veljajo za pritožbeni postopek, predlaga, naj odloči, ali je Splošno sodišče s svojima sodbama kršilo pravila v zvezi z dokaznim bremenom na področju omejevalnih ukrepov, kot izhajajo iz sodne prakse Sodišča, ali ne.

11. V teh sklepnih predlogih bom najprej povzel novejšo sodno prakso Sodišča, iz katere izhajajo taka pravila, in na podlagi tega predlagal, naj se obravnavani pritožbi zavrneta.

12. Čeprav se mi namreč zdi artikulacija utemeljitve, ki jo je uporabilo Splošno sodišče v zvezi s pojmom domneve, sporna, bom pojasnil, zakaj menim, da je to sodišče lahko upravičeno sklenilo, da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi na področju omejevalnih ukrepov, in sicer zlasti ob upoštevanju merila za vpis, določenega s splošnimi pravili v zvezi z omejevalnimi ukrepi proti sirskemu režimu, ki ga lahko Svet določi na podlagi svojega širokega polja proste presoje obstoja vrste splošno znanih in neizpodbijanih dejstev, značilnosti tega režima in konteksta državljanske vojne v Siriji.

I – **Dejansko stanje**

13. Splošno sodišče v izpodbijanih sodbah tako opisuje dejansko stanje v zvezi s sporom:

„1 Svet je 9. maja 2011 […] na podlagi člena 29 PEU sprejel Sklep 2011/273/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL L 121, str. 11). Člen 4(1) tega sklepa določa, da se zamrznejo vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo, so v njihovi lasti, z njimi razpolagajo ali so pod nadzorom oseb, odgovornih za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji, ter z njimi povezanih fizičnih ali pravnih oseb in subjektov s seznama v Prilogi k temu sklepu. Podrobna pravila te zamrznitve so določena v drugih odstavkih istega člena. Člen 5(1) Sklepa 2011/273 določa, da Svet sestavi seznam teh oseb.

2 Svet je s Sklepom 2011/522/SZVP z dne 2. septembra 2011 o spremembi Sklepa 2011/273 (UL L 228, str. 16) med drugim razširil področje uporabe člena 4(1) zadnjenavedenega sklepa na vsa sredstva in gospodarske vire, ki pripadajo, so v njihovi lasti, z njimi razpolagajo ali so pod nadzorom oseb, odgovornih za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji, oseb in subjektov, ki imajo koristi od režima ali ga podpirajo, ter z njimi povezanih oseb in subjektov s seznama v Prilogi. Takrat je bilo na ta seznam vpisano ime tožeče stranke Issama Anboube. Razlogi za ta vpis, navedeni v ustreznem stolpcu navedenega seznama, so: ‚Predsednik Issam Anbouba Est. za živilskopredelovalno industrijo[4]. Finančno podpira sirski režim.‘

3 — T-563/11, EU:T:2013:429 (v nadaljevanju: sodba T-563/11) in T-592/11, EU:T:2013:427 (v nadaljevanju: sodba T-592/11) (obe sodbi skupaj v nadaljevanju: izpodbijani sodbi).

4 — V nadaljevanju: družba SAPCO.

3 Uredba Sveta (EU) št. 442/2011 z dne 9. maja 2011 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji (UL L 121, str. 1) je bila sprejeta na podlagi člena 215(2) PDEU[5] in Sklepa 2011/273. Člen 4(1) te uredbe določa, da se zamrznejo vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo fizičnim ali pravnim osebam, subjektom in organom iz Priloge II, so v njihovi lasti, posesti ali s katerimi ti razpolagajo. Z Uredbo Sveta (EU) št. 878/2011 z dne 2. septembra 2011 o spremembi Uredbe št. 442/2011 (UL L 228, str. 1) je bila med drugim spremenjena Priloga II k Uredbi št. 442/2011, ime tožeče stranke pa je bilo vpisano na seznam oseb, subjektov in organov, na katere se nanaša zadevni ukrep. Razlogi za njen vpis na seznam iz navedene priloge so enaki razlogom iz Priloge k Sklepu 2011/522.

4 V Sklepu Sveta 2011/628/SZVP z dne 23. septembra 2011 o spremembah Sklepa 2011/273 (UL L 247, str. 17) in Uredbi Sveta (EU) št. 1011/2011 z dne 13. oktobra 2011 o spremembah Uredbe št. 442/2011 (UL L 269, str. 18) je bilo določeno, da ime tožeče stranke ostane na seznamu iz točke 3 zgoraj, dodani pa so bili še podatki o datumu in kraju njenega rojstva.

5 Tožeča stranka je 7. oktobra 2011 pri Svetu vložila zahtevo za ponovno preučitev sklepa, s katerim je bilo njeno ime vpisano na zadevni seznam, Svet pa je 14. novembra 2011 to zahtevo zavrnil.

6 S Sklepom Sveta 2011/684/SZVP z dne 13. oktobra 2011 o spremembah sklepa 2011/273 (UL L 269, str. 33) je bilo na seznam oseb, subjektov in organov, na katere se nanašajo zadevni ukrepi, dodano ime novega subjekta, hkrati pa so bile tudi vsebinsko spremenjene nekatere določbe Sklepa 2011/273. S Sklepom Sveta 2011/735/SZVP z dne 14. novembra 2011 o spremembah Sklepa 2011/273 (UL L 296, str. 53) so bili uveljavljeni dodatni omejevalni ukrepi proti osebam s tega seznama.

7 Svet je 14. oktobra 2011 objavil Obvestilo za osebe in subjekte, za katere veljajo omejevalni ukrepi, določeni v Sklepu 2011/273, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2011/684, in Uredbi št. 442/2011, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 1011/2011 (UL C 303, str. 5).

8 Sklep 2011/273 je bil po sprejetju novih dodatnih ukrepov razveljavljen in nadomeščen s Sklepom Sveta 2011/782/SZVP z dne 1. decembra 2011 o omejevalnih ukrepih proti Siriji (UL L 319, str. 56), v katerem je bilo določeno, da se ime tožeče stranke ohrani na seznamu oseb, subjektov in organov, na katere se nanašajo ti ukrepi.

9 Z Izvedbenim sklepom Sveta 2012/37/SZVP z dne 23. januarja 2012 o izvajanju Sklepa 2011/782 (UL L 19, str. 33) so bile na zadevni seznam dodane še druge osebe in subjekti, s Sklepom Sveta 2012/122/SZVP z dne 27. februarja 2012 o spremembi Sklepa 2011/782 (UL L 54, str. 14) pa so bili določeni novi ukrepi proti osebam, vpisanim na ta seznam.

10 Uredba Sveta (EU) št. 36/2012 z dne 18. januarja 2012 o omejevalnih ukrepih glede na razmere v Siriji in razveljavitvi Uredbe št. 442/2011 (UL L 16, str. 1) je bila nato tudi sama spremenjena z Uredbo Sveta (EU) št. 168/2012 z dne 27. februarja 2012 (UL L 54, str. 1), s katero so bila na seznam oseb, subjektov in organov, na katere se nanašajo ti ukrepi, vpisana nova imena, hkrati pa so bili proti osebam, vpisanim na ta seznam, določeni tudi novi ukrepi. Z Izvedbeno uredbo

5 — Naj kljub temu opozorim, da je v preambuli Uredbe št. 442/2011 naveden člen 215 PDEU, ni pa pojasnjeno, ali sprejeti ukrepi spadajo na področje uporabe odstavka 1 ali 2 tega člena.

Sveta (EU) št. 410/2012 z dne 14. maja 2012 o izvajanju člena 32(1) Uredbe (EU) št. 36/2012 (UL L 126, str. 3) so bili spremenjeni podatki o datumu in kraju rojstva tožeče stranke ter razlogi za njen vpis na seznam iz Priloge II k Uredbi št. 36/2012, in sicer:

‚Zagotavlja finančno podporo represivnemu aparatu in paravojaškim skupinam, ki izvajajo nasilje nad civilnim prebivalstvom v Siriji. Zagotavlja nepremičnine (poslopja, skladišča) za improvizirane centre za zadrževanje. Finančne povezave z visokimi sirskimi uradniki.‘“

II – **Tožbi pred Splošnim sodiščem**

14. I. Anbouba je pred Splošnim sodiščem vložil dve ničnostni tožbi.

15. V prvi tožbi (zadeva T-563/11) se je ali s prvotno tožbo ali z vlogami o spremembi tožbenih predlogov predlagala razglasitev ničnosti:

— Sklepa 2011/522;

— Sklepa 2011/628;

— Sklepa 2011/782;

— Uredbe št. 878/2011 in

— Uredbe št. 36/2012

v delu, v katerem je ime I. Anboubaja vpisano na seznam oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, sprejeti zaradi razmer v Siriji.

16. V drugi tožbi (zadeva T-592/11) se je ali s prvotno tožbo ali z vlogami o spremembi tožbenih predlogov predlagala razglasitev ničnosti:

— Sklepa 2011/684;

— Sklepa 2011/782;

— Uredbe št. 1011/2011;

— Uredbe št. 36/2012 in

— Izvedbene uredbe št. 410/2012

v delu, v katerem je ime I. Anboube vpisano na seznam oseb, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, sprejeti zaradi razmer v Siriji.

III – **Izpodbijani sodbi**

17. I. Anbouba se je v prvi tožbi (zadeva T-563/11) skliceval na šest tožbenih razlogov, vendar je od treh odstopil. Splošno sodišče je preučilo preostale tri tožbene razloge, in sicer drugi, ki se nanaša na kršitev pravil v zvezi z dokazovanjem in na očitne napake pri presoji v zvezi z razlogi za vpis I. Anboubaja na seznam oseb, za katere se uporabljajo omejevalni ukrepi, tretji, ki se nanaša na kršitev pravic do obrambe, in četrti, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

18. I. Anbouba se je v drugi tožbi (zadeva T-592/11) skliceval na šest tožbenih razlogov, vendar je od zadnjih dveh odstopil. Splošno sodišče je preučilo preostale štiri tožbene razloge, in sicer prvi, ki se nanaša na kršitev načela domneve nedolžnosti in na prevalitev dokaznega bremena, drugi, ki se nanaša na očitne napake pri presoji v zvezi z razlogi za vpis I. Anboubaja na seznam oseb, za katere se uporabljajo sankcije Unije, tretji, ki se nanaša na kršitev pravic do obrambe, in četrti, ki se nanaša na kršitev obveznosti obrazložitve.

19. Splošno sodišče je v obeh tožbah, potem ko je preučilo in zavrnilo vse posamezne tožbene razloge, tožbi zavrnilo in I. Anboubaju naložilo plačilo stroškov.

IV – **Predlogi strank pred Sodiščem**

20. I. Anbouba v zadevah C-605/13 P in C-630/13 P Sodišču predlaga, naj:

1. razveljavi izpodbijani sodbi;

2. na podlagi novih določb razsodi, da:

   — je sklep o vpisu I. Anboubaja na seznam oseb in subjektov, na katere se nanašajo gospodarske sankcije, nezakonit;

   — se sklepi in uredbe, ki so se izpodbijali v zadevah T-563/11 in T-592/11, razglasijo za nične ter

   — se Svetu naloži plačilo stroškov obeh stopenj postopka.

21. Svet Sodišču predlaga, naj:

— pritožbi zavrne;

— po potrebi in podredno zavrne tožbi zoper obravnavane akte ter

— I. Anboubaju naloži plačilo stroškov pritožb.

22. Komisija Sodišču predlaga, naj:

— pritožbi zavrne in

— I. Anboubaju naloži plačilo stroškov.

V – **Pritožbi**

23. Obe pritožbi temeljita na istih dveh pritožbenih razlogih.

24. I. Anbouba s prvim pritožbenim razlogom izpodbija dejstvo, da je Splošno sodišče v zvezi z njim uporabilo domnevo o povezavi s sirskim režimom, z drugim pa to, da ni opravilo običajnega nadzora nad zadevnimi sklepi in uredbami.

25. Pritožbi zadevata spodaj navedene točke izpodbijanih sodb.

26. V točkah 32 in 33 sodbe T-563/11 (ki se v bistvu ujemata s točkama 42 in 43 sodbe T-592/11) je navedeno:

„32 Iz uvodnih izjav Sklepa 2011/522 izhaja, da omejevalni ukrepi, sprejeti s Sklepom 2011/273, niso omogočili končanja zatiranja [sirskega] civilnega prebivalstva, ki ga izvaja sirski režim, zato je Svet menil, da je treba navedene ukrepe uporabiti za dodatne osebe in subjekte, ki imajo koristi od režima ali ga podpirajo, zlasti za osebe in subjekte, ki režim financirajo ali zanj zagotavljajo logistično podporo, predvsem varnostnemu aparatu, ali ki ovirajo prizadevanja za miren prehod v demokracijo v Siriji. Zato so bili s Sklepom 2011/522 omejevalni ukrepi razširjeni na najpomembnejše sirske podjetnike, saj je Svet menil, da je mogoče [voditelje najpomembnejših sirskih podjetij] opredeliti kot osebe, povezane s sirskim režimom, saj poslovne dejavnosti [teh] podjetij ne morejo uspevati brez naklonjenosti navedenega režima in ne da bi mu ta podjetja v zameno zagotavljala določeno podporo. Na podlagi tega je Svet odločil, da zoper voditelje najpomembnejših podjetij v Siriji uporabi domnevo o podpori sirskemu režimu.

33 V zvezi s tožečo stranko je iz spisa razvidno, da je Svet tako domnevo uporabil zaradi njenih funkcij predsednika [družbe SAPCO], zelo pomembne družbe agroživilske industrije[, ki ima zlasti 60-odstotni tržni delež v sektorju sojinega olja], voditelja več družb, ki delujejo na področju nepremičnin in izobraževanja, ter ustanovnega člana upravnega odbora […] družbe Cham Holding [, najpomembnejše zasebne družbe v Siriji], ustanovljene leta 2007, pa tudi zaradi njene funkcije generalnega sekretarja gospodarske in industrijske zbornice mesta Homs (Sirija).“

27. Splošno sodišče se je, da bi preverilo, ali je Svet zaradi uporabe domneve napačno uporabil pravo, v točki 35 sodbe T-563/11 in točki 45 sodbe T-592/11 sklicevalo na sodno prakso s področja konkurenčnega prava, v skladu s katero lahko institucije uporabijo domneve, ki upravi, ki nosi dokazno breme, omogočajo izpeljavo sklepov na podlagi splošnih izkušenj, ki izhajajo iz običajnega poteka dogodkov.[6] V točki 36 sodbe T-563/11 in točki 46 sodbe T-592/11 je opozorilo, da domneva, čeprav jo je težko ovreči, ostane v dopustnih mejah, če je sorazmerna z legitimnim ciljem, ki mu sledi, če obstaja možnost predložitve nasprotnega dokaza in če je zagotovljena pravica do obrambe.[7]

28. Splošno sodišče se je v istih točkah sklicevalo na sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, v skladu s katero se člen 6(2) Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu, nanaša tudi na dejanske in pravne domneve, vendar državam nalaga, da morajo njihovo uporabo razumno omejiti, pri tem pa upoštevati težo zadevnega primera in ohraniti pravice do obrambe.[8]

29. Splošno sodišče se je v točki 37 sodbe T-563/11 in točki 47 sodbe T-592/11 sklicevalo tudi na točko 69 sodbe Tay Za/Svet,[9] iz katere naj bi izhajalo, da pri sklepih v zvezi z zamrznitvijo sredstev ni izključena uporaba domnev, če so bile te določene z zadevnimi akti in uresničujejo cilj te ureditve.

30. Splošno sodišče je z uporabo teh elementov sodne prakse za obravnavano zadevo v točki 38 sodbe T-563/11 in točki 48 sodbe T-592/11 na prvem mestu menilo, da je Svet glede na avtoritarnost sirskega režima in strog nadzor, ki ga država izvaja nad sirskim gospodarstvom, lahko kot splošno izkušnjo obravnaval dejstvo, da dejavnosti enega najpomembnejših poslovnežev v Siriji, ki deluje v številnih sektorjih, ne bi mogle uspevati brez naklonjenosti navedenega režima, ta pa bi slednjemu v zameno zagotavljal določeno podporo.

6 — Splošno sodišče se je sklicevalo zlasti na sodbo Akzo Nobel in drugi/Komisija (C-97/08 P, EU:C:2009:536, točke od 60 do 63).

7 — Splošno sodišče se je sklicevalo na sodbo Elf Aquitaine/Komisija (C-521/09 P, EU:C:2011:620, točka 62 in navedena sodna praksa).

8 — Splošno sodišče se je sklicevalo na sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 7. oktobra 1988 v zadevi Salabiaku proti Franciji (série A št. 141-A, točka 28) in Klouvi proti Franciji (pritožba št. 30754/03, točka 41).

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

31. Na drugem mestu je Splošno sodišče preučilo, ali je ta domneva sorazmerna s ciljem, ki ga želi uresničiti Svet, ali je izpodbojna in ali se z njo ohranijo pravice do obrambe I. Anboubaja.

32. Splošno sodišče je v točki 40 sodbe T-563/11 in točki 50 sodbe T-592/11 opozorilo na cilje Sklepa 2011/522, na jamstveno naravo sprejetih ukrepov in na nujne razloge, ki se nanašajo na varnost ali vodenje mednarodnih odnosov Unije in njenih držav članic, ki lahko nasprotujejo posredovanju nekaterih dokazov zadevni osebi. Menilo je, da je bilo to, da je Svet uporabil domnevo, sorazmerno.

33. Splošno sodišče je v točki 41 sodbe T-563/11 in točki 51 sodbe T-592/11 ugotovilo, da je domneva izpodbojna, saj je moral Svet osebam, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, predložiti obrazložitev njihovega vpisa, te pa so lahko na podlagi dejstev in informacij, ki so jih lahko imele le one, dokazale, da ne podpirajo vladajočega režima.

34. Na tretjem mestu je Splošno sodišče v točki 43 sodbe T-563/11 in točki 53 sodbe T-592/11 menilo, da je bila domneva določena z zadevnimi akti in da je omogočila uresničevanje njihovih ciljev.

35. Ob upoštevanju teh elementov je Splošno sodišče v točki 44 sodbe T-563/11 in točki 54 sodbe T-592/11 menilo, da Svet ni napačno uporabil prava, ker je menil, da lahko že na podlagi tega, da je I. Anbouba v Siriji pomemben poslovnež, domneva, da ta finančno podpira sirski režim.

36. Splošno sodišče je nato v okviru drugega tožbenega razloga preučilo elemente, ki jih je predložil I. Anbouba, da bi dokazal, da je Svet storil napako pri presoji, ker je že na podlagi njegovega statusa pomembnega poslovneža v Siriji sklepal, da finančno podpira sirski režim. Na podlagi te preučitve je menilo, da I. Anbouba ni predložil nobenega elementa, s katerim bi lahko ovrgel to domnevo.

VI – **Trditve strank**

A – *Prvi pritožbeni razlog*

37. I. Anbouba trdi, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da je Svet pravilno domneval, da voditelji najpomembnejših podjetij v Siriji podpirajo sirski režim, saj naj bi bila ta domneva brez pravne podlage, nesorazmerna glede na zastavljeni legitimni cilj in neizpodbojna.

38. I. Anbouba se na prvem mestu sklicuje na neobstoj pravne podlage za uporabo domneve. V zvezi s tem trdi, da v nasprotju s pogojem, določenim s sodno prakso Sodišča, sporni akti ne določajo uporabe domneve. Drugi stavek točke 32 sodbe T-563/11 in točke 42 sodbe T-592/11 naj bi bil razlaga, ki jo je v zvezi s Sklepom 2011/522 podalo Splošno sodišče.

39. Na drugem mestu se I. Anbouba sklicuje na nesorazmernost domneve glede na zastavljeni cilj. Splošno sodišče naj bi potrdilo predsodek Sveta in dopustilo, da ta ni konkretno dokazal povezave med osebami, na katere se nanašajo omejevalni ukrepi, in sirskim režimom. I. Anbouba izpodbija tudi to, da se je Splošno sodišče sklicevalo na sodno prakso s področja konkurence. Pri tem trdi, da sta pojma „splošne izkušnje“ in „običajen potek dogodkov“ iz točke 35 sodbe T-563/11 in točke 45 sodbe T-592/11 nejasna in da spadajo zadeve s področja konkurence v zvezi z gospodarskimi sankcijami v popolnoma drugačen kontekst, kot je zamrznitev sredstev. I. Anbouba zato meni, da zadevna domneva, ki je izjemno splošna, ni dopustna, saj je nesorazmerna glede na legitimni zastavljeni cilj.

40. Nazadnje I. Anbouba še trdi, da je zadevna domneva neizpodbojna. Ker namreč ne more zanikati, da je voditelj podjetja v Siriji in je dejansko nemogoče predložiti negativen dokaz glede podpore sirskemu režimu, bi lahko domnevo izpodbijal le s predložitvijo dokaza o tem, da navedenemu režimu nasprotuje. Izpodbija dejstvo, da ta domneva ne pušča nikakršnega prostora za osebe, ki sicer ne spadajo v kategorijo podpornikov režima, poleg tega pa se niti javno ne razglašajo za njegove nasprotnike. Zato naj bi Splošno sodišče neupravičeno kot nezadostne zavrnilo elemente, ki jih je predložil I. Anbouba in ki naj bi dokazovali to, da ne podpira vladajočega režima.

41. Svet najprej opozarja, da ima splošno pristojnost za sprejemanje omejevalnih ukrepov proti članom režima v Siriji, ki je odgovoren za hude kršitve človekovih pravic. Ti omejevalni ukrepi so ohranitvene narave, njihov namen pa je le izvajati pritisk na sirske oblasti in z njimi povezane osebe, da bi končali nasilne operacije, zaradi katerih je v Siriji umrlo na tisoče ljudi. Če naj bodo učinkoviti, se morajo nanašati na osebe, odgovorne za to represijo, in osebe, za katere se sumi, da so z njimi povezane.

42. Svet nato poudarja, da zunanjepolitični cilj iz obravnavanih zadev vključuje široko polje proste presoje zakonodajalca Unije in strog sodni nadzor.

43. Svet ob upoštevanju točke 40 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Tay Za/Svet [10] – v katerih je ta razlikoval med tremi krogi oseb, na katere so bili naslovljeni omejevalni ukrepi in v katere so spadali, prvič, voditelji, drugič, osebe, povezane s temi voditelji, med drugim osebe, ki imajo koristi od gospodarskih politik, in, tretjič, družinski člani oseb, ki imajo koristi od gospodarskih politik – navaja, da I. Anbouba spada v drugi krog zadevnih oseb.

44. V zvezi s tem opozarja, da je I. Anbouba pomemben poslovnež iz vodilnega gospodarskega razreda v Siriji, da je eden od stebrov vladajoče oblasti, da je delničar družbe Cham Holding, za katero prav tako veljajo omejevalni ukrepi, da je blizu Ramiju Makhloufu, ki je prav tako blizu režimu, in da sta oba člana upravnega odbora družbe Cham Holding, ki jo slednji nadzira.

45. Svet poudarja, da imajo v Siriji pri izvajanju politične in gospodarske oblasti že desetletja velik pomen družinski krogi. Študija političnega življenja v Siriji in izvajanja oblasti klana Asad [11] naj bi razkrivala delitev, ki je bila zgodovinsko izvedena med temi velikimi, med seboj povezanimi družinami, med katerimi sta družini Anbouba in Makhlouf, in je vključevala tako najpomembnejše položaje oblasti (vojska za klan Asad) kot tudi ključne položaje v dolgo centraliziranem gospodarstvu. Po smrti Hafeza Al Asada in po valu delne gospodarske liberalizacije naj bi te družine, povezane z režimom, poleg nadzora nad javnim gospodarskim sektorjem prevzele tudi oblast nad povsem novim zasebnim sektorjem.

46. Svet trdi, da lahko Unija v okviru sklepa, sprejetega na podlagi člena 29 PEU, v skladu z mednarodnim pravom uvede domneve, s katerimi utemelji omejevalne ukrepe proti neki kategoriji oseb in subjektov. Pri tem poudarja, da se je oprl na dejstvo, da spada I. Anbouba v omejeno skupino, ki jo sestavljajo najpomembnejši voditelji podjetij v Siriji, in na dejstvo, da so njegova podjetja pod navedenim režimom zelo dobro uspevala, kar je Splošno sodišče ugotovilo v točki 46 sodbe T-563/11 in točki 64 sodbe T-592/11. Zaradi teh dveh elementov naj bi bil I. Anbouba v posebnem položaju v primerjavi z drugimi osebami.

47. I. Anboubaju za to, da bi ovrgel to domnevo, ne bi bilo treba dokazati, da nasprotuje režimu, temveč da ni v posebnem položaju v primerjavi z drugimi osebami, česar pa ni dokazal.

48. Kar zadeva sorazmernost domneve, se Svet sklicuje na točko 50 sodbe T-592/11.

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

11 — Svet informativno navaja delo avtorja Haddada, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

49. Komisija v intervencijskih vlogah preučuje člen 4 Sklepa 2011/522, ki po njenem mnenju razlikuje med štirimi kategorijami oseb in subjektov, za katere se lahko uporabijo omejevalni ukrepi, in sicer osebami in subjekti, odgovornimi za nasilno zatiranje, tistimi, ki imajo koristi od režima, tistimi, ki ga podpirajo, in tistimi, ki so povezani s prej navedenimi osebami in subjekti. Poleg tega opozarja na funkcije I. Anboubaja (poslovodja več družb, ki deluje v več sektorjih, član upravnega odbora družbe Cham Holding, ki ji sopredseduje Rami Makhlouf, bratranec predsednika Bašarja Al Asada, generalni sekretar gospodarske in industrijske zbornice mesta Homs). Komisija še navaja, da splošna izkušnja ne napotuje na vse sirske poslovneže, temveč na „najpomembnejše poslovneže v Siriji, ki delujejo v številnih sektorjih“.

50. Komisija opozarja, da je domneva „pravni mehanizem, v okviru katerega se negotovo dejstvo izpelje iz gotovega dejstva. Ta mehanizem se uporabi, ko je negotovo dejstvo zaradi svoje narave zelo težko dokazljivo in izhaja iz lažje dokazljivega dejstva“.[12] Sodišče njeno uporabo dopušča in Komisija se v zvezi s tem sklicuje na sodbo Aalborg Portland in drugi/Komisija,[13] v kateri je Sodišče v točki 79 menilo, da so, „[č]eprav po zakonu dokazno breme nosi Komisija oziroma zadevno podjetje ali združenje, […] dejanski dokazi, na katere se opira stranka, lahko taki, da od druge stranke zahtevajo razlago ali utemeljitev, v nasprotnem primeru pa je mogoče sklepati, da so bile zahteve v zvezi z dokaznim bremenom izpolnjene“.

51. Komisija meni, da je domneva primerljiva z vrsto indicev, ki jih druga stran ni dovolj ovrgla. Poleg tega je Evropsko sodišče za človekove pravice večkrat navedlo, da lahko dokaz „onkraj razumnega dvoma izhaja iz vrste indicev ali neizpodbijanih ter dovolj resnih, natančnih in ujemajočih se domnev“,[14] s čimer se izenačujejo vrsta indicev in neizpodbijane domneve.

52. Evropsko sodišče za človekove pravice naj bi sprejemalo domneve na kazenskopravnem področju. To sodišče je menilo, da člen 6(2) Evropske konvencije o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah državam nalaga, da morajo njihovo uporabo razumno omejiti, pri tem pa upoštevati težo zadevnega primera in ohraniti pravice do obrambe.[15] Na kazenskopravnem področju jih dopušča tudi Sodišče.[16] Domnevo bi bilo treba še toliko bolj dopustiti na področju, kot je tisto iz obravnavane zadeve, na katerem gre za ukrep zunanje in varnostne politike, ki je poleg tega vsekakor pod strogim nadzorom.

53. Komisija navaja, da lahko sklep temelji na informacijah, kot so javna poročila, časopisni članki ali poročila obveščevalnih služb, in ne na dokazih, zlasti ob neobstoju preiskovalne pristojnosti v tretjih državah. Pri tem poudarja, da je ustreznost uporabe domneve vprašanje dejanskega stanja, zato je v zvezi s tem mogoč zgolj bolj kot ne izjemen nadzor v okviru pritožbe.

54. V zvezi z zatrjevanim neobstojem pravne podlage domneve Komisija trdi, prvič, da – tudi če bi bil, kot trdi I. Anbouba, drugi stavek točke 32 sodbe T-563/11 in točke 42 sodbe T-592/11 razlaga, ki jo je v zvezi s Sklepom 2011/522 podalo Splošno sodišče – ni razvidno, zakaj bi bila taka razlaga napačna. Drugič, po njenem mnenju je trditev, da mora biti domneva, določena z zakonom, pravno napačna. „Dejanske“ domneve namreč izhajajo iz ustaljenih načel presoje dokazov in jih sprejemata tako Evropsko sodišče za človekove pravice kot Sodišče. Nazadnje, sodba Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) se je nanašala na popolnoma drugačno domnevo o družinskih članih poslovneža, na podlagi pripombe Sodišča iz točke 69 te sodbe pa je mogoče sklepati, da bi bilo to morda pripravljeno

12 — Sklicuje se na opredelitev avtorja Cabrillaca, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2. izdaja., Litec, Pariz, 2004, str. 301.

13 — C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, EU:C:2004:6.

14 — Komisija navaja zlasti sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi Öcalan proti Turčiji (veliki senat) (pritožba št. 46221/99, točka 180, ESČP 2005-IV).

15 — Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 7. oktobra 1988 v zadevi Salabiaku proti Franciji (série A št. 141-A, točka 28).

16 — Sodba Spector Photo Group in Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, točki 43 in 44).

preučiti dopustnost take domneve, če bi bila navedena vsaj v zadevnem skupnem stališču ali uredbi, vendar ni bilo tako. Komisija za konec še meni, da dejstvo, da domneva ni izrecno določena v upoštevnih predpisih, ni pomembno, saj dejanske domneve po definiciji niso določene z zakonom, ker delujejo na kognitivni, ne pa na normativni ravni.

55. Kar zadeva zatrjevano nesorazmernost domneve, Komisija izpodbija trditev I. Anboubaja, izpeljano iz domnev s področja konkurenčnega prava. Pri tem trdi, da je treba pri dokazovanju nečesa vedno delovati na podlagi izkušenj. Poleg tega I. Anbouba s svojo trditvijo ne upošteva dejstva, da se niti Svet niti Splošno sodišče nista sklicevala na „splošno“ domnevo, ki bi se uporabljala za vse režime. Splošno sodišče se opira na posebne okoliščine sirskega režima, ki se v okviru pritožb ne izpodbijajo. Komisija poleg tega še poudarja, da Svet v nasprotju s konkurenčnim pravom na sirskem ozemlju nima preiskovalne pristojnosti, zato se mora opirati na indice, kar utemeljuje širše sprejemanje domnev na področju, ki ni kazenskopravno. Nazadnje Komisija še opozarja, da je Splošno sodišče v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice upoštevalo težo primera (točka 40 sodbe T-563/11 in točka 50 sodbe T-592/11).

56. Kar zadeva zatrjevano neizpodbojnost domneve, Komisija meni, da I. Anbouba izkrivlja izpodbijani sodbi. Splošno sodišče namreč od njega ne zahteva dokaza, da nasprotuje režimu, temveč da ga ne podpira oziroma od njega nima koristi. V zvezi s tem navaja, da s pritožbama niso omajane presoje iz točk od 66 do 76 sodbe T-592/11. Dejstvo, da je tak dokaz v zvezi s pomembnim poslovnežem, ki deluje v več sektorjih, morda težko predložiti, lahko tudi podkrepi ustreznost take domneve (domneva predpostavlja splošno izkušnjo, od katere so odstopanja redka ali zelo redka), ne pa obratno.

57. I. Anbouba v odgovor na intervencijski vlogi Komisije navaja, da Komisija razlikuje med štirimi kategorijami oseb/subjektov, za katere se lahko uporabijo omejevalni ukrepi, medtem ko je generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2011:786) razlikoval le med tremi. Pri tem trdi, da mora Sodišče preveriti, ali ima domneva zakonito podlago, saj je bila splošna izkušnja izoblikovana na podlagi domnevno splošno znanih, vendar neutemeljenih elementov. I. Anbouba izpodbija zlasti sklepe, ki sta jih Svet in Komisija izpeljala iz elementov v zvezi z njim, in sicer:

— ni dokazano, da bi lahko vplival na ravnanje, ki se očita družbi Cham Holding, in ne upošteva se to, da je aprila 2011 odstopil s položaja v tej družbi, čeprav vpis fizične osebe zaradi njenih povezav z osebo ali subjektom, ki je vpisan(-a) na ta seznam, ne sme temeljiti na domnevah, ki niso dokazane z ravnanjem zadevne osebe;[17]

— kar zadeva njegovo funkcijo generalnega sekretarja gospodarske in industrijske zbornice mesta Homs (med letoma 2005 in 2008), I. Anbouba trdi, da s predhodnimi funkcijami ni mogoče utemeljiti vpisa na seznam.[18] I. Anbouba poleg tega še pojasnjuje, da je bil na ta položaj izvoljen v kampanji proti drugemu kandidatu, ki je bil blizu režimu;

— I. Anbouba v zvezi z raznolikostjo svojih naložb v več med seboj nepovezanih gospodarskih sektorjev trdi, da to ne dokazuje podpore režimu;

— kar zadeva povezave z družino sirskega predsednika, I. Anbouba navaja, da se Komisija verjetno sklicuje na delo, ki ga je navedel Svet in v katerem je omenjenih nekaj velikih družin, povezanih s klanom Asad; ob tem navaja, da je bilo to delo navedeno šele med pritožbenim postopkom, zato v zvezi s tem vidikom ni mogel uveljavljati svojih pravic do obrambe, vsekakor pa ugotavlja, da v navedenem delu ni naveden.

17 — Glej sodbo Sedghi in Azizi/Svet (T-66/12, EU:T:2014:347, točka 69).

18 — Glej sodbo Alchaar/Svet (T-203/12, EU:T:2014:602, točka 155).

58. Svet ni vložil stališč glede intervencijskih vlog, ki jih je predložila Komisija.

B – *Drugi pritožbeni razlog*

59. I. Anbouba trdi, da bi moral Svet ob neobstoju domneve predložiti dokaze, na katerih temelji njegova odločitev, da ga vpiše na seznam oseb, za katere se uporabljajo omejevalni ukrepi v Siriji. Ker Splošno sodišče Svetu ni naložilo, naj predloži dokaze ali obrazložitev, ki bi utemeljevali nerazkritje navedenih dokazov, in ker je dopustilo, da svojo odločitev utemelji le z domnevo, ki je zakonito ne bi smel uporabiti, ni sankcioniralo očitne kršitve načela kontradiktornosti in pravic tožeče stranke do obrambe.

60. I. Anbouba na podlagi sodbe Komisija in drugi/Kadi [19] meni, da je imel Svet zaradi nujnih preudarkov v zvezi z varnostjo Unije ali njenih držav članic ali v zvezi z vodenjem njihovih mednarodnih odnosov sicer res možnost, da mu ne predloži dokazov, s katerimi je razpolagal, vendar, prvič, bi jih moral kljub temu predložiti Splošnemu sodišču, da bi jih to lahko presodilo, in, drugič, bi moral utemeljiti obstoj razlogov, ki nasprotujejo predložitvi teh dokazov I. Anboubaju.

61. Svet ni zavzel nobenega stališča o drugem pritožbenem razlogu.

62. Komisija trdi, da se z domnevo prestavi predmet dokazovanja. Znana dejstva so bila osebni položaj I. Anboubaja in značilnosti sirskega režima. Ker se ta dejstva niso izpodbijala, ni bilo potrebe po predložitvi dodatnih dokazov Splošnemu sodišču.

63. Komisija navaja, da sodbe Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), na katero se sklicuje I. Anbouba, ni mogoče upoštevati. Zadeva, v kateri je bila izrečena ta sodba, se namreč nanaša na terorizem, kjer so zahteve v zvezi z dokazovanjem drugačne. V tej zadevi je oseba, na katero se je nanašal omejevalni ukrep, zanikala vsa dejstva, Komisija pa se ni opirala na informacije ali domneve, katerih dejanska podlaga bi spadala na javno področje ali bi jo ta oseba sprejela. Nasprotno naj bi sodba Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft [20] ponazarjala položaj v katerem elementi, ki so dokazovali dejanski obstoj razlogov, upoštevanih zoper zadevno pravno osebo, niso bili izpodbijani in so izhajali iz javnih dokumentov. V takih okoliščinah je Sodišče menilo, da Svet ni bil dolžan dodatno dokazovati dejavnosti družbe Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (v nadaljevanju: družba Kala Naft). [21]

VII – **Moja presoja**

64. Čeprav je I. Anbouba pritožbena razloga, na katera se sklicuje v vsaki od pritožb, navedel ločeno, sta po mojem mnenju tesno povezana.

65. I. Anbouba s prvim pritožbenim razlogom namreč trdi, da Svet le na podlagi njegovega statusa pomembnega poslovneža v Siriji še ni mogel domnevati, da podpira režim Bašarja Al Asada. Glede tega meni – na kar se nanaša drugi pritožbeni razlog – da bi moral Svet predložiti dodatne dokaze v podporo njegovemu vpisu na seznam oseb, za katere se uporabljajo omejevalni ukrepi, da bi tako dokazal, da podpira sirski režim.

66. I. Anbouba meni, da je Svet, ker se je zadovoljil že z ugotovitvijo njegovega statusa pomembnega poslovneža v Siriji in ni zahteval dodatnih dokazov, prevalil dokazno breme nanj, saj bi moral tako sam predložiti negativen dokaz, da ne podpira režima Bašarja Al Asada.

19 — C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Točki 89 in 105.

67. I. Anbouba je v okviru obravnavanih pritožb sicer navedel, da ne izpodbija uporabe domneve kot način dokazovanja, vendar je hkrati pojasnil, zakaj zanj ni mogoče uporabiti domneve o podpori režimu Bašarja Al Asada. Po njegovem mnenju je namreč taka domneva brez zakonite podlage, nesorazmerna in neizpodbojna.

68. Če povzamemo, I. Anbouba z obema pritožbenima razlogoma izpodbija način, kako je Splošno sodišče presodilo, ali so bila upoštevana pravila v zvezi z dokaznim bremenom na področju omejevalnih ukrepov, ker je priznalo, da zanj obstaja domneva o podpori sirskemu režimu, in zato od Sveta ni zahtevalo predložitve dodatnih dokazov o obstoju te podpore.

69. Ker sta pritožbena razloga, na katera se sklicuje I. Anbouba v vsaki od pritožb, med seboj tesno povezana, ju bom preučil skupaj.

70. Najprej je treba natančno opredeliti, za kaj je pristojno Sodišče v pritožbenem postopku.

71. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je zatrjevana kršitev pravil, ki se uporabljajo na področju dokazov, pravno vprašanje, ki je v fazi pritožbe dopustno.[22]

72. Natančneje, Sodišče je presodilo, da „očitkov pritožnika ni mogoče preučiti v okviru pritožbe, če se nanašajo na presojo Splošnega sodišča v zvezi z dokazi, ki so mu bili predloženi. Nasprotno pa mora Sodišče preveriti, ali je Splošno sodišče pri tej presoji napačno uporabilo pravo, ker je kršilo splošna pravna načela, na primer domnevo nedolžnosti, in pravila, ki se uporabljajo pri dokazovanju, kot so pravila v zvezi z dokaznim bremenom“.[23]

73. Tako je „vprašanje porazdelitve dokaznega bremena, čeprav lahko vpliva na ugotovitve dejanskega stanja, ki jih je opravilo Splošno sodišče, pravno vprašanje“.[24]

74. Ob upoštevanju te sodne prakse mora Sodišče v okviru obravnavanih pritožb preveriti, ali je Splošno sodišče kršilo pravila, ki urejajo porazdelitev dokaznega bremena na področju omejevalnih ukrepov, ali ne.

75. Najprej bom na podlagi pregleda treh sodb opozoril na pravila, ki jih je izoblikovalo Sodišče v zvezi z dokaznim bremenom na področju omejevalnih ukrepov. Nato bom preučil, ali je sklepanje, ki ga je razvilo Splošno sodišče, združljivo s sodno prakso Sodišča.

A – *Pravila v zvezi z dokaznim bremenom na področju omejevalnih ukrepov*

76. V trenutni fazi razvoja sporov v zvezi z omejevalnimi ukrepi je mogoče glavna pojasnila glede pravil v zvezi z dokaznim bremenom razbrati iz sodb Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138), Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518) in Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776).

22 — Glej zlasti sodbo Bertelsmann in Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, točka 44 in navedena sodna praksa).

23 — Sodba Hüls/Komisija (C-199/92 P, EU:C:1999:358, točka 65).

24 — Sodba BAI in Komisija/Bayer (C-2/01 P in C-3/01 P, EU:C:2004:2, točka 61).

1. Sodba Tay Za/Svet

77. Sodba Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) se nanaša na omejevalne ukrepe, sprejete proti Republiki zveze Mjanmar. Ukrepi zamrznitve sredstev so bili sprejeti proti osebam, ki so imele koristi od gospodarskih politik vlade. Imeni tožeče stranke skupaj s podatkom „sin Taya Zaja“ in njegovega očeta, Tay Za, skupaj z obrazložitvijo, da je voditelj podjetij, sta bili vpisani na sezname oseb, katerih sredstva so bila zamrznjena.

78. Tožeča stranka je izpodbijala dejstvo, da lahko že samo status družinskega člana voditelja podjetij zadostuje kot utemeljitev za njegov vpis.

79. Ker so bili zadevni omejevalni ukrepi sprejeti na podlagi členov 60 ES in 301 ES, je Sodišče pojasnilo pogoje, pod katerimi je mogoče za neko osebo uporabiti ukrep zamrznitve sredstev na podlagi teh členov.

80. V zvezi s tem je Sodišče opozorilo, da je že v sodbi Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija [25] odločilo, da „z vidika besedila členov 60 ES in 301 ES, zlasti tam navedenih izrazov ‚se nanašajo na zadevne [tretje] države‘ in ‚z eno ali več tretjimi državami‘, ti določbi določata sprejetje ukrepov proti tretjim državam, pri čemer lahko drugi pojem vključuje voditelje take države ter tudi posameznike in subjekte, ki so z njimi povezani oziroma jih ti posredno ali neposredno nadzorujejo“. [26]

81. Zato je Sodišče v točki 55 sodbe Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) navedlo, da „ni mogoče izključiti, da se omejevalni ukrepi, sprejeti na podlagi členov 60 ES in 301 ES, nanašajo na vodilne v nekaterih podjetjih, *če je dokazano, da so povezani z voditelji Republike zveze Mjanmar ali da so dejavnosti teh podjet[ij] odvisne od teh voditeljev*“. [27]

82. V zadevi, v kateri je bila izrečena ta sodba, je bil za sina voditelja podjetij, vpisanega na sporni seznam, sprejet ukrep zamrznitve njegovih sredstev zgolj zato, ker je pripadal družini osebe, ki jo je bilo mogoče šteti za povezano z voditelji Republike zveze Mjanmar. Splošno sodišče je namreč menilo, da je mogoče domnevati, da imajo družinski člani voditeljev podjetij koristi od funkcije teh voditeljev, tako da je mogoče sklepati, da imajo koristi tudi od vladnih gospodarskih politik. Splošno sodišče je prav tako razsodilo, da je to domnevo mogoče ovreči, če tožeči stranki uspe dokazati, da ni tesno povezana z voditeljem, ki je del njene družine.

83. Splošno sodišče je tako sklenilo, da omejevalni ukrepi na podlagi usmerjenih in selektivnih sankcij, ki prizadenejo nekatere kategorije oseb, za katere Svet meni, da so povezane z zadevnim režimom, med katerimi so družinski člani voditeljev pomembnih podjetij v zadevni tretji državi, spadajo na področje uporabe členov 60 ES in 301 ES.

84. Sodišče je menilo, da je Splošno sodišče s takim sklepanjem napačno uporabilo pravo.

85. Čeprav je priznalo, da je v točki 166 sodbe Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461) člena 60 ES in 301 ES razlagalo široko, saj je v pojem „tretja država“ iz navedenih členov vključilo voditelje teh držav ter posameznike in subjekte, ki so z njimi povezani oziroma jih ti posredno ali neposredno nadzorujejo, je kljub temu pojasnilo, da so za tako razlago veljali pogoji, katerih namen je zagotoviti, da se člena 60 ES in 301 ES uporabljata v skladu s ciljem teh členov.

25 — C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461.

26 — Sodba Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138, točka 53 in navedena sodna praksa).

27 — Moj poudarek.

86. Sodišče je menilo, da se morajo ukrepi proti fizičnim osebam nanašati zgolj na voditelje tretjih držav in s temi voditelji povezane osebe, da bi jih bilo na podlagi členov 60 ES in 301 ES mogoče sprejeti kot omejevalne ukrepe proti tem državam.

87. Ta zahteva po njegovem mnenju zagotavlja obstoj zadostne povezave med zadevnimi osebami in tretjo državo, ki je predmet omejevalnih ukrepov, ki jih sprejme Unija, s čimer se preprečuje, da bi se člena 60 ES in 301 ES razlagala preširoko, kar bi bilo v nasprotju s sodno prakso Sodišča.

88. Sodišče je Splošnemu sodišču torej očitalo, da je z domnevo, da imajo družinski člani voditeljev pomembnih podjetij prav tako koristi od vladnih gospodarskih politik, razširilo kategorijo fizičnih oseb, na katere se lahko nanašajo usmerjeni omejevalni ukrepi. V zvezi s tem je Sodišče menilo, da je uporaba takih ukrepov proti fizičnim osebam zgolj zaradi njihovih družinskih vezi z osebami, povezanimi z voditelji zadevne tretje države, ne glede na njihovo osebno ravnanje, v nasprotju s sodno prakso Sodišča glede členov 60 ES in 301 ES.

89. Po njegovem mnenju namreč ni lahko dokazati povezave, niti posredne, med neobstojem napredka v smeri demokratizacije in nenehnim kršenjem človekovih pravic v Mjanmaru ter ravnanjem družinskih članov voditeljev podjetij. Poleg tega je želelo Sodišče omejiti kategorije fizičnih oseb, ki jih lahko prizadenejo usmerjeni omejevalni ukrepi, na tiste, glede katerih je povezava z zadevno tretjo državo popolnoma očitna, in sicer na voditelje tretjih držav in s temi voditelji povezane posameznike.

90. Sodišče je dodalo, da merilo, ki ga je Splošno sodišče uporabilo za vključitev družinskih članov voditeljev podjetij, temelji na domnevi, ki ni določena niti z Uredbo (ES) št. 194/2008 [28] niti s skupnima stališčema 2006/318/SZVP [29] in 2007/750/SZVP [30], na kateri ta uredba napotuje, in ki ni v skladu s ciljem te ureditve.

91. Sodišče je tako ugotovilo, da „bi bilo ukrep zamrznitve pritožnikovih sredstev in gospodarskih virov v okviru uredbe, katere namen je sankcionirati tretjo državo na podlagi členov 60 ES in 301 ES, mogoče sprejeti *zgolj na podlagi jasnih in konkretnih elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče dokazati, da ima pritožnik koristi od gospodarske politike voditeljev Republike zveze Mjanmar*“. [31]

92. Sklepanje Sodišča iz sodbe Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) je temeljilo na takrat veljavni pravni podlagi, in sicer členih 60 ES in 301 ES. Vendar menim, da so glavne ugotovitve iz te sodbe še vedno upoštevne.

93. Drži namreč, da je bilo tveganje v zvezi z obsegom osebnega področja uporabe ukrepov, sprejetih proti tretji državi na podlagi členov 60 ES in 301 ES, omiljeno, odkar je mogoče na podlagi člena 215(2) PDEU sprejeti omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom. Vendar se pomen ugotovitev iz navedene sodbe, zlasti v zvezi s tem, da mora Svet dokazati obstoj zadostne povezave med vpisano osebo in režimom zadevne tretje države, ni v celoti zabrisal, saj je vsebina člena 301 ES v bistvu povzeta v členu 215(1) PDEU.

94. Po mojem mnenju namreč nič ne nasprotuje temu, da se zadnjenavedena določba uporabi – kot je to prej veljalo za člena 60 ES in 301 ES – kot pravna podlaga za sprejetje ukrepov proti voditeljem tretjih držav in z njimi poveznim osebam. Člen 215(2) PDEU bi se torej nanašal na osebe, za katere ne bi bilo mogoče šteti, da so povezane s tretjo državo, kar se sicer sklada tudi z besedilom te določbe, ki napotuje na fizične in pravne osebe ter skupine in „nedržavne“ subjekte.

28 — Uredba Sveta (ES) z dne 25. februarja 2008 o obnovitvi in okrepitvi omejevalnih ukrepov v zvezi z Burmo/Mjanmarom in o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 817/2006 (UL L 66, str. 1).

29 — Skupno stališče Sveta z dne 27. aprila 2006 o podaljšanju omejevalnih ukrepov proti Burmi/Mjanmaru (UL L 116, str. 77).

30 — Skupno stališče Sveta z dne 19. novembra 2007 o spremembi Skupnega stališča 2006/318 (UL L 308, str. 1).

31 — Moj poudarek.

95. V obravnavani zadevi so bile zadevne uredbe sprejete na podlagi člena 215 PDEU, ne da bi bilo pojasnjeno, ali so ukrepi zamrznitve sredstev proti osebam, za katere se šteje, da so povezane s sirskim režimom, sprejeti na podlagi odstavka 1 ali 2 tega člena.

96. Kakor koli že, upoštevati je treba, da je bistveni doprinos sodbe Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138) kljub vzpostavitvi novih pravnih podlag, tj. člena 215(1) in (2) PDEU, še naprej aktualen.

97. Ta sodba tako ponazarja dejstvo, da je „glavna težava pri individualnih omejevalnih ukrepih, katerih uradni predmet je država, v opredelitvi merila povezave dejanskega predmeta, tj. posameznika, z uradnim predmetom, tj. državo“. [32]

98. V zvezi s tem je glavni doprinos navedene sodbe v tem, da mora Svet – če merilo za vpis, določeno s splošnimi pravili o zadevnih omejevalnih ukrepih, temelji na povezavi med določeno kategorijo oseb in režimom zadevne tretje države, kot je dejstvo, da imajo te osebe koristi od gospodarskih politik, ki jih vodi ta režim – kadar uporabi to merilo za vpis, dokazati obstoj zadostne povezave med osebo, ki jo je vpisal na seznam, in navedenim režimom. Pod tem pogojem se namreč lahko šteje, da je mogoče z vpisom osebe na seznam za zamrznitev sredstev uresničiti politični cilj, ki si ga je zastavil Svet.

99. Zlasti je treba opozoriti, da je Sodišče sicer res dopustilo, da lahko omejevalni ukrepi veljajo za voditelje nekaterih podjetij, vendar le če je dokazano, da so povezani z voditelji zadevne tretje države ali da so dejavnosti teh podjetjih odvisne od teh voditeljev. [33]

100. Sodišču torej ne zadostuje zgolj trditev, ki ni podkrepljena z informacijami in dokazi. Če niso na voljo natančni in konkretni elementi, s katerimi je mogoče dokazati, da ima določena oseba koristi od gospodarskih politik, ki jih vodijo voditelji tretje države, zadostna povezava z režimom ne obstaja, vpis pa je treba razglasiti za ničen. [34]

101. Kot bom imel priložnost podrobno pojasniti v nadaljevanju, je očitno, da je v okviru obravnavanih pritožb povezava med I. Anboubajem in sirskim režimom veliko tesnejša in v zvezi z njo torej ni mogoče grajati istih vidikov, na katere je opozorilo Sodišče v sodbi Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138). V nasprotju z zadevo, v kateri je bila izrečena ta sodba, je Svet dokazal, da spada I. Anbouba na področje uporabe merila za vpis, da torej kot pomemben poslovnež v Siriji spada v kategorijo oseb, ki imajo koristi od sirskega režima ali ga podpirajo. [35]

2. Sodba Komisija in drugi/Kadi

102. Sodba Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518) zadeva omejevalne ukrepe, sprejete proti osebam in subjektom, povezanim z Osamo Bin Ladnom, mrežo Al Kaida in talibani.

32 — Glej Beaucillon, C., *op. cit.*, str. 131.

33 — Sodba Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138, točka 55).

34 — Glej Simon, D., „Mesures restrictives (Myanmar)“, *Revue Europe*, maj 2012, št. 5, kom. 174, ki meni, da je učinek rešitve Sodišča „omejitev kategorije oseb, ki bi bile lahko zajete, tako da se naloži določena intenzivnost povezave“.

35 — V točki 39 sklepnih predlogov v zadevi Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2011:786) je generalni pravobranilec P. Mengozzi tako opisal povezavo med pritožnikovim očetom, ki je bil voditelj podjetij, in režimom zadevne države:
„V obravnavanem primeru je glede na presojo Sveta, ki je ni treba ovreči, že očitno, da je pritožnikov oče povezan z burmanskim režimom, čeprav ne pripada vladi. Njegova lastnost ‚osebe, povezane‘ z burmanskim režimom, izhaja iz dejanskih koristi, ki jih imata podjetji, ki ju vodi, od burmanske gospodarske politike, in v tem smislu se njegova povezava z navedenim režimom zdi zadostna. Pri tem je ta povezava pritožnikovega očeta, čeprav zadostna, predvsem posredna, ker je opisan kot pasivni koristnik gospodarske politike, o kateri ne odloča.“

103. V skladu s sodno prakso, ki izhaja iz te sodbe, učinkovitost sodnega nadzora, ki ga zagotavlja člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti zahteva, da „se sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temelji odločba [sklep] o vpisu ali ohranitvi imena na [seznamih oseb, na katere se nanašajo sankcije], prepriča, da ta odločba [sklep] […] temelji na *dovolj trdni dejanski osnovi* [*podlagi*] […] To vključuje preverjanje dejstev, ki so navedena v obrazložitvenem memorandumu, na katerem temelji navedena odločba [navedeni sklep] […], tako da sodni nadzor ni omejen na presojo abstraktne verjetnosti navedenih razlogov, temveč se nanaša na vprašanje, ali so *ti razlogi*, oziroma vsaj eden od njih, za katere se šteje, da so sami po sebi dovolj za utemeljitev te odločbe [tega sklepa], *utemeljeni*“.[36]

104. Pristojni organ Unije je namreč tisti, ki mora v primeru izpodbijanja dokazati utemeljenost razlogov, navedenih zoper zadevno osebo, ne pa da bi morala slednja predložiti negativen dokaz o neutemeljenosti navedenih razlogov. Razlogi, ki so bili navedeni zoper zadevno osebo, morajo biti utemeljeni z informacijami ali dokazi, ki jih predloži zadevni organ. Če na podlagi teh dokazov ni mogoče ugotoviti utemeljenosti razloga, ga sodišče Unije umakne kot podlago za zadevni sklep o vpisu ali ohranitvi vpisa.[37]

105. Tako „spoštovanje [pravic do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva] pomeni, da v primeru izpodbijanja pred sodiščem sodišče Unije opravi nadzor med drugim nad tem, da so razlogi, ki so navedeni [v podporo sklepu o vpisu ali ohranitvi vpisa], dovolj natančni in konkretni ter, če je to potrebno, da *je resničnost dejstev*, ki ustrezajo zadevnemu razlogu, *dokazana* glede na dokaze, ki so bili predloženi“.[38]

106. Če tako zahtevo prenesemo na položaj pomembnih podjetnikov v avtoritarnem režimu, se po mojem mnenju navezuje na zahtevo Sodišča iz točke 55 sodbe Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138), in sicer da „ni mogoče izključiti, da se omejevalni ukrepi […] nanašajo na vodilne v nekaterih podjetjih, *če je dokazano*, da so povezani z voditelji [zadevne tretje države] ali da so dejavnosti teh podjetjih odvisne od teh voditeljev“.[39]

107. V zvezi s tem mora dokaz povezave med vpisano osebo in režimom zadevne tretje države temeljiti na dovolj trdni dejanski podlagi.

108. Kot si bomo ogledali v nadaljevanju, dejansko podlago v zadevah, v katerih sta bili vloženi obravnavani pritožbi, hkrati sestavljajo splošno znana in neizpodbijana dejstva, zato je mogoče šteti, da je obstoj zadostne povezave med I. Anboubajem in sirskim režimom dokazan.

3. Sodba Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Navesti je treba sodbo Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776), saj so v njej na področju omejevalnih ukrepov proti tretji državi uporabljene ugotovitve iz sodbe Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), ki se je nanašala protiteroristični ukrep.

110. Ta pomembna sodba je zanimiva še zato, ker v njej ni bila le ugotovljena preventivna narava omejevalnih ukrepov, ne da bi bile iz tega izpeljane posledice, temveč je bila pri preučitvi utemeljenosti izpodbijanega ukrepa zamrznitve sredstev ta narava tudi v celoti upoštevana.

36 — Točka 119. Moj poudarek.

37 — Točke od 121 do 123.

38 — Točka 136. Moj poudarek.

39 — Moj poudarek.

111. Preventivna, ne pa represivna narava omejevalnih ukrepov seveda vpliva na naravo, način in intenzivnost dokazovanja, ki se lahko zahtevajo od Sveta.

112. Zadeva se je nanašala na vpis družbe Kala Naft na seznam oseb in subjektov, katerih sredstva so zamrznjena, ker zagotavljajo podporo za jedrske dejavnosti Islamske republike Iran, nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja, ali za razvoj izstrelitvenih sistemov jedrskega orožja. Družba Kala Naft je iranska družba v lasti družbe National Iranian Oil Company (v nadaljevanju: družba NIOC) in deluje kot centralni subjekt za nabavo za naftne, plinske in petrokemične dejavnosti skupine družbe NIOC.

113. V sklepnih predlogih, ki sem jih predstavil v tej zadevi, sem poudaril preventivno naravo omejevalnih ukrepov proti Islamski republiki Iran in posledice, ki jih je treba iz tega izpeljati v zvezi z dokazovanjem. V zvezi s presojo utemeljenosti obrazložitve sem navedel, da se lahko – kadar sodišče Unije na podlagi vseh elementov iz spisa in konteksta, ki ga ima na voljo, ugotovi, da je nevarnost, ki jo oseba ali subjekt pomeni z vidika preprečevanja širjenja jedrskega orožja, zadostno dokazana – za to osebo ali subjekt upravičeno šteje, da podpira širjenje jedrskega orožja, in se torej proti njej ali njemu lahko sprejme ukrep zamrznitve sredstev.

114. Zdi se mi, da je Sodišče pri izreku sodbe to upoštevalo.

115. Sodišče je v sodbi najprej preučilo, kako je Splošno sodišče opredelilo in razlagalo splošna pravila iz upoštevnih besedil, nato pa si je natančneje ogledalo, kako je to sodišče opravilo nadzor nad obrazložitvijo in utemeljenostjo spornih aktov.

116. Kar zadeva splošna pravila, se je Sodišče zgledovalo po teh dveh ugotovitvah. Prvič, z navedenimi splošnimi pravili je bila ugotovljena povezava med nabavo prepovedanega blaga in tehnologije, v tem primeru nabavo ključne opreme in tehnologije za ključna sektorja naftne industrije in industrije zemeljskega plina v Iranu, ter širjenjem jedrskega orožja.[40]

117. Drugič, splošna pravila so kot merilo za vpis zajemala sodelovanje pri jedrskih dejavnostih Irana, nevarnih z vidika širjenja jedrskega orožja, neposredno povezavo ali zagotavljanje podpore v ta namen. V zvezi s tem je Sodišče menilo, da „pojem ‚podpora' pomeni manjšo stopnjo povezave z jedrskimi dejavnostmi Irana kot pojem ‚sodelovanje' ali ‚neposredna povezava' in da lahko zajema nabavo ali trgovanje z blagom in tehnologijo, povezano z industrijo zemeljskega plina in naftno industrijo".[41] V podporo tej razlagi je upoštevalo več aktov, ki omenjajo prihodke energetskega sektorja in nevarnost v zvezi z opremo, namenjeno naftni industriji in industriji zemeljskega plina. Sodišče je na podlagi teh elementov lahko ugotovilo, da „so se sporni akti nanašali na iransko naftno industrijo, industrijo zemeljskega plina in petrokemično industrijo zaradi nevarnosti, ki jo ta industrija pomeni za širjenje jedrskega orožja, tako z zbranimi prihodki kot z uporabo opreme in snovi, ki imajo veliko skupnega s tistimi, ki so potrebne za nekatere občutljive dejavnosti v ciklu jedrskega goriva".[42]

118. Sodišče je na podlagi tega menilo, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je razsodilo, da „se s sprejetjem omejevalnih ukrepov zoper subjekt domneva, da je ta predhodno dejansko ravnal tako, da je zoper njega mogoče sprejeti ukrepe, in zgolj nevarnost, da bi zadevni subjekt v prihodnosti lahko tako ravnal, ne zadostuje".[43] „Več določb spornih aktov, ki določajo zamrznitev sredstev, je

40 — Točki 76 in 77.

41 — Točka 80.

42 — Točka 112.

43 — Točka 84.

namreč napisanih splošno (‚sodelujejo […], so s tem neposredno povezani ali pri tem zagotavljajo podporo‘), brez sklicevanja na ravnanje pred sprejetjem sklepa o zamrznitvi“.[44] Po mnenju Sodišča iz tega izhaja, da „čeprav se te določbe nanašajo na določen subjekt, sklicevanje na splošen cilj, kot je naveden v statutu tega subjekta, lahko zadostuje za utemeljitev sprejetja omejevalnih ukrepov“.[45]

119. Na podlagi splošnih pravil, ki opredeljujejo merilo za vpis, je Sodišče nato menilo, da je prvi razlog za vpis, tj. da družba Kala Naft trguje z opremo v naftnem in plinskem sektorju, ki se lahko uporablja za izvajanje iranskega jedrskega programa, dovolj natančen in konkreten, da lahko družba Kala Naft preveri utemeljenost spornih aktov, da se zagovarja pred Splošnim sodiščem in da slednje izvaja nadzor. V zvezi z utemeljenostjo ukrepa in, natančneje, resničnostjo zatrjevanih dejstev v okviru prvega razloga je Sodišče – še vedno na podlagi splošnih pravil, ki opredeljujejo merilo za vpis – menilo, da je lahko Svet „pravilno ugotovil, da so bili ukrepi zoper družbo Kala Naft zaradi trgovanja z opremo v naftnem in plinskem sektorju, ki se [lahko] uporablja za izvajanje iranskega jedrskega programa, utemeljeni“.[46]

120. Dejanska podlaga, ki jo je Sodišče upoštevalo v zvezi s tem, je bila, da je družba Kala Naft centralni subjekt za nabavo skupine iranske nacionalne naftne družbe NIOC. Navedlo je, da je to navedeno v statutu te družbe, čemur slednja ni oporekala. Družba Kala Naft je tudi sama navedla, da njena izključno naftna, plinska in petrokemična dejavnost jasno izhaja iz njenih delovnih metod.[47] Poleg tega je ta družba sama navedla, da običajno sodeluje pri nabavi vrat iz zlitine za družbo NIOC ali njene podružnice.[48]

121. Ob upoštevanju navedenega je Sodišče ugotovilo, da so zatrjevana dejstva iz prvega razloga dovolj pravno dokazana in da že prvi razlog sam upravičuje vpise na sezname iz spornih aktov.

122. Sodišče je v točki 105 sodbe še ugotovilo, da v zvezi z dokazi dejanskega obstoja razlogov, navedenih proti družbi Kala Naft, njena vloga centralnega subjekta za nabavo skupine NIOC izhaja iz njenega statuta in brošure, ki jo izdaja. Svet zato ni bil dolžan dodatno dokazovati dejavnosti družbe Kala Naft.

123. Ta sodba je pomembna, ker kaže na to, da zahteva, ki jo je postavilo Sodišče v sodbi Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), kar zadeva stopnjo dokazov, ne privede sistematično do razglasitve ničnosti ukrepov zamrznitve sredstev. Pojem „dovolj trdna dejanska podlaga“ je namreč dovolj širok in prožen, da sodiščem Unije omogoča, da vrsto in stopnjo zahtevanih dokazov prilagodijo kontekstu, v katerega spadajo taki ukrepi.

124. Poleg tega se je treba strinjati s tem, kako je Sodišče organiziralo svoje sklepanje, saj je najprej natančno analiziralo obseg merila za vpis, določenega s splošnimi pravili v zvezi z zadevnimi omejevalnimi ukrepi, nato pa je iz tega izpeljalo posledice v okviru preučitve utemeljenosti individualnega ukrepa proti družbi Kala Naft. Kot dokazuje ta zadeva, je namreč preučitev utemeljenosti omejevalnega ukrepa tesno povezana s tem, kako je zasnovano merilo za vpis, določeno s splošnimi pravili.

125. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Sodišče poudarilo dejstvo, da Svet razpolaga s širokim poljem proste presoje pri opredelitvi merila za vpis, določenega s splošnimi pravili. V točki 120 sodbe Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776) je v odgovor pritožniku, ki je izpodbijal sorazmernost splošnih pravil, na podlagi katerih je bilo odločeno, da se vpiše na sezname, pojasnilo, da „je glede sodnega nadzora nad spoštovanjem načela sorazmernosti

44 — Točka 85.
45 — *Idem.*
46 — Točka 88.
47 — Točka 89.
48 — Točka 90.

Sodišče odločilo, da je treba zakonodajalcu Unije priznati *široko diskrecijsko pravico [polje proste presoje*] na področjih, na katerih mora sprejeti *politične*, gospodarske in socialne *odločitve* in pri katerih mora opraviti zahtevno presojo. Sodišče iz tega sklepa, da lahko na zakonitost takega ukrepa vpliva le očitna neprimernost ukrepa, ki je bil sprejet na teh področjih, glede na cilj, ki ga uresničuje pristojna institucija“. [49]

126. Konkretneje, ta sodba ponazarja, da lahko objektivni in splošno znani dejanski elementi, ki izhajajo iz dejavnosti podjetja, v povezavi z obstojem neizpodbijanih dejstev zadostujejo za to, da se šteje, da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi.

4. Povzetek zahtev v zvezi z dokaznim bremenom na področju omejevalnih ukrepov

127. Kar zadeva ukrepe za izvajanje pritiska na tretje države, merila za vpis običajno temeljijo na povezavi med nekaterimi kategorijami oseb in to državo. S tega vidika lahko omejevalni ukrepi veljajo za voditelje nekaterih podjetij, vendar le če je dokazano, da so povezani z voditelji navedene države ali da so dejavnosti teh podjetjih odvisne od teh voditeljev.

128. Dokaz take povezave mora temeljiti na dovolj trdni dejanski podlagi. Povedano drugače, razlogi za vpis neke osebe na seznam za zamrznitev sredstev morajo biti dovolj utemeljeni.

129. Če je omejevalni ukrep sprejet na podlagi merila za vpis, ki temelji na povezavi med neko kategorijo oseb in režimom zadevne tretje države, kot so koristi, ki jih ima ta oseba od tega režima, ali podpora, ki mu jo zagotavlja, je mogoče navedeni ukrep sprejeti zgolj na podlagi natančnih in konkretnih elementov, na podlagi katerih je mogoče dokazati, da ima zadevna oseba koristi od gospodarskih politik, ki jih vodijo voditelji navedene tretje države, ali jih podpira.

130. Taki natančni in konkretni elementi lahko zajemajo splošno znana in/ali neizpodbijana dejstva. Elementi, ki izhajajo iz gospodarske dejavnosti, ki jo opravlja neka oseba, ali funkcije, ki jo ima, so lahko – glede na kontekst – zadostni indici, da je mogoče z vpisom te osebe doseči cilj, ki si ga je zastavila Unija. V tem primeru se od Sveta ne zahteva predložitev dodatnih dokazov.

131. Zdaj je treba še preučiti, ali je sklepanje Splošnega sodišča iz izpodbijanih sodb združljivo s pravili v zvezi z dokaznim bremenom, kot izhajajo iz sodne prakse Sodišča.

B – *Združljivost sklepanja Splošnega sodišča s pravili v zvezi z dokaznim bremenom na področju omejevalnih ukrepov*

132. Splošno sodišče je, da bi zavrnilo očitek v zvezi s tem, da je Svet prevalil dokazno breme, v izpodbijanih sodbah razvilo sklepanje na podlagi pojma domneve.

133. Sklepanje Splošnega sodišča lahko povzamemo, kot je navedeno v nadaljevanju.

134. Splošno sodišče se je najprej oprlo na ugotovitev na podlagi uvodnih izjav Sklepa 2011/522, iz katerih izhaja, da omejevalni ukrepi, sprejeti s Sklepom 2011/273, niso omogočili prenehanja zatiranja sirskega civilnega prebivalstva, ki ga izvaja sirski režim, zato je Svet menil, da je treba navedene ukrepe uporabiti za druge osebe in subjekte, ki imajo koristi od režima ali ga podpirajo, zlasti za osebe in subjekte, ki režim financirajo ali zanj zagotavljajo logistično podporo, predvsem varnostnemu aparatu, ali ki ovirajo prizadevanja za miren prehod v demokracijo v Siriji. Na podlagi tega je sklepalo, da so bili s Sklepom 2011/522 omejevalni ukrepi razširjeni na najpomembnejše sirske podjetnike, saj je Svet menil, da je mogoče voditelje najpomembnejših sirskih podjetij opredeliti kot osebe, povezane

49 — Moj poudarek.

s sirskim režimom, ker poslovne dejavnosti teh podjetij ne morejo uspevati brez naklonjenosti navedenega režima in ne da bi mu ta podjetja v zameno zagotavljala določeno podporo. Splošno sodišče je ugotovilo, da se je Svet na podlagi tega odločil, da zoper voditelje najpomembnejših podjetij v Siriji uporabi domnevo o podpori sirskemu režimu.

135. Splošno sodišče je torej v fazi preučitve merila za vpis, kot je opredeljeno v Sklepu 2011/522, predpostavilo, da je razširitev tega merila temeljila na domnevi o podpori najpomembnejših voditeljev podjetij v Siriji sirskemu režimu. Nato je navedlo dejanske razloge, na podlagi katerih je Svet za I. Anboubaja uporabil domnevo o podpori temu režimu.

136. Splošno sodišče je svoje sklepanje nadaljevalo s preučitvijo, ali je lahko Svet, ne da bi napačno uporabil pravo, tako domnevo o podpori uporabil za I. Anboubaja. V tej fazi je presodilo, da domneva Sveta v zvezi z zadevno osebo temelji na zakoniti podlagi ter da je sorazmerna in izpodbojna. Splošno sodišče je na podlagi tega menilo, da Svet ni napačno uporabil prava, ker je menil, da lahko že na podlagi tega, da ima I. Anbouba v Siriji status pomembnega poslovneža, domneva, da ta finančno podpira sirski režim.

137. Preveriti je treba, ali je Splošno sodišče s takim sklepanjem kršilo pravila v zvezi z dokaznim bremenom, kot jih je opredelilo Sodišče, ali ne.

138. V zvezi s tem menim, da je Splošno sodišče – čeprav uporaba pojma domneve, na podlagi katere je izoblikovalo svoje sklepanje, ne izhaja iz zgoraj navedene sodne prakse Sodišča, razen sodbe Tay Za/Svet (C-376/10 P, EU:C:2012:138), v kateri pa je bilo konec koncev odločeno, da ta ne zadostuje za utemeljitev zadevnega ukrepa – v bistvu pravilno ocenilo dokazno breme, ki ga nosi Svet ob upoštevanju sirskih okoliščin in informacij, s katerimi je razpolagal.

139. Da bi pojasnil, zakaj se strinjam s sklepom, do katerega je prišlo Splošno sodišče, bom najprej opredelil merilo za vpis, ki izhaja iz splošnih pravil v zvezi z zadevnimi omejevalnimi ukrepi, nato pa bom preučil še način, kako je bilo to merilo uporabljeno.

1. Splošno merilo za vpis

140. Sodišče Unije mora pri nadzoru zakonitosti individualnih ukrepov vpisa na sezname za zamrznitev sredstev najprej preučiti, katero splošno merilo za vpis je določil Svet. Na podlagi tega merila mora namreč nato v vsakem posameznem primeru presoditi, ali so razlogi iz spornih aktov dovolj natančni in konkretni, ali je resničnost dejstev v zvezi s posameznim razlogom ob upoštevanju elementov, ki so mu bili predloženi, dokazana in, konec koncev, ali zatrjevana dejstva zadostujejo za utemeljitev ukrepa vpisa.

141. Naj uvodoma pripomnim, da je Splošno sodišče preučitev, ali so bila pravila v zvezi z dokaznim bremenom upoštevana ali ne, začelo prav z analizo merila za vpis, kot je določeno v Sklepu 2011/522.

142. Iz te preučitve je razvidno, da je bil v kontekstu omejevalnih ukrepov, sprejetih zaradi izvajanja pritiska na sirski režim, vpis oseb na sezname za zamrznitev sredstev postopoma razširjen, tako da se ni več nanašal le na krog voditeljev Sirske arabske republike, ampak tudi na osebe in subjekte, ki imajo od režima te tretje države koristi ali ga podpirajo.

143. S Sklepom 2011/273 je želela Unija strogo obsoditi nasilno zatiranje mirnih protestov, tudi s streljanjem s pravimi naboji, na različnih koncih Sirije, katerega posledica so bile smrt več protestnikov, ranjene osebe in samovoljna pridržanja. Unija je tako sirske oblasti pozvala, naj se vzdržijo zatiranja (uvodna izjava 2 tega sklepa). V uvodni izjavi 3 tega sklepa je navedeno, da bi bilo

treba glede na resnost razmer uvesti omejevalne ukrepe proti Siriji in osebam, odgovornim za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji. Člen 4(1) Sklepa 2011/273 torej določa, da se zamrznejo vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo osebam, odgovornim za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji, ter z njimi povezanim fizičnim ali pravnim osebam in subjektom.

144. Nato je Svet v uvodni izjavi 2 Sklepa 2011/522 opozoril, da je Unija 18. avgusta 2011 najostreje obsodila surovo represijo, ki jo Bašar Al Asad in njegov režim izvajata nad lastnim ljudstvom in v kateri so bili ubiti ali ranjeni številni sirski državljani. Unija je že večkrat poudarila, da je treba prenehati s surovim zatiranjem, izpustiti pridržane protestnike, mednarodnim humanitarnim organizacijam, organizacijam za človekove pravice in medijem omogočiti prost dostop ter začeti pristen in vključujoč nacionalni dialog. Vendar Svet v isti uvodni izjavi ugotavlja, da se sirski režim doslej ni odzval na pozive Unije niti širše mednarodne skupnosti. Kot izhaja iz uvodne izjave 3 tega sklepa, je Unija zato sklenila sprejeti dodatne omejevalne ukrepe proti sirskemu režimu.

145. Tako je v uvodni izjavi 4 Sklepa 2011/522 navedeno, da bi bilo treba „[o]mejitve vstopa ter zamrznitev sredstev in gospodarskih virov […] uporabiti za *dodatne osebe in subjekte, ki izkoriščajo [imajo koristi od režima] ali podpirajo režim*, zlasti osebe in subjekte, *ki režim financirajo* ali zanj zagotavljajo logistično podporo, zlasti varnostni aparat, ali ki ovirajo prizadevanja za miroljuben prehod v demokracijo v Siriji“. [50]

146. Ta prizadevanja so privedla do spremembe člena 4(1) Sklepa 2011/273, ki odtlej določa, da se „[z]amrznejo […] vsa sredstva in gospodarski viri, ki pripadajo […] oseb[am], odgovorni[m] za nasilno zatiranje civilnega prebivalstva v Siriji, *oseb[am] in subjekto[m], ki izkoriščajo ali podpirajo režim*, ter z njimi povezani[m] oseb[am] in subjekto[m]“. [51]

147. Ob upoštevanju navedene razširitve merila za vpis je bila sprejeta Uredba št. 878/2011, s katero je bila spremenjena Uredba št. 442/2011. Člen 5(1) zadnjenavedene uredbe, kakor je bila spremenjena, se tako poleg na kategorije oseb, odgovornih za nasilno zatiranje sirskega civilnega prebivalstva, nanaša še na „oseb[e] in subjekt[e], *ki imajo koristi od režima ali ga podpirajo*, ali oseb[e] in subjekt[e], povezan[e] z njimi“. [52]

148. Nato je bil s Sklepom 2011/782 razveljavljen Sklep 2011/273 in v enem samem pravnem aktu so bili zbrani ukrepi, naloženi z zadnjenavedenim sklepom, in dodatni ukrepi. Člen 18(1) Sklepa 2011/782, ki zadeva omejitve vstopa, in člen 19(1) tega sklepa, ki zadeva ukrepe zamrznitve sredstev in gospodarskih virov, se nanašata na kategorijo oseb, „ki imajo od režima koristi ali ga podpirajo“. Sklep 2011/782 je bil izveden z Uredbo št. 36/2012, s katero je bila razveljavljena Uredba št. 442/2011.

149. Ob navedeni razširitvi merila za vpis oseb, katerih sredstva se zamrznejo, na sezname so bili sprejeti še dodatni omejevalni ukrepi, kot so prepoved naložb v sektorju surove nafte, prepoved sodelovanja pri nekaterih infrastrukturnih projektih in naložbah v te projekte ter prepoved dostave sirskih bankovcev in kovancev Centralni banki Sirije.

150. Strategija Unije od leta 2011 je torej vključevala hkratno sprejetje splošnih omejevalnih ukrepov, kot so prepoved naložb v gospodarske sektorje, in individualne omejevalne ukrepe, kot so ukrepi zamrznitve sredstev in gospodarskih virov. Novi ukrepi se sprejemajo, dokler se nadaljuje zatiranje civilnega prebivalstva, da bi tako povečevali pritisk na sirski režim in ga prisilili k spremembi ravnanja. Resnost razmer v Siriji in dejstvo, da ni ugotovljen nikakršen napredek, tako narekujeta sprejemanje dodatnih omejevalnih ukrepov.

50 — Moj poudarek.

51 — Glej člen 1(3) Sklepa 2011/522. Moj poudarek.

52 — Glej člen 1(3) Uredbe št. 878/2011. Moj poudarek.

151. Kar zadeva ukrepe zamrznitve sredstev, je bilo merilo za vpis razširjeno na kategorijo oseb in subjektov, ki imajo koristi od režima ali ga podpirajo.

152. Kot izhaja iz uvodne izjave 4 Sklepa 2011/522, je namen te razširitve merila za vpis preprečiti finančno in logistično podporo, ki ju nekatere osebe in subjekti zagotavljajo režimu. Svet je namreč presodil, da je mogoče z onemogočenjem take podpore doseči zastavljeni cilj, tj. prenehanje nasilja, ki ga izvaja režim Bašarja Al Asada.

153. Svet je tako merilo za vpis izoblikoval, ker je menil, da lahko zamrznitev sredstev, ki pripadajo osebam in subjektom, ki imajo koristi od tega režima, pripomore k oslabitvi tega režima z zmanjšanjem podpore, ki mu jo zagotavlja ta kategorija oseb in subjektov.

154. V zvezi s tem je treba priznati, da Svet razpolaga s širokim poljem proste presoje pri opredelitvi splošnih pravil glede meril za vpis. Naj opozorim, da je tako odločilo Sodišče v točki 120 sodbe Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776).

155. Iz uvodnih izjav od 2 do 4 Sklepa 2011/522 je razvidno, da želi Svet doseči prenehanje surovega zatiranja, ki ga sirski predsednik Bašar Al Asad in njegov režim izvajata nad lastnim ljudstvom, izpustitev pridržanih protestnikov, prost dostop za mednarodne humanitarne organizacije, organizacije za človekove pravice in medije do sirskega ozemlja ter začetek pristnega in vključujočega nacionalnega dialoga.

156. Glede na težo in naravo tako zastavljenih ciljev je Svet lahko menil, da je treba osebno področje uporabe omejevalnih ukrepov razširiti še na osebe zunaj kroga voditeljev zadevne tretje države. Sam mora presoditi, ali je treba ob upoštevanju rezultatov, doseženih s predhodnimi omejevalnimi ukrepi, zaradi povečanja pritiska na zadevno tretjo državo obseg razširiti ali ne.

157. Poleg tega lahko Svet presodi, da bi bila uresničitev ciljev, ki si jih je zastavil, če bi se zadevni omejevalni ukrepi nanašali samo na voditelje sirskega režima, ne pa tudi na osebe, ki imajo od tega režima koristi ali ga podpirajo, onemogočena, saj bi ti voditelji lahko enostavno dobili podporo, zlasti finančno, ki jo potrebujejo za nadaljevanje zatiranja civilnega prebivalstva, od drugih oseb na vodstvenih funkcijah v institucijah sirske države[53] ali na pomembnem gospodarskem položaju v tej državi. Zato je lahko Svet upravičeno menil, da lahko sprejetje omejevalnih ukrepov proti kategoriji oseb in subjektov, ki imajo od režima zadevne tretje države koristi in so zato z njim povezani, prispeva k izvajanju pritiska na ta režim, kar bi lahko spodbudilo prenehanje ali omejitev zatiranja civilnega prebivalstva.[54] Odločitev Sveta, da razširi osebno področje uporabe omejevalnih ukrepov na osebe, ki imajo od navedenega režima koristi, se torej sklada s primarno funkcijo ukrepov, katerih namen je doseči prenehanje nasilja, ki ga izvaja avtoritaren režim, kot je sirski, tj. funkcijo prisile, da bi tako dosegli spremembo razmer ali ravnanja.[55]

158. Svet se pri opredelitvi splošnih pravil glede meril za vpis nujno opre na domneve – ta pravila so namreč določena na podlagi ocene povezave, ki jo vzdržuje neka kategorija oseb z režimom – in torej na vpliv, ki bi ga lahko imeli omejevalni ukrepi na uresničevanje cilja, ki si ga je zastavil Svet, v obravnavani zadevi na konec krvavega zatiranja civilnega prebivalstva v Siriji. Povedano drugače, v fazi določitve merila za vpis se Svet nujno opira na presojo potencialnega učinka, ki bi ga lahko imelo imenovanje oseb iz določene kategorije na zastavljeni cilj.

53 — Glej v zvezi s tem sodbo Mayaleh/Svet (T-307/12 in T-408/13, EU:T:2014:926, točka 147).

54 — *Ibidem* (točka 148).

55 — Glej Beaucillon, C., *op. cit.*, str. 485.

159. V obravnavani zadevi je Svet pri določanju splošnega merila za vpis menil, da obstoj koristi od sirskega režima pomeni obstoj tesne povezave s tem režimom. S sprejetjem ukrepov zamrznitve sredstev za to kategorijo oseb bi lahko torej pripomogli k oslabitvi navedenega režima. Svet je s tako presojo ostal v mejah širokega polja proste presoje, ki – kot smo že ugotovili – mu jo je treba priznati.

2. Uporaba splošnega merila za vpis

160. Svet je s sprejetjem omejevalnih ukrepov proti I. Anboubaju pokazal, da želi v kategorijo oseb, ki imajo koristi od sirskega režima ali ga podpirajo, vključiti nekatere voditelje podjetij.

161. V zvezi s tem je Svet menil – kot izhaja iz točke 32 sodbe T 563/11 in točke 42 sodbe T-592/11 – da je mogoče voditelje najpomembnejših sirskih podjetij opredeliti kot osebe, povezane s sirskim režimom, saj poslovne dejavnosti teh podjetij ne morejo uspevati brez naklonjenosti navedenega režima in ne da bi mu ta podjetja v zameno zagotavljala določeno podporo.

162. Svet je torej vzpostavil povezavo med deloma merila za vpis, ki, naj spomnimo, zadeva kategorijo oseb, ki imajo koristi od režima ali, alternativno, ga podpirajo. Torej po njegovem mnenju neka oseba ne more imeti koristi od takih politik, ne da bi podpirala navedeni režim.

163. Ta povezava med navedenima deloma merila za vpis je razvidna iz prvotnih razlogov za vpis I. Anboubaja na seznam: „Predsednik [družbe SAPCO]. Finančno podpira sirski režim.“ Tudi obrazložitev iz Priloge II k Uredbi št. 36/2012 deloma temelji na obstoju finančne podpore I. Anboubaja sirskemu režimu.

164. Kot izhaja iz te obrazložitve, je Svet na podlagi gospodarskega položaja I. Anboubaja sklepal, da ta finančno podpira režim Bašarja Al Asada.

165. V razpravi pred Splošnim sodiščem je Svet dobil priložnost, da navedeno obrazložitev podkrepi z nekaterimi dejanskimi elementi, s katerimi je pokazal, da, prvič, ima I. Anbouba pomemben gospodarski položaj, drugič, obstajajo poslovne povezave med njim in osebo, ki je blizu Bašarju Al Asadu, ter, nazadnje, I. Anbouba opravlja upravne funkcije v gospodarskem sektorju. Ti dejanski elementi so navedeni v točki 33 sodbe T-563/11 in točki 43 sodbe T-592/11.

166. Splošno sodišče je v točki 38 sodbe T-563/11 in točki 48 sodbe T-592/11 upoštevalo tudi avtoritarnost sirskega režima in strog nadzor, ki ga izvaja država nad sirskim gospodarstvom, ter na podlagi tega menilo, da je lahko Svet upravičeno kot splošno izkušnjo obravnaval dejstvo, da dejavnosti enega najpomembnejših poslovnežev v Siriji, ki deluje v številnih sektorjih, ne bi mogle uspevati brez naklonjenosti navedenega režima in ne da bi mu njihov nosilec v zameno zagotavljal določeno podporo.

167. Na tej dejanski podlagi je Splošno sodišče menilo, da je Svet za I. Anboubaja uporabil domnevo o podpori sirskemu režimu.

168. Čeprav se strinjam s sklepom, do katerega je v bistvu prišlo Splošno sodišče, in sicer, da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi, po drugi strani nisem prepričan, da je treba, potem ko se opredeli merilo za vpis, uporabo takega merila preučiti na podlagi pojma domneve in tako, da se vsakokrat presodi, ali ta domneva temelji na zakoniti podlagi, ali je sorazmerna in ali je izpodbojna.

169. Menim, da obravnavani zadevi dokazujeta, da sklepanje, ki v celoti temelji na pojmu domneve, zaplete analizo, namesto da bi jo poenostavilo. Poleg tega se z uporabo tega pojma znajdemo v paradoksalnem položaju, da bolj kot domneva temelji na trdni dejanski podlagi, bolj se ji bo očitalo, da je neizpodbojna in torej že v samem bistvu sporna.

170. Zato je po mojem mnenju jasneje in skladneje s sodno prakso Sodišča, da se – preprosteje – preveri, ali je Svet z vidika merila za vpis iz splošnih pravil o zadevnih omejevalnih ukrepih izpolnil dokazno breme, ki ga nosi, ali ne. Sodišče Unije mora v ta namen opredeliti, ali lahko na podlagi informacij in dokazov, ki jih je predložil Svet, šteje, da so razlogi, na katerih temelji vpis osebe, dovolj utemeljeni. Natančneje, v okoliščinah, kot so tiste iz obravnavanih pritožb, mora sodišče Unije preveriti, ali je bil zadevni ukrep sprejet na podlagi natančnih in konkretnih elementov, s katerimi je mogoče dokazati, da ima vpisana oseba koristi od gospodarskih politik, ki jih vodijo voditelji tretje države, ali jih podpira.

171. Seveda mora Sodišče Unije, če naj bo njegov nadzor realističen, v celoti upoštevati kontekst zadevnih omejevalnih ukrepov. Kot bom podrobneje pojasnil v nadaljevanju, je očitno, da v primeru, da taki ukrepi zadevajo tretje države v državljanski vojni, v katerih je na oblasti avtoritaren režim, zaradi nujnosti razmer in težav pri preiskovanju sodišče Unije ne more zahtevati visoke stopnje dokazov. Sodišče Unije bi moralo v takem primeru šteti, da je Svet, ko mu predloži vrsto natančnih, konkretnih in skladnih indicev v podporo razlogom za vpis, izpolnil dokazno breme, ki ga nosi.

172. Ker oklevam v zvezi z uporabo pojma domneve v fazi uporabe merila za vpis, menim, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je celotno dokazovanje zgradilo na tem pojmu. Vendar je treba kljub tej pripombi opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je treba pritožbo, če je iz obrazložitve sodbe Splošnega sodišča razvidna kršitev prava Unije, izrek te sodbe pa je utemeljen z drugimi pravnimi razlogi, zavrniti.[56] Ker se torej strinjam s sklepom, do katerega je v bistvu prišlo Splošno sodišče, tj. da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi, obravnavanih pritožb ni mogoče sprejeti.

173. V skladu s sklepom, do katerega je prišlo Splošno sodišče, je mogoče razloge, na katerih temelji vpis I. Anboubaja, šteti za dovolj utemeljene.

174. Ker je namreč Splošno sodišče hkrati razpolagalo s splošno znanimi in neizpodbijanimi dejstvi, je lahko upravičeno menilo, da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi.

175. Poleg tega ob upoštevanju značilnosti sirskega režima in konteksta državljanske vojne v Siriji Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da od Sveta ni zahtevalo predložitve dodatnih dokazov.

a) Splošno znana dejstva

176. Splošno sodišče je v točki 38 sodbe T-563/11 in točki 48 sodbe T-592/11 upravičeno izpostavilo povezave medsebojne odvisnosti med poslovnimi krogi v Siriji in režimom Bašarja Al Asada.

177. Po mnenju Splošnega sodišča je obstoj takih povezav „splošna izkušnja“. Drugače povedano, gre za splošno znano dejstvo.

178. V zvezi s tem je treba opozoriti, da sodna praksa načeloma izključuje pritožbeni nadzor nad vprašanjem, ali je dejstvo splošno znano ali ne, razen v primeru izkrivljanja dejstev.[57]

179. Vsekakor moram dodati, da je obstoj povezav medsebojne odvisnosti med poslovnimi krogi v Siriji in režimom Bašarja Al Asada razviden iz številnih študij v zvezi s tem režimom.

56 — Glej zlasti sodbo Artegodan/Komisija (C-221/10 P, EU:C:2012:216, točka 94 in navedena sodna praksa).

57 — Sodišče je odločilo, da „je treba […] najprej ugotoviti, da mora načeloma oseba, ki zatrjuje dejstva v podporo nekemu predlogu, predložiti dokaze o njihovi resničnosti (glej v tem smislu sodbo […] Brunnhofer (C-381/99, [EU:C:2001:358], točka 52)) in da v primeru odstopanja od tega pravila, ko se trditev nanaša na splošno znana dejstva, o tem, ali so zadevna dejstva splošno znana ali ne, odloči sodišče na prvi stopnji, pri čemer je njegova odločitev ugotovitev dejanskega stanja, ki je razen v primeru izkrivljanja ni mogoče nadzirati v okviru pritožbe (glej v tem smislu sodbo […] UUNT/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], točki 39 in 45 ter navedena sodna praksa))“ (glej sklep Provincia di Ascoli Piceno in Comune di Monte Urano/Apache Footwear in drugi (C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, točka 9)).

180. Tako je splošno znano, da se v avtoritarnem režimu z baasistično vodstveno strukturo dostop do političnih in gospodarskih virov izvaja prek institucij, kot so stranka Baas, obveščevalne službe in vojska.

181. Od 90. let prejšnjega stoletja si je režim uspel zagotoviti podporo poslovne buržoazije, zlasti v okviru volitev, ko ji je omogočila dostop do skupščine.[58] Ta družbena skupina se je tako znašla v takem položaju, da je sektorske interese branila v okviru režima.[59] Ta sistem stekanja interesov je privedel do izoblikovanja še vedno obstoječega temelja baasističnega režima.[60]

182. Vendar pa zaradi procesa liberalizacije gospodarstva, ki ga je začel Bašar Al Asad, ne smemo pozabiti, da država še naprej strogo nadzira sirsko gospodarstvo.[61] Ker je to ostalo močno regulirano in subvencionirano, je za proces liberalizacije značilna selektivnost.[62] Ta pojav je pripomogel k izoblikovanju „klientelistične poslovne buržoazije“,[63] za režim pa je značilna korupcija uprave.[64]

58 — Glej Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Asad – Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Pariz, 2013, str. 267 in 268.

59 — *Ibidem* (str. 270 in 271).

60 — *Ibidem* (točka 272).

61 — *Ibidem*. Avtor navaja, da kljub trditvi, da bi želeli iz upravljanega in zavarovanega gospodarstva preiti v tržno in odprto gospodarstvo, „večina visokih [baasističnih] predstavnikov z Bašarjem [Al Asadom] na čelu ne skriva, da želi ohraniti popoln nadzor nad procesom preoblikovanja struktur nacionalnega gospodarstva“ (str. 297 in 298).

62 — Glej Friberg Lyme, R., „Sanctioning Assad's Syria – Mapping the economic, socioeconomic and political repercussions of the international sanctions imposed on Syria since March 2011“, Danish Institute for International Studies Report 2012:13. Avtor na straneh 15 in 18 navaja:
„The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized […] [T]he economy remained restrained by a bloated, corrupt and ineffective public administration.“
„The process [of liberalisation] largely benefitted the educated, urban, upper middle class and saw the rise of economic oligarchs who extracted considerable wealth from virtual monopolies on newly opened business opportunities, particularly in sectors like oil, telecoms, pharmaceuticals and chemicals, electronics, agro-business and tourism, while midrange investment activity was lacking.“

63 — Glej Belhadj, S., *op. cit.*, str. 344.

64 — Glej „Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges“, International Crisis Group, Middle East Report št. 24, 11. februar 2004, str. 3 in 11:
„Syria developed a quasi-corporatist system, built around patron-client relations and a widespread network of economic allegiance and corruption.“
„[T]he economic and the political are interlinked: deep public sector reforms would undermine patronage and clientelism […] Likewise, widespread corruption is a central feature of the system, affecting all administrative levels and regulating entire facets of the economy […] [P]rivate sector businessmen who took advantage of economic liberalisation have become major beneficiaries of corruption. As a result, they have monopolised most of the new lucrative markets.“

183. Tako so se stkale tesne vezi, pogosto na podlagi družinske razvejanosti, med poslovneži, ki so si prizadevali izkoristiti odpiranje sirskega gospodarstva, in sirskim režimom na oblasti. Medtem ko si je režim tako zagotavljal politično in finančno podporo voditeljev podjetij, so ti lahko svoje povezave z režimom izkoriščali za razcvet svojih poslovnih dejavnosti.[65] Na ta način se je razvil odnos medsebojne odvisnosti med poslovnimi krogi in vladajočim režimom.[66] Poslovna elita je tako postala temeljna opora tega režima.[67]

184. Glede na navedeno je lahko Splošno sodišče na podlagi povezav medsebojne odvisnosti med poslovnimi krogi in sirskim režimom upravičeno menilo, da je bil to resen indic v zvezi s tem, da voditelj podjetij, kot je I. Anbouba, podpira sirski režim.

185. Splošno sodišče se je pri sklepanju poleg tega oprlo še na vrsto neizpodbijanih dejstev.

b) Neizpodbijana dejstva

186. I. Anbouba je predsednik družbe SAPCO, zelo pomembne družbe agroživilske industrije (družba SAPCO ima 60-odstotni tržni delež v sektorju sojinega olja).

187. I. Anbouba poleg tega vodi več družb, ki delujejo na področju nepremičnin in izobraževanja.

188. Ne izpodbija se – navedeni dejanski elementi pa to potrjujejo – da so posli I. Anboubaja uspevali sočasno s procesom odpiranja sirskega gospodarstva, ki ga je začel režim Bašarja Al Asada. Že zato je dokazano, da se imenovanje I. Anboubaja ujema s prvo sestavino merila za vpis, ki zadeva kategorijo oseb, ki imajo koristi od sirskega režima.

189. I. Anbouba trdi, da je uporaba omejevalnih ukrepov za fizične osebe zgolj zaradi njihovega gospodarskega in družbenega položaja, ne glede na njihovo osebno ravnanje, v nasprotju s sodno prakso Sodišča v zvezi z ukrepi zamrznitve sredstev. S tem se ne strinjam. Dovolj trdna dejanska podlaga, ki jo zahteva Sodišče od sodbe Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), je močno odvisna od merila za vpis iz splošnih pravil v zvezi z zadevnimi omejevalnimi ukrepi, Svet pa – kot smo že ugotovili – razpolaga s širokim poljem proste presoje pri

65 — Glej Friberg Lyme, R., *op. cit.* Avtor na straneh 20 in 21 navaja:
„[A]n organic alliance between elites within military, security and civilian state institutions and an emerging class of private sector entrepreneurs became a vital pillar of regime power. The selective liberalisation process provided instruments for co-opting and re-organising networks of allegiance and patronage as the resources generated by the economic openings and economic regulation were, first and foremost, exploited by regime elites and their close allies […]. The new organic networks often involved close kinship between security, military and state officials and a new generation of business entrepreneurs.“
„The lion's share of the new opportunities and market openings went to a small group of individuals associated with the regime, either through family ties and/or through public governmental positions in the military and security services. The new entrepreneurial elite received licensing and concessions within the public services and could delegate management to gain the most profitable projects, benefit from tailor-made regulation, and enjoy privileged access to foreign investments and expatriate Syrian and Arab business communities […] They were therefore the ones largely benefitting from the opportunities arising from liberalisation, especially within sectors such as energy (oil and gas), telecoms and IT, duty free zones, pharmaceuticals, chemicals, electronics, agro-business, tourism and car dealerships […] These people therefore owed their fortunes (or large parts thereof) to their organic relationship with regime insiders. By gathering patronage networks […], the regime not only undercut any other collective action to rally private sector businesspeople against the regime, but by creating strategic openings to benefit its allies (and family members), the regime also assured themselves of allies through interdependence.“

66 — *Ibidem*. Avtor na strani 24 navaja:
„[T]he lucrative business openings, brought about by the liberalisation process, primarily benefitted an emerging entrepreneurial business class due to its organic and tightly knit (often family) ties to the inner core of the regime, creating a high degree of interdependence – and to some degree blurring of the distinction – between the two.“

67 — *Ibidem*. Avtor v opombi 21 navaja:
„The new elites even challenged the Ba'ath traditionalists as they began seeking political representation. The party's importance as a mobilising driver for the regime declined and was to some degree taken over by the new commercial elite. This was clearly demonstrated in the presidential referendum in 2007 where the business elite mobilised regime support, covering the costs of all meeting venues in the country. These networks have been highly active in organising and financing demonstrations and *shabihas* in favour of the regime during the uprising of 2011.“

določanju tega merila. V obravnavani zadevi lahko torej Svet koristi od režima v celoti dokaže tako, da na podlagi objektivnih elementov, kot so poslovne dejavnosti, ki jih je razvil I. Anbouba, ugotovi gospodarski položaj, ki ga je ta pridobil v sedanjem režimu, ne da bi moral dokazati njegovo posebno osebno ravnanje.

190. Poleg tega še druga neizpodbijana dejstva dokazujejo, da I. Anbouba spada na osebno področje uporabe drugega dela merila za vpis, in sicer del v zvezi z osebami, ki podpirajo sirski režim.

191. I. Anbouba je namreč priznal, da je bil od leta 2007 do aprila 2011 eden od devetih članov upravnega odbora družbe Cham Holding, najpomembnejše zasebne družbe v Siriji, ki ji je sopredsedoval Rami Makhlouf, bratranec sirskega predsednika Bašarja Al Asada.

192. Ta je pomemben poslovnež v Siriji, kar velja tudi za njegovega brata Ehaba. Oba nadzirata več pomembnih podjetij. Komisija v intervencijskih vlogah navaja – ne da bi to kdo izpodbijal – da nekatera od teh podjetij delujejo na podlagi dovoljenj, podeljenih po procesu odpiranja gospodarstva za zasebne družbe, ki jih pogosto nadzirajo člani družine sirskega predsednika.

193. Kot poudarja Komisija, I. Anbouba pa tega ne izpodbija, je družba Cham Holding, ki prek svojih odvisnih družb deluje v številnih gospodarskih sektorjih, povezana z režimom Bašarja Al Asada, in sicer zlasti zaradi družinske vezi, ki slednjega povezuje z Ramijem Makhloufom. Tudi sam I. Anbouba navaja, da je ta subjekt „znan po tem, da je blizu sirskemu državnemu aparatu“. [68]

194. Torej že to, da je I. Anbouba do nedavnega sodeloval v upravnem odboru družbe Cham Holding, dokazuje obstoj tesne povezave med njim in režimom Bašarja Al Asada.

195. Ob upoštevanju tega neizpodbijanega dejanskega elementa je lahko Splošno sodišče iz obstoja poslovnih povezav med I. Anboubajem in eno od oseb blizu Bašarju Al Asadu upravičeno sklepalo, da glede na avtoritarnost režima in strog nadzor, ki ga izvaja država nad sirskim gospodarstvom, I. Anbouba ne bi mogel razviti poslovnih dejavnosti, če ne bi imel podpore režima in ne da bi mu v zameno zagotavljal določeno podporo.

196. Splošno sodišče je poleg tega pri presoji upoštevalo še dejstvo, da položaja I. Anboubaja ni mogoče izenačiti s položajem katerega koli voditelja podjetij. Povedano drugače, položaj I. Anboubaja je edinstven zaradi raznolikosti gospodarskih sektorjev, v katerih je uspel, in poslovnih povezav, ki jih je vzdrževal s poslovnežem blizu vzpostavljeni oblasti.

197. Položaj I. Anboubaja zaznamuje še dejstvo, da je priznal, da je bil med letoma 2004 in 2008 generalni sekretar gospodarske in industrijske zbornice mesta Homs. Ta neizpodbijani dejanski element je resen indic vpliva, ki ga je izvajal I. Anbouba v okviru procesa selektivnega odpiranja sirskega gospodarstva. Ob upoštevanju narave sirskega režima in načina, kako je bil izpeljan proces liberalizacije gospodarstva, je smiselno sklepati, da je I. Anbouba lahko izkoristil funkcijo, ki jo je tako zasedal, za razvoj svojih poslov, vsekakor pa ta funkcija kaže na gotovo povezavo z režimom Bašarja Al Asada. [69]

198. Nazadnje je treba še pojasniti, da I. Anbouba ni izpodbijal niti avtoritarnosti sirskega režima niti strogega nadzora države nad sirskim gospodarstvom. Med drugim je v svojih pisanjih tudi sam sprejel „totalitarnost“ režima. [70]

68 — Glej stran 7 njegovih odgovorov na intervencijski vlogi Komisije.

69 — Glej v zvezi s tem Friberg Lyme, R., *op. cit.*, ki v opombi na strani 20 navaja:
„Membership of the chambers began in the 1980s where it became a de facto prerequisite for acquiring a commercial, industrial record and business licenses […] [T]he chambers of commerce have always been tied to the regime and have played a limited role in representing the interests of the wider merchant class.“

70 — Glej točko 33 njegovih tožb.

c) Obstoj dovolj trdne dejanske podlage

199. Ob upoštevanju vseh splošno znanih in neizpodbijanih dejstev je lahko Splošno sodišče upravičeno menilo, da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi.

200. Ti dejanski elementi namreč dokazujejo, da I. Anbouba spada na osebno področje uporabe merila za vpis, tj. med osebe, ki imajo od režima koristi ali ga podpirajo.

201. Hkrati so ti dejanski elementi natančni, konkretni in skladni indici obstoja podpore I. Anboubaja režimu Bašarja Al Asada. Torej je mogoče razloge, na katerih temelji vpis I. Anboubaja na seznam za zamrznitev sredstev, šteti za dovolj utemeljene.

202. Ker je Splošno sodišče torej razpolagalo s tako dovolj trdno dejansko podlago, mu od Sveta nikakor ni bilo treba zahtevati predložitve dodatnih dokazov ali informacij.

203. Glede na razmere v Siriji bi bilo neprimerno otežiti dokazno breme, ki ga nosi Svet, in od njega zahtevati več od objektivnih elementov, na katere se je skliceval pred Splošnim sodiščem.

204. Sodišče Unije mora pri prilagajanju stopnje dokazov, ki jo lahko zahteva od Sveta, glede na razmere v Siriji upoštevati dejstvo, da je Sirska arabska republika v državljanski vojni, kar otežuje dostop do dokazov in objektivnih informacij. Kontekst vojne je še podkrepljen z okrutnostjo, ki jo trenutno izkazuje teroristična skupina „Islamska država“. I. Anbouba tudi sam priznava, da trenutne razmere v Siriji otežujejo izvajanje dokazov, ki se zahteva od Sveta.[71]

205. Poleg tega je režim, na katerega se nanašajo omejevalni ukrepi, še vedno na oblasti, kar izključuje kakršno koli sodelovanje Unije z nacionalnimi organi pri pridobivanju potrebnih informacij ali dokazov.

206. Nazadnje, zatiranje civilnega prebivalstva v praksi otežuje ali celo onemogoča zbiranje pričevanj nasprotnikov, ki živijo v Siriji ali imajo tam družino in ki bi se strinjali z razkritjem svoje identitete. S tem povezane težave pri preiskovanju in nevarnost, ki se ji izpostavijo osebe, ki predajo informacije, ovirajo predložitev natančnih dokazov o osebnem ravnanju v podporo režimu.

207. Vojne razmere, ki prevladujejo v Siriji, bi torej morale privesti do prilagoditve dokaznega bremena, ki ga nosi Svet. Poleg tega je I. Anbouba, ko mu je bilo v zvezi s tem postavljeno vprašanje na obravnavi, priznal, da vojne razmere v Siriji otežujejo izvajanje dokazov in da je zato potrebna prilagoditev načel, ki urejajo to področje.

208. V takih razmerah Svet izpolni dokazno breme, ki ga nosi, če sodišču Unije predloži vrsto dovolj konkretnih, natančnih in skladnih indicev, ki omogočajo, da se dokaže obstoj zadostne povezave med osebo, za katero velja ukrep zamrznitve njenih sredstev, in razdvojenim režimom.

209. Torej je treba v zgoraj opisanih razmerah zagotoviti uravnoteženost dokaznega bremena. Drži sicer, da ni v skladu s sodno prakso Sodišča, ki temelji na sodbi Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), da bi osebi, vpisani na seznam za zamrznitev sredstev, naložili breme predložitve negativnega dokaza o neutemeljenosti razlogov za vpis na ta seznam, vendar na podlagi te sodne prakse ni mogoče zahtevati niti previsoke stopnje dokazov, zaradi katere bi bilo Svetu naloženo breme predložitve nemogočih dokazov.

71 — Glej stran 3 njegovih odgovorov na intervencijski vlogi Komisije.

210. Glede na navedeno menim – kot je v bistvu razsodilo Splošno sodišče v izpodbijanih sodbah – da je Svet izpolnil dokazno breme, ki ga nosi na podlagi člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, kot jo razlaga Sodišče v sodbi Komisija in drugi/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), ko je razloge za imenovanje I. Anboubaja utemeljil z vrsto splošno znanih in neizpodbijanih dejstev, ki dovolj dokazujejo obstoj povezave med navedeno osebo in sirskim režimom.

211. Poleg tega je Splošno sodišče upoštevalo možnost, ki jo je treba dati vsaki vpisani osebi, ki izpodbija ukrep zamrznitve sredstev, da predloži dokaze o tem, da kljub obstoju resnih indicev, zaradi katerih je uvrščena v kategorijo oseb in subjektov, na katere se nanaša merilo za vpis, ni povezana z režimom zadevne tretje države.

212. Utemeljitve iz izpodbijanih sodb na več mestih kažejo na to, da je Splošno sodišče I. Anboubaju omogočilo predložitev nasprotnih dokazov, torej dokazov o tem, da nima koristi od režima ali ga ne podpira. Naj v zvezi s tem napotim na točki 41 in 42 sodbe T-563/11 ter točki 51 in 52 sodbe T-592/11, pa tudi na točke od 45 do 60 sodbe T 563/11 in točke od 63 do 76 sodbe T-592/11, v katerih je Splošno sodišče izpostavilo možnost, ki jo je imel I. Anbouba, da predloži nasprotne dokaze, nato pa je še konkretno preučilo elemente, ki jih je ta predložil in s katerimi je želel dokazati, da je Svet storil napako pri presoji, ker je menil, da zadevna oseba kot pomemben poslovnež v Siriji finančno podpira sirski režim.

213. V nasprotju s trditvami I. Anboubaja je torej Splošno sodišče upoštevalo načelo kontradiktornosti in njegove pravice do obrambe.

214. I. Anbouba v pritožbah ni resnično poskušal omajati presoje nasprotnih dokazov, ki jo je opravilo Splošno sodišče v okviru preučitve elementov, s katerimi je želel izpodbijati obstoj svoje podpore sirskemu režimu. Ker je Svet, kot smo si že ogledali, vsekakor izpolnil dokazno breme, ki ga nosi na področju omejevalnih ukrepov, Sodišče v fazi pritožbe ni pristojno za preučitev načina, kako je Splošno sodišče presodilo nasprotne dokaze, ki mu jih je predložil I. Anbouba.[72]

VIII – **Predlog**

215. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

— pritožbi zavrne in

— I. Anboubaju naloži plačilo stroškov.

72 — Sodba Hüls/Komisija (C-199/92 P, EU:C:1999:358, točka 65).