Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 8 januari 2015 [1]

Målen C-605/13 P och C-630/13 P

Issam Anbouba
mot

Europeiska unionens råd

”Överklagande — Restriktiva åtgärder mot Syrien — Åtgärder riktade mot personer och enheter som gagnas av eller stöder regimens politik — Frysning av tillgångar och ekonomiska resurser — Kriterier för uppförande på förteckning — Stort utrymme för rådets skönsmässiga bedömning — Bevisbörda”

1. I Syrien har protester mot president Bashar al-Assad och hans regim pågått sedan mars 2011. Den sittande regimens främsta medel för att bemöta protesterna är förtryck, och följden har blivit att landet nu befinner sig i inbördeskrig.

2. Europeiska unionen har beslutat om restriktiva åtgärder för att bemöta det våld som används av Bashar al-Assads regim. Åtgärderna är avsedda som påtryckningar på regimen för att få den att upphöra med våldet mot civilbefolkningen. De restriktiva åtgärderna har både en allmän räckvidd, exempelvis förbud mot export av vissa varor till Syrien, och en individuell räckvidd, bland annat frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör fysiska och juridiska personer som har en anknytning till den syriska regimen.

3. De restriktiva åtgärderna, som visserligen formellt är riktade mot en stat, påverkar således i praktiken fysiska och juridiska personer som antingen anses vara direkt ansvariga för eller medverka till den situation som Europeiska unionen vill motverka eller som anses ha makten att bidra till en lösning av situationen. [2]

4. De restriktiva åtgärderna mot den syriska regimen har varit progressiva. Till en början var de inriktade på personer med officiella ämbeten i statsapparaten. När unionen trots dessa första åtgärder konstaterade att förtrycket av civilbefolkningen fortgick, utvidgades åtgärderna till att omfatta andra delar av befolkningen, bland annat flera företagsledare.

5. Denna utvidgning av de personkategorier som omfattas av tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärderna väcker frågan hur det ska påvisas att de personer som förts upp på förteckningen avseende frysning av tillgångar har en anknytning till regimen i den tredjestat som avses med åtgärderna.

6. Detta är den centrala frågan i förevarande mål.

1 — Originalspråk: franska.

2 — Se Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bryssel, 2014, s. 445.

7. Genom sina två överklaganden har Issam Anbouba yrkat att domstolen ska upphäva Europeiska unionens tribunals båda domar Anbouba/rådet,[3] i vilka tribunalen ogillade hans talan om ogiltigförklaring av flera beslut om frysning av tillgångar riktade mot honom.

8. I de domarna fann tribunalen att Europeiska unionens råd, genom att anse att ledarna för de främsta syriska företagen kunde betecknas som med den syriska regimen associerade personer, eftersom nämnda företag inte kunde nå framgång utan förmåner från nämnda regim i utbyte mot ett visst stöd till regimen, tillämpade en presumtion om att ledarna för de främsta företagen i Syrien stöder den syriska regimen.

9. Tribunalen ansåg, på grundval av samtliga omständigheter i målet, att en sådan presumtion kunde tillämpas mot Issam Anbouba.

10. Domstolen anmodas nu att, inom de begränsningar som gäller för ett överklagandeförfarande, avgöra huruvida tribunalen genom dessa domar åsidosatte reglerna om bevisbörda vid restriktiva åtgärder enligt domstolens praxis.

11. Jag kommer i detta förslag till avgörande att först redogöra för hur dessa regler har utformats genom domstolens senaste praxis och sedan föreslå att överklagandena ska ogillas.

12. Jag kommer nämligen att redogöra för varför jag anser att rådet fullgjort sin bevisbörda för restriktiva åtgärder, även om tribunalens resonemang kring presumtionsbegreppet kan ifrågasättas. Skälen är bland annat att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa kriteriet för uppförande på förteckningen i de allmänna bestämmelserna om restriktiva åtgärder mot den syriska regimen, att det förelåg en rad allmänt kända och ostridiga omständigheter samt regimens art och det pågående inbördeskriget i Syrien.

I – **Bakgrund till tvisten**

13. Tribunalen beskrev bakgrunden till tvisten i de överklagade domarna enligt följande:

”1 Den 9 maj 2011 antog rådet, med artikel 29 FEU som rättslig grund, beslut 2011/273/GUSP om restriktiva åtgärder mot Syrien (EUT L 121, s. 11). I artikel 4.1 i beslutet föreskrivs att alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, och fysiska eller juridiska personer samt enheter som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagan, ska frysas. Hur denna frysning ska genomföras anges i de övriga punkterna i samma artikel. Enligt artikel 5.1 i beslut 2011/273 ska rådet fastställa nämnda förteckning.

2 Genom beslut 2011/522/GUSP av den 2 september 2011 om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 228, s. 16) utvidgade rådet bland annat tillämpningsområdet för artikel 4.1 i det sistnämnda beslutet till alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, eller ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, personer och enheter som gagnas av eller stöder regimen samt personer och enheter som har anknytning till dem, enligt förteckningen i bilagan. Klagandens namn, Issam Anbouba, fördes då upp på den förteckningen. Skälen till detta, vilka anges i motsvarande kolumn i nämnda förteckning, är följande: ”Ordförande i Issam Anbouba Est. for agro-industry.[4] Stöder den syriska regimen ekonomiskt.”

3 — T-563/11, EU:T:2013:429 (nedan kallad dom T-563/11) och T-592/11, EU:T:2013:427 (nedan kallad dom T-592/11) (nedan kallade de överklagade domarna).

4 — Nedan kallat SAPCO.

3 Rådets förordning (EU) nr 442/2011 av den 9 maj 2011 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien (EUT L 121, s. 1) antogs med artikel 215.2 FEUF[5] och beslut 2011/273 som rättslig grund. I artikel 4.1 i den förordningen föreskrivs att alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av de fysiska eller juridiska personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga II ska frysas. Genom rådets förordning (EU) nr 878/2011 av den 2 september 2011 om ändring av förordning nr 442/2011 (EUT L 228, s. 1) ändrades bland annat bilaga II till förordning nr 442/2011. Klagandens namn fördes då upp på förteckningen över personer, enheter och organ som berörs av den aktuella åtgärden. De skäl som angavs till att han uppfördes på förteckningen var desamma som i bilagan till beslut 2011/522.

4 I rådets beslut 2011/628/GUSP av den 23 september 2011 om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 247, s. 17) och rådets förordning (EU) nr 1011/2011 av den 13 oktober 2011 om ändring av förordning nr 442/2011 (EUT L 269, s. 18) bibehölls klagandens namn på ovan i punkt 3 angiven förteckning samtidigt som uppgifter om hans födelsedatum och födelseort fördes in.

5 Den 7 oktober 2011 begärde klaganden att rådet skulle ompröva beslutet att föra upp hans namn på den aktuella förteckningen. Rådet avslog hans begäran den 14 november 2011.

6 Genom rådets beslut 2011/684/GUSP av den 13 oktober 2011 om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 269, s. 33) fördes ytterligare en enhet upp på förteckningen över personer, enheter och organ som omfattas av de aktuella åtgärderna, samtidigt som vissa materiella bestämmelser i beslut 2011/273 ändrades. Genom rådets beslut 2011/735/GUSP av den 14 november 2011 om ändring av beslut 2011/273 (EUT L 296, s. 53) antogs ytterligare restriktiva åtgärder mot personer som är uppförda på förteckningen.

7 Den 14 oktober 2011 offentliggjorde rådet ett meddelande till de personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder enligt beslut 2011/273, i dess lydelse enligt beslut 2011/684 och förordning nr 442/2011, i dess lydelse enligt förordning nr 1011/2011 (EUT C 303, s. 5).

8 Beslut 2011/273 upphävdes till följd av att ytterligare åtgärder antogs och ersattes av rådets beslut 2011/782/GUSP av den 1 december 2011 om restriktiva åtgärder mot Syrien och om upphävande av beslut 2011/273/GUSP (EUT L 319, s. 56). I det beslutet fanns klagandens namn kvar på förteckningen över personer, enheter och organ som berörs av dessa åtgärder.

9 Genom rådets genomförandebeslut 2012/37/GUSP av den 23 januari 2012 om genomförande av beslut 2011/782 (EUT L 19, s. 33) fördes ytterligare personer och enheter upp på förteckningen, och i rådets beslut 2012/122/GUSP av den 27 februari 2012 om ändring av beslut 2011/782 (EUT L 54, s. 14) föreskrevs nya åtgärder mot personerna på förteckningen.

10 Därefter ändrades även rådets förordning (EU) nr 36/2012 av den 18 januari 2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien och om upphävande av förordning nr 442/2011 (EUT L 16, s. 1) genom rådets förordning (EU) nr 168/2012 av den 27 februari 2012 (EUT L 54, s. 1). Ytterligare namn fördes då upp på förteckningen över personer, enheter och organ som berörs av åtgärderna och nya åtgärder föreskrevs mot personerna på förteckningen. Genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 410/2012 av den 14 maj 2012 om genomförande av

5 — Jag vill emellertid påpeka att artikel 215 FEUF anges i beaktandemeningen till förordning nr 442/2011 utan att det preciseras huruvida åtgärderna kan härledas från punkt 1 eller 2 i den artikeln.

artikel 32.1 i förordning nr 36/2012 (EUT L 126, s. 3) ändrades uppgifterna om klagandens födelseort och födelsedatum. Skälen till hans uppförande på förteckningen i bilaga II till förordning nr 36/2012 angavs med följande ordalydelse:

”Ger finansiellt stöd åt den förtryckande maktapparaten och de paramilitära grupper som utövar våld mot civilbefolkningen i Syrien. Tillhandahåller egendom (fastigheter, lagerlokaler) för provisoriska fängläger. Har finansiella relationer med högt uppsatta syriska tjänstemän.”

II – **Talan vid tribunalen**

14. Issam Anbouba väckte talan om ogiltigförklaring två gånger vid tribunalen.

15. I den första talan (mål T-563/11) yrkade han, i sin ursprungliga talan eller i inlagor i vilka han anpassade sina yrkanden, att tribunalen skulle ogiltigförklara

— beslut 2011/522,

— beslut 2011/628,

— beslut 2011/782,

— förordning nr 878/2011 och

— förordning nr 36/2012

i den mån namnet Issam Anbouba var upptaget på förteckningen över personer som omfattades av de restriktiva åtgärderna med hänsyn till situationen i Syrien.

16. I den andra talan (mål T-592/11) yrkades, antingen i den ursprungliga talan eller i inlagor med anpassade yrkanden, på ogiltigförklaring av

— beslut 2011/684,

— beslut 2011/782,

— förordning nr 1011/2011

— förordning nr 36/2012 och

— genomförandeförordning nr 410/2012,

i den mån namnet Issam Anbouba var upptaget på förteckningen över personer som omfattades av de restriktiva åtgärderna med hänsyn till situationen i Syrien.

III – **De överklagade domarna**

17. Issam Anbouba anförde i sin första talan (mål T-563/11) sex grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring men återkallade sedan tre av grunderna. De återstående tre grunder som prövades av tribunalen var den andra grunden, som bygger på att bevisreglerna åsidosattes och att en uppenbart oriktig bedömning gjordes av skälen till Issam Anboubas uppförande på förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna, den tredje grunden som bygger på att rätten till försvar åsidosattes, och den fjärde grunden, som bygger på att motiveringsskyldigheten åsidosattes.

18. Som stöd för den andra talan om ogiltigförklaring (mål T-592/11) anförde Issam Anbouba sex grunder men återtog sedan de två sista av dessa. Tribunalen prövade de återstående fyra grunderna, varav den första avsåg ett åsidosättande av presumtionen om oskuld och en omvänd bevisbörda, den andra en uppenbart oriktig bedömning av skälen till att Issam Anbouba fördes upp på förteckningen över personer som omfattas av EU:s sanktionsåtgärder, den tredje ett åsidosättande av rätten till försvar och den fjärde ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

19. Efter prövningen fann tribunalen att samtliga grunder skulle underkännas och ogillade talan i de båda målen samt förpliktade Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

IV – **Parternas yrkanden vid domstolen**

20. I målen C-605/13 P och C-630/13 P har Issam Anbouba yrkat att domstolen ska

1) upphäva de överklagade domarna,

2) avgöra målen och slå fast att

   — beslutet att föra upp Issam Anbouba på förteckningen över personer och enheter som omfattas av de ekonomiska sanktionerna är olagligt,

   — de aktuella besluten och förordningarna i mål T-563/11 och mål T-592/11 ska ogiltigförklaras och att

   — rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

21. Rådet har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandena,

— i förekommande fall i andra hand ogilla talan om ogiltigförklaring av de giltiga rättsakterna och

— förplikta Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

22. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandena och

— förplikta Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

V – **Överklagandena**

23. Till stöd för de båda överklagandena har klaganden åberopat samma två grunder.

24. Genom den första grunden har Issam Anbouba bestridit tribunalens användning av presumtionen att han har en anknytning till den syriska regimen. Genom den andra grunden har han anfört att tribunalen inte utförde en gängse prövning av de aktuella besluten och förordningarna.

25. Överklagandena avser följande punkter i de överklagade domarna:

26. Punkterna 32 och 33 i domen T-563/11 (vilka är materiellt identiska med punkterna 42 och 43 i domen T-592/11) har följande lydelse:

”32 Det följer av skälen till beslut 2011/522 att rådet ansåg att de restriktiva åtgärderna, eftersom åtgärderna enligt beslut 2011/273 inte var tillräckliga för att få ett slut på den syriska regimens förtryck av [den syriska] civilbefolkningen, borde omfatta ytterligare personer och enheter som gagnas av eller stöder regimens politik, särskilt personer och enheter som finansierar regimen eller tillhandahåller regimen logistiskt stöd, i synnerhet säkerhetsapparaten, eller som undergräver ansträngningarna för att få till stånd en fredlig övergång till demokrati i Syrien. Således utvidgades de restriktiva åtgärderna genom beslut 2011/522 till att omfatta de främsta syriska företagarna, eftersom rådet ansåg att [ledarna för de främsta syriska företagen] kunde anses ha en anknytning till den syriska regimen i och med att [nämnda] företags affärsverksamheter inte kunde nå framgång utan förmåner från nämnda regim i utbyte mot ett visst stöd till regimen. Det var följaktligen rådets avsikt att anta att ledarna för de främsta företagen i Syrien stödde den syriska regimens politik.

33 När det gäller klaganden framgår det av handlingarna i målet att rådet tillämpade denna presumtion av det skälet att han var ordförande i [SAPCO], [ett större livsmedelsbolag som bland annat innehar 60 procent av marknaden för sojaolja,] ledare för flera bolag på fastighets- och utbildningsområdet och en av de ursprungliga styrelseledamöterna i … Cham Holding, [det största privata bolaget i Syrien,] bildat 2007, och hans uppdrag som generalsekreterare vid handels- och industrikammaren i staden Homs (Syrien).”

27. För att pröva huruvida rådet hade gjort en felaktig rättstillämpning genom att använda sig av en presumtion, hänförde sig tribunalen i punkt 35 i dom T-563/11 och punkt 45 i dom T-592/11, till rättspraxis avseende konkurrensrätt. Enligt denna rättspraxis får institutionerna använda sig av presumtioner som återspeglar möjligheten för den myndighet som har bevisbördan att dra slutsatser av typiska händelseförlopp på grund av tidigare erfarenheter. [6] I punkt 36 i dom T-563/11 och i punkt 46 i dom T-592/11 erinrade tribunalen om att en presumtion, även om den är svår att motbevisa, är godtagbar såvida presumtionen står i proportion till det legitima mål som eftersträvas, såvida presumtionen kan motbevisas och såvida rätten till försvar är säkerställd. [7]

28. Som stöd för sitt resonemang anförde tribunalen praxis från Europadomstolen för de mänskliga rättigheterna, enligt vilken artikel 6.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, är tillämplig i fråga om faktiska eller rättsliga presumtioner och innebär att staterna måste ge dessa presumtioner skäliga begränsningar med hänsyn tagen till sakens allvar och med skydd för rätten till försvar. [8]

29. I punkt 37 i dom T-563/11 och i punkt 47 i dom T-592/11 hänförde sig tribunalen även till punkt 69 i domen Tay Za/rådet, [9] av vilken det följer att presumtioner får användas när det gäller beslut om frysning av tillgångar om presumtionerna har föreskrivits genom de aktuella rättsakterna och de uppfyller syftet med regelverket.

6 — Tribunalen hänförde sig bland annat till domen Akzo Nobel m.fl./kommissionen (C-97/08 P, EU:C:2009:536, punkterna 60–63).

7 — Tribunalen hänförde sig till domen Elf Aquitaine/kommissionen (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

8 — Tribunalen hänförde sig till domen Salabiaku mot Frankrike (7 oktober 1988, serie A nr 141-A, § 28) och domen Klouvi mot Frankrike (nr 30754/03, § 41).

9 — C-376/10 P, EU:C:2012:138.

30. Genom att tillämpa denna rättspraxis i förevarande fall fann tribunalen i punkt 38 i dom T-563/11 och i punkt 48 i domen T-592/11 i första hand att rådet, med hänsyn till den syriska regimens auktoritära karaktär och den syriska statens hårda kontroll av den syriska ekonomin, kunde anse det styrkt av tidigare erfarenheter att verksamhet som bedrivs av en av de främsta affärsmännen i Syrien, som är verksam inom flera sektorer, inte kunde bli så lönsam om inte affärsmannen i fråga gynnades av nämnda regim och i utbyte gav regimen ett visst stöd.

31. I andra hand prövade tribunalen huruvida denna presumtion var proportionerlig i förhållande till rådets eftersträvade syfte, huruvida den kunde motbevisas och huruvida Issam Anboubas rätt till försvar hade iakttagits.

32. I punkt 40 i dom T-563/11 och i punkt 50 i dom T-592/11 erinrade tribunalen om målen för beslut 2011/522, åtgärdernas karaktär av säkerhetsåtgärder och de tvingande hänsyn avseende säkerhet eller unionens och medlemsstaternas internationella förbindelser som kan utgöra hinder för att delge de berörda viss bevisning. Tribunalen fann att rådets tillämpning av presumtionen varit proportionerlig.

33. I punkt 41 i dom T-563/11 och i punkt 51 i dom T-592/11 konstaterade tribunalen att presumtionen kunde motbevisas i och med att rådet skulle delge de personer som omfattades av de restriktiva åtgärderna skälen till att de förts upp på förteckningen och att dessa personer kunde anföra omständigheter och uppgifter som ingen annan kunde inneha för att visa att de inte stödde den sittande regimen.

34. I punkt 43 i dom T-563/11 och i punkt 53 i dom T-592/11 fann tribunalen vidare att presumtionen hade föreskrivits i de aktuella rättsakterna och att den gjorde det möjligt att uppfylla syftena med dessa rättsakter.

35. Mot den bakgrunden fastslog tribunalen i punkt 44 i dom T-563/11 och i punkt 54 i dom T-592/11 att rådet inte hade gjort någon felaktig rättstillämpning när rådet fann att den omständigheten att Issam Anbouba var en viktig affärsman i Syrien var tillräcklig för presumtionen att Issam Anbouba stödde den syriska regimen ekonomiskt.

36. Tribunalen prövade sedan, inom ramen för den andra grunden, Issam Anboubas argument i syfte att visa att rådet gjorde en oriktig bedömning när rådet ansåg att han i egenskap av betydande affärsman i Syrien tillhandahöll ekonomiskt stöd till den syriska regimen. Tribunalen fann att Issam Anbouba inte hade framlagt några uppgifter som motbevisade denna presumtion.

VI – **Parternas argument**

A – *Den första grunden*

37. Issam Anbouba har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när tribunalen fann att rådet hade fog för att tillämpa presumtionen att ledarna för de främsta företagen i Syrien stöder den syriska regimen. Issam Anbouba har gjort gällande att presumtionen saknar rättslig grund, att den är oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade legitima syftet och att den inte kan motbevisas.

38. I första hand har Issam Anbouba gjort gällande att presumtionen saknar rättslig grund. Han har anfört att det i strid med det villkor som följer av domstolens praxis inte föreskrivs i de omtvistade rättsakterna att presumtioner ska tillämpas. Tribunalens tolkning av beslut 2011/522 framgår av den andra meningen i punkt 32 i dom T-563/11 och i punkt 42 i dom T-592/11.

39. I andra hand har Issam Anbouba gjort gällande att presumtionen är oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade syftet. Tribunalen godkände rådets förutfattade mening och befriade därigenom rådet från skyldigheten att fastställa en faktisk anknytning mellan de personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna och den syriska regimen. Issam Anbouba har även bestridit tribunalens hänvisning till rättspraxis avseende konkurrensrätt. Han har gjort gällande att begreppen ”typiska händelseförlopp” och ”tidigare erfarenheter”, i punkt 35 i dom T-563/11 och punkt 45 i dom T-592/11 är otydliga och att konkurrensmålen om ekonomiska sanktioner hänför sig till en helt annan kontext än frysning av tillgångar. Issam Anbouba har anfört att presumtionen, med hänsyn till dess extremt allmänna karaktär, inte kan godtas, eftersom den är oproportionerlig i förhållande till det eftersträvade legitima syftet.

40. Slutligen har Issam Anbouba anfört att den aktuella presumtionen inte kan motbevisas. I och med att han inte kan förneka att han är företagsledare i Syrien och att det är materiellt omöjligt att bevisa att han inte stöder den syriska regimen är den enda möjligheten att bestrida presumtionen att framlägga bevisning som styrker att han är motståndare till nämnda regim. Han har även bestridit presumtionen genom att göra gällande att den inte lämnar något utrymme för personer som inte kan hänföras till de kategorier av personer som stöder regimen men inte heller är uttalade motståndare till regimen. Därmed var det fel av tribunalen att anse att de uppgifter som Issam Anbouba hade anfört för att visa att han inte stödde den sittande regimen var otillräckliga.

41. Rådet har först och främst erinrat om sin allmänna behörighet att anta restriktiva åtgärder mot medlemmarna av regimen i Syrien, vilken är ansvarig för allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna. Dessa restriktiva åtgärder, som är av konserverande art, är enbart avsedda att utgöra påtryckningar på de syriska myndigheterna och de personer som är associerade med dem för att få ett slut på det våldsamma förtrycket som orsakat tusentals döda i Syrien. För att åtgärderna ska få avsedd verkan måste de omfatta personer som är ansvariga för detta förtryck och personer som misstänks ha en anknytning till de förstnämnda.

42. Rådet har understrukit att det utrikespolitiska målet i dessa frågor innebär att unionslagstiftaren har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning och att domstolens kontrollbehörighet är begränsad.

43. Rådet har hänvisat till punkt 40 i förslaget till avgörande i målet Tay Za/rådet,[10] i vilket generaladvokat Mengozzi urskilde tre kretsar av personer som de restriktiva åtgärderna var inriktade på. Den första kretsen var ledarna, den andra personer som var associerade till ledarna, bland annat personer som drog nytta av den ekonomiska politiken, och den tredje kretsen utgjordes av familjemedlemmar till personer som drog nytta av den ekonomiska politiken. Rådet har anfört att Issam Anbouba tillhör den andra kretsen av berörda personer.

44. Rådet har erinrat om att Issam Anbouba är en betydelsefull affärsman som tillhör den ekonomiska eliten i Syrien, att han är en av den nuvarande maktens hörnpelare, att han är aktieägare i Cham Holding, ett bolag som även omfattas av de restriktiva åtgärderna, att han är närstående till Rami Makhlouf, som själv står nära regimen, och att båda två sitter i styrelsen för Cham Holding som kontrolleras av den sistnämnde.

45. Rådet har understrukit att familjekretsar under flera decennier har haft stor betydelse för utövandet av såväl den politiska som den ekonomiska makten i Syrien. Studier av det politiska livet i Syrien och klanen Assads maktutövande[11] har visat att några inflytelserika familjer, däribland familjerna Anbouba och Makhlouf, som sinsemellan är besläktade, sedan lång tid tillbaka sinsemellan har delat upp såväl

10 — C-376/10 P, EU:C:2011:786.

11 — Rådet har exempelvis hänvisat till Haddad, B., *Business Networks in Syria – The political economy of authoritarian resilience*, Stanford University Press, 2012.

prestigeuppdrag inom maktapparaten (armén i klanen Assads fall) som nyckelposter i en sedan länge centraliserad ekonomi. Efter Hafez al-Assads bortgång och till följd av en partiell ekonomisk liberaliseringsvåg har dessa med regimen associerade familjer, förutom att kontrollera den offentliga ekonomiska sektorn, kommit att helt dominera den nya privata sektorn.

46. Rådet har gjort gällande att Europeiska unionen i ett beslut med artikel 29 FEU som rättslig grund enligt folkrätten får fastställa presumtioner som kan ligga till grund för restriktiva åtgärder mot en viss kategori av personer eller enheter. Rådet har understrukit att grunden för beslutet var den omständigheten att Issam Anbouba ingår i en liten grupp av de mest inflytelserika företagsledarna i Syrien liksom den omständigheten att hans företag har varit mycket lönsamma under denna regim, vilket tribunalen konstaterade i punkt 46 i dom T-563/11 och i punkt 64 i dom T-592/11. Dessa båda faktorer ger Issam Anbouba en särställning i förhållande till andra personer.

47. För att motbevisa presumtionen behöver Issam Anbouba inte styrka att han är motståndare till regimen, men däremot att han inte har någon särställning i förhållande till andra. Det har han inte gjort.

48. När det gäller presumtionens proportionalitet har rådet hänfört sig till punkt 50 i dom T-592/11.

49. Kommissionen har i sin inlaga undersökt artikel 4 i beslut 2011/522. Kommissionen anser att det i artikeln kan urskiljas fyra kategorier av personer och enheter som kan bli föremål för restriktiva åtgärder, nämligen personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket, personer som gagnas av regimens politik, personer som stöder regimen och personer som har anknytning till de förstnämnda personerna och enheterna. Kommissionen har för övrigt erinrat om Issam Anboubas uppdrag (ledare för flera bolag, aktiv inom flera sektorer, styrelseledamot i Cham Holding, där en av de båda styrelseordförandena är Rami Makhlouf, kusin till president Bashar al-Assad, och generalsekreterare för handels- och industrikammaren i staden Homs). Kommissionen har gjort gällande att slutsatsen utifrån tidigare erfarenheter inte avser alla syriska företagare utan de ”främsta affärsmännen i Syrien, som är aktiva inom flera sektorer”.

50. Kommissionen har erinrat om att en presumtion är en ”rättslig mekanism i syfte att skapa säkerhet vid en osäker omständighet. Mekanismen tillämpas då arten av en osäker omständighet gör det mycket svårt att fastställa den exakta omständigheten och att den följer av en omständighet som är lättare att fastställa”.[12] Domstolen tillåter användningen av presumtioner, och kommissionen har i detta avseende anfört domen Aalborg Portland m.fl./kommissionen,[13] i vilken domstolen i punkt 79 angav följande: ”Även om den lagstadgade bevisbördan enligt dessa principer antingen åvilar kommissionen eller det berörda företaget alternativt den berörda företagssammanslutningen, kan de faktiska omständigheter som en part åberopar vara sådana att motparten tvingas lämna en förklaring eller en motivering, vid äventyr av att bevisbördan kan anses ha uppfyllts.”

51. Enligt kommissionen kan presumtionen jämföras med indicier som inte har bestritts tillräckligt av motparten. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna anger för övrigt regelbundet att bevisning ”utom rimligt tvivel” kan ”följa av den samtidiga förekomsten av tillräckligt starka, tydliga och enhetliga indicier eller liknande obestridda antaganden om faktiska omständigheter”[14] och likställer därmed indicier med ostridiga antaganden.

12 — Kommissionen avser definitionen i Cabrillac, R., *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, 2e éd., Litec, Paris, 2004, s. 301.

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

14 — Kommissionen har bland annat angett domen Öcalan mot Turkiet [GC], nr 46221/99, § 180, Europadomstolen 2005-IV.

52. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har godtagit presumtioner i brottmål. Enligt den domstolen är artikel 6.2 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna tillämplig i fråga om faktiska eller rättsliga presumtioner, men staterna måste ge dessa presumtioner skäliga begränsningar med hänsyn tagen till sakens allvar och med skydd för rätten till försvar. [15] Presumtioner medges även av domstolen i brottmål. [16] Av desto större anledning bör presumtioner medges på ett sådant område som det aktuella, då det rör sig om en utrikes- och säkerhetspolitisk åtgärd som för övrigt endast kan underställas en begränsad kontroll.

53. Enligt kommissionen kan ett beslut grundas på information från exempelvis offentliga rapporter, tidningsartiklar eller underrättelserapporter i stället för bevis, inte minst när det saknas undersökningsbefogenheter i tredjestater. Kommissionen har understrukit att frågan huruvida det är adekvat att tillämpa en presumtion är en sakfråga som endast under tämligen exceptionella omständigheter kan underställas en kontroll i ett överklagande.

54. När det gäller påståendet att presumtionen saknar rättslig grund har kommissionen för det första gjort gällande att även om andra meningen i punkt 32 i dom T-563/11 och i punkt 42 i dom T-592/11 utgör tribunalens tolkning av beslut 2011/522, vilket Issam Anbouba har anfört, framgår det inte på vilket sätt en sådan tolkning skulle vara oriktig. Kommissionen har för det andra gjort gällande att det saknas lagligt stöd att hävda att en presumtion måste vara föreskriven i lag. ”Faktiska” presumtioner följer nämligen av väletablerade principer för bevisprövning och godtas såväl av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna som av domstolen. Domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138), slutligen, rörde en helt annan presumtion om en affärsmans familjemedlemmar och av domstolens anmärkning i punkt 69 i den domen kan utläsas att domstolen skulle ha kunnat vara öppen för att medge att en sådan presumtion skulle kunna tas upp till sakprövning om den hade föreskrivits åtminstone i den gemensamma ståndpunkten eller i den aktuella förordningen, vilket inte var fallet. Kommissionens slutsats är att den omständigheten att en presumtion inte uttryckligen föreskrivs i det relevanta regelverket saknar betydelse, eftersom faktiska presumtioner per definition inte föreskrivs i lag utan fungerar på kognitiv, inte normativ, nivå.

55. När det gäller påståendet att presumtionen är oproportionerlig har kommissionen bestritt Issam Anboubas argument om presumtioner på området för konkurrensrätt. Kommissionen har gjort gällande att tidigare erfarenheter alltid ligger till grund när något ska styrkas. För övrigt har Issam Anbouba med sitt argument bortsett från att varken rådet eller tribunalen har gjort gällande någon ”allmän” presumtion som skulle vara tillämplig på alla regimer. Tribunalen har grundat sig på omständigheter som är relevanta just för den syriska regimen, vilka inte har bestritts i överklagandena. Kommissionen har för övrigt understrukit att rådet, i motsats till vad som är fallet i konkurrensrätten, inte har någon undersökningsbefogenhet på syriskt territorium och följaktligen måste grunda sig på indicier. Detta motiverar en bredare acceptans för presumtioner på ett område som inte är straffrättsligt. Slutligen har kommissionen framhållit att tribunalen tog hänsyn till vad som stod på spel i de aktuella målen (punkt 40 i dom T-563/11 och punkt 50 i dom T-592/11), enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

56. Vad beträffar påståendet att presumtionen inte kan motbevisas anser kommissionen att Issam Anbouba har missuppfattat de överklagade domarna. Tribunalen krävde nämligen inte att han skulle styrka att han var motståndare till regimen, utan att han inte stödde eller gagnades av regimen. Kommissionen har framhållit att bedömningarna i punkterna 66–76 i dom T-592/11 inte har bestritts i överklagandena. Den omständigheten att det kan vara svårt att styrka detta när det gäller en betydande affärsman som är aktiv inom flera sektorer kan även styrka att det är lämpligt att tillämpa en presumtion (presumtionen förutsätter tidigare erfarenheter med få eller mycket få undantag), och inte motsatsen.

15 — Den ovan angivna domen Salabiaku mot France, § 28.

16 — Domen Spector Photo Group och Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, punkterna 43 och 44).

57. Som svar på kommissionens inlaga har Issam Anbouba framhållit att kommissionen urskilde fyra kategorier av personer eller enheter som kan bli föremål för restriktiva åtgärder, samtidigt som generaladvokat Mengozzi endast urskilde tre i sitt förslag till avgörande i målet Tay Za/rådet (EU:C:2011:786). Han har gjort gällande att det ankommer på domstolen att kontrollera huruvida presumtionen har en rättslig grund, eftersom slutsatser om tidigare erfarenheter har dragits på grundval av omständigheter som påstått vara allmänt kända, men i övrigt inte motiverats. Issam Anbouba har bland annat bestritt rådets och kommissionens slutsatser i hans avseende enligt följande:

— Det har inte fastställts att han hade inflytande över Cham Holdings kritiserade handlingar och hänsyn har inte tagits till att han lämnade detta bolag i april 2011, trots att uppförandet av en fysisk person på förteckningen, med anledning av personens anknytning till en person eller enhet som i sin tur är uppförd på förteckningen, inte får grundas på presumtioner som inte styrkts av den berörda personens handlingar. [17]

— När det gäller uppdraget som generalsekreterare för handels- och industrikammaren i staden Homs (mellan 2005 och 2008) har Issam Anbouba gjort gällande att tidigare uppdrag inte kan utgöra skäl för att föras upp på förteckningen [18]. Issam Anbouba har för övrigt angett att han valdes till detta uppdrag efter en kampanj där han stod mot en annan kandidat som stod nära regimen.

— Beträffande Issam Anboubas många olika investeringar i flera sinsemellan oberoende ekonomiska sektorer har han gjort gällande att detta i sig inte styrker att han stöder regimen.

— Gällande anknytningen till den syriske presidentens familj har Issam Anbouba gjort gällande att kommissionen sannolikt hänförde sig till ett verk som anförts av rådet, i vilket några stora familjer omnämns som påstås vara associerade med klanen Assad. Han har framhållit att detta verk inte anfördes förrän i överklagandeförfarandet och att han därför inte kunde göra gällande sin rätt till försvar i det avseendet. Han har påpekat att han under alla omständigheter inte nämns i det verket.

58. Rådet har inte yttrat sig över kommissionens inlaga.

B – *Den andra grunden*

59. Issam Anbouba har gjort gällande att det i avsaknad av presumtion ankom på rådet att framlägga bevisning till stöd för sitt beslut att föra upp honom på förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna i Syrien. Genom att befria rådet från skyldigheten att offentliggöra bevisningen eller ange skälen till att nämnda bevisning inte kunde offentliggöras och genom att godta att rådet grundade sitt beslut enbart på en presumtion, vilken rådet faktiskt inte hade rätt att tillämpa, underlät tribunalen att beivra ett uppenbart åsidosättande av den kontradiktoriska principen och hans rätt till försvar.

60. Issam Anbouba anser med stöd av domen kommissionen m.fl./Kadi [19] att rådet, även om det av tvingande skäl avseende säkerhet eller internationella förbindelser inte kunde delge honom den bevisning rådet förfogade över, ändå måste delge tribunalen denna bevisning, så att tribunalen kunde pröva den, och likaledes redogöra för skälen till att denna bevisning inte kunde delges Issam Anbouba.

61. Rådet har inte tagit ställning till den andra grunden.

17 — Se domen Sedghi och Azizi/rådet (T-66/12, EU:T:2014:347, punkt 69).

18 — Se domen Alchaar/rådet (T-203/12, EU:T:2014:602, punkt 155).

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

62. Kommissionen har gjort gällande att presumtionen innebär en förskjutning av bevisföremålet. De kända omständigheterna var Issam Anboubas personliga situation och den syriska regimens karaktär. Eftersom dessa omständigheter inte bestritts var det inte nödvändigt att delge tribunalen någon ytterligare bevisning.

63. Kommissionen har anfört att domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518), vilken har anförts av Issam Anbouba, inte är relevant. Den domen meddelades i ett mål som avsåg terrorism och hade andra beviskrav. I det målet nekade den person som omfattades av de restriktiva åtgärderna till samtliga omständigheter. Kommissionen stödde sig inte på uppgifter eller presumtioner vars faktiska grund var allmänt kända eller medgavs av den personen. Däremot kan domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft[20] illustrera en situation där de omständigheter som styrker de anförda skälen gentemot den aktuella fysiska personen inte bestreds och framgick av allmänna handlingar. Under de förutsättningarna fastslog domstolen att det inte ankom på rådet att styrka den verksamhet som bedrevs av Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (nedan kallat Kala Naft) med ytterligare bevisning.[21]

VII – **Min bedömning**

64. Issam Anbouba har visserligen anfört två skilda grunder till stöd för sitt överklagande, men enligt min mening finns det ett nära samband mellan de båda grunderna.

65. Som första grund för överklagandet har Issam Anbouba gjort gällande att den omständigheten att han är en framstående affärsman i Syrien inte är tillräcklig för att rådet ska kunna tillämpa presumtionen att han stöder Bashar al-Assads regim. Han anser, och det är vad han har anfört som andra grund för sin talan, att rådet, i syfte att styrka att han stöder den syriska regimen, borde ha framlagt ytterligare bevisning till stöd för hans uppförande på förteckningen över personer som omfattas av de restriktiva åtgärderna.

66. Issam Anbouba anser att rådet genom att nöja sig med hans ställning som framstående affärsman i Syrien och inte kräva ytterligare bevisning vände på bevisbördan, så att det ankom på honom att styrka att han inte stöder Bashar al-Assads regim.

67. I de förevarande överklagandena har Issam Anbouba visserligen angett att han inte bestred att en presumtion i sig används som bevismedel. Han har emellertid angett varför presumtionen att han stöder Bashar al-Assads regim inte kunde tillämpas. Han anser nämligen att en sådan presumtion saknar rättslig grund, är oproportionerlig och inte kan motbevisas.

68. De båda grunder som anförts av Issam Anbouba syftar sålunda till att ifrågasätta tribunalens sätt att pröva huruvida bevisbördereglerna vid restriktiva åtgärder hade iakttagits genom att godta presumtionen att han stöder den syriska regimen och således inte kräva att rådet styrker detta med ytterligare bevisning.

69. Jag kommer att pröva de båda grunder som anförts av Issam Anbouba i respektive överklagande samtidigt, med hänsyn till det nära sambandet mellan dessa grunder.

70. Inledningsvis finns det skäl att noggrant klargöra domstolens behörighet i ett överklagande.

20 — C-348/12 P, EU:C:2013:776.

21 — Punkterna 89 och 105.

71. Det följer av domstolens praxis att påståendet att tillämpliga bevisregler inte har iakttagits utgör en rättsfråga som kan prövas i ett mål om överklagande. [22]

72. Domstolen har uttalat att ”klagandens anmärkningar inte kan prövas inom ramen för ett överklagande i den utsträckning som de avser tribunalens bedömning av bevisomständigheter som förelagts rätten till behandling. Däremot åligger det domstolen att pröva om tribunalen när den företog denna bedömning har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att åsidosätta allmänna rättsgrundsatser, såsom presumtionen för den anklagades oskuld, och regler rörande bevisningen, såsom regler om bevisbördan.” [23]

73. Således utgör ”frågan om fördelningen av bevisbördan … en rättsfråga, även om den kan inverka på de av [tribunalen] fastställda faktiska omständigheterna”. [24]

74. Vid prövningen av de båda överklagandena ska domstolen, mot bakgrund av denna rättspraxis, pröva huruvida tribunalen åsidosatte reglerna om fördelningen av bevisbördan när det gäller restriktiva åtgärder.

75. Jag kommer inledningsvis att gå igenom tre domar för att erinra om de regler som domstolen har klarlagt avseende bevisbördan vid restriktiva åtgärder. Därefter kommer jag att pröva huruvida tribunalens resonemang är förenligt med domstolens praxis.

A – *Regler om bevisbördan när det gäller restriktiva åtgärder*

76. Aktuell rättspraxis avseende bevisbördan vid restriktiva åtgärder utgörs huvudsakligen av domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138), domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518) och domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

1. Domen Tay Za/rådet

77. Domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138) avser restriktiva åtgärder gentemot Burma/Myanmar. Åtgärder för frysning av tillgångar hade vidtagits gentemot personer som gagnades av regeringens ekonomiska politik. Klagandens namn, åtföljt av uppgiften ”son till Tay Za” och hans faders namn, Tay Za, tillsammans med skälet att han var företagsledare, fanns upptaget på förteckningen över personer vars tillgångar hade frusits.

78. Klaganden bestred att den enda omständigheten att han var familjemedlem till en företagsledare kunde anses vara tillräckligt för att han skulle föras upp på förteckningen.

79. De aktuella restriktiva åtgärderna hade antagits med artiklarna 60 EG och 301 EG som rättslig grund, och domstolen angav under vilka förutsättningar en person kunde bli föremål för en åtgärd för frysning av tillgångar enligt dessa artiklar.

22 — Se bland annat domen Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

23 — Dom Hüls/kommissionen (C-199/92 P, EU:C:1999:358, punkt 65).

24 — Dom BAI och kommissionen/Bayer (C-2/01 P och C-3/01 P, EU:C:2004:2, punkt 61).

80. I det avseendet erinrade domstolen om att den redan i domen Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen [25] slog fast ”att [dessa bestämmelser] – med hänsyn till lydelsen i artiklarna 60 EG och 301 EG, särskilt uttrycken ’gentemot berörda tredjeländer’ och ’med ett eller flera tredjeländer’, – … avser vidtagandet av åtgärder gentemot tredjeländer, varvid sistnämnda begrepp kan inbegripa ledningen i ett sådant land samt enskilda och enheter som är associerade med ledningen eller som direkt eller indirekt kontrolleras av denna.” [26]

81. Följaktligen angav domstolen i punkt 55 i domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138) att ”[det inte kan] uteslutas att ledare för vissa företag kan bli föremål för restriktiva åtgärder som vidtas med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, *under förutsättning att det visats att de är associerade med ledningen för Burma/Myanmar eller att företagens verksamhet är beroende av denna ledning*.” [27]

82. Den domen meddelades i ett mål som avsåg sonen till en företagsledare på den omtvistade förteckningen, vars tillgångar frystes av det enda skälet att han tillhörde familjen till en person som kunde anses associerad till ledningen för Burma/Myanmar. Tribunalen hade slagit fast att dessa företagsledares familjemedlemmar kunde antas gagnas av den befattning dessa ledare hade och att det därför inte fanns något som hindrade slutsatsen att även de gagnades av regeringens ekonomiska politik. Tribunalen hade även slagit fast att presumtionen kunde motbevisas om en sökande lyckades visa att han inte hade något nära band till den ledare som ingick i hans familj.

83. Tribunalen hade sedan dragit slutsatsen att restriktiva åtgärder som vidtagits i form av riktade och selektiva sanktionsåtgärder mot vissa personkategorier som rådet ansåg associerade med den aktuella regimen, bland annat familjemedlemmar till ledare för viktiga företag i det berörda tredjelandet, omfattades av tillämpningsområdet för artiklarna 60 EG och 301 EG.

84. Domstolen fann att tribunalen genom det resonemanget hade gjort en felaktig rättstillämpning.

85. Efter att ha medgett att domstolen i punkt 166 i domen Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (EU:C:2008:461) hade gjort en vid tolkning av artiklarna 60 EG och 301 EG, i den mån domstolen i begreppet ”tredjeland” i nämnda artiklar hade inkluderat ledarna för dessa länder samt enskilda och enheter som var associerade med dessa ledare eller direkt eller indirekt kontrollerades av dessa ledare, preciserade emellertid domstolen att en sådan tolkning hade underordnats villkor i syfte att säkerställa att artiklarna 60 EG och 301 EG tillämpades i enlighet med målen för dessa artiklar.

86. För att åtgärder som riktas mot fysiska personer ska kunna vidtas med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, exempelvis restriktiva åtgärder mot tredjeländer, får de enligt domstolen således endast avse ledningen i sådana länder och personer som är associerade med denna ledning.

87. Genom detta krav säkerställs enligt domstolen att det föreligger en tillräcklig koppling mellan de berörda personerna och det tredjeland som är föremål för de restriktiva åtgärder som unionen vidtagit. Samtidigt förhindras att artiklarna 60 EG och 301 EG ges en för vid tolkning som därmed skulle strida mot domstolens praxis.

88. Tribunalen kritiserades följaktligen av domstolen för att den utvidgat kategorin av fysiska personer som kan omfattas av riktade restriktiva åtgärder genom att anta att även familjemedlemmar till viktiga företagsledare gagnas av regeringens ekonomiska politik. Att rikta sådana åtgärder mot fysiska personer enbart på grund av deras familjeband med personer som är associerade med ledningen i det berörda tredjelandet, oberoende av deras personliga beteende, strider enligt domstolen mot domstolens praxis avseende artiklarna 60 EG och 301 EG.

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

26 — Domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

27 — Min kursivering.

89. Domstolen ansåg nämligen att det inte var lätt att påvisa att den omständigheten att inga framsteg gjordes i demokratiseringsprocessen och att kränkningarna av de mänskliga rättigheterna fortsatte i Burma/Myanmar hade ens ett indirekt samband med beteendet hos familjemedlemmar till företagsledare.

90. Domstolen påpekade även att det kriterium som tribunalen använt för att inbegripa familjemedlemmar till företagsledare grundades på en presumtion som inte föreskrevs vare sig i förordning (EG) nr 194/2008 [28] eller i de gemensamma ståndpunkterna 2006/318/GUSP [29] och 2007/750/GUSP [30], som förordningen hänvisar till. Presumtionen uppfyllde inte heller syftet med det regelverket.

91. Domstolens slutsats blev att ”[e]n åtgärd som består av frysning av klagandens penningmedel och ekonomiska resurser kunde således, inom ramen för en förordning som syftar till att vidta sanktionsåtgärder mot ett tredjeland med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG, *endast vidtas på grundval av precisa och konkreta omständigheter som visar att klaganden drar fördel av den ekonomiska politik som förs av ledningen i Burma/Myanmar*. [31]

92. Domstolens resonemang i domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138) fördes i förhållande till de rättsliga grunder som då var giltiga, det vill säga artiklarna 60 EG och 301 EG. Jag anser emellertid att huvuddragen i den domen fortfarande är relevanta.

93. Genom artikel 215.2 FEUF har det visserligen blivit lättare att avgöra vilka personkategorier som omfattas av tillämpningsområdet för åtgärder som vidtas mot en tredjestat med artiklarna 60 FEU och 301 FEU som rättslig grund, i och med att bestämmelsen gör det möjligt att anta restriktiva åtgärder gentemot fysiska och juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. Emellertid äger fortfarande resonemanget i nämnda dom ett visst intresse, inte minst när det gäller rådets skyldighet att visa att en person som förs upp på förteckningen har en anknytning till regimen i den aktuella tredjestaten, i och med att det materiella innehållet i artikel 301 EG nu finns i artikel 215.1 FEUF.

94. Enligt min mening finns det inga hinder för att denna bestämmelse, såsom tidigare artiklarna 60 EG och 301 EG, kan användas som rättslig grund för åtgärder gentemot ledare i tredjestater samt mot personer som är associerade med dessa ledare. Artikel 215.2 FEUF skulle då omfatta personer som inte kan anses vara associerade med en tredjestat, vilket för övrigt är konsekvent med ordalydelsen i bestämmelsen, i vilken avses fysiska och juridiska personer samt grupper eller enheter ”som inte är stater”.

95. De aktuella förordningarna i förevarande mål antogs med artikel 215 FEUF som rättslig grund, utan att det angavs huruvida åtgärderna avseende frysning av tillgångar mot personer som ansågs associerade med den syriska regimen antogs på grundval av punkt 1 eller punkt 2 i den artikeln.

96. Det väsentliga är under alla omständigheter att hålla i åtanke att huvuddragen i domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138) fortfarande är giltiga, även efter det att nya rättsliga grunder inrättades i artikel 215.1 och 215.2 FUEF.

28 — Rådets förordning av den 28 februari 2008 om förlängning och skärpning av de restriktiva åtgärderna mot Burma/Myanmar om upphävande av förrodning (EG) nr 817/2006 (EUT L 66, s. 1).

29 — Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 april 2006 om förlängning av de restriktiva åtgärderna mot Burma/Myanmar (EUT L 116, s. 77).

30 — Rådets gemensamma ståndpunkt av den 19 november 2007 om ändring av gemensam ståndpunkt 2006/318 (EUT L 308, s. 1).

31 — Min kursivering.

97. Domen visar att ”den främsta svårigheten när det gäller individuella restriktiva åtgärder som formellt är riktade mot en stat är definitionen av den anknytning som den enskilda individ som avses med åtgärderna har till den stat som är det formella målet för åtgärden”. [32]

98. I detta avseende är det väsentliga med domen att där klargörs att det ankommer på rådet, i den mån kriteriet för uppförande på förteckningen i de allmänna bestämmelserna för de aktuella restriktiva åtgärderna bygger på att en kategori av personer har en anknytning till regimen i den berörda tredjestaten, exempelvis att de gagnas av den regimens ekonomiska politik, att vid tillämpningen av det kriteriet visa att den angivna personen har en tillräcklig anknytning till nämnda regim. Det är nämligen en förutsättning för att rådets eftersträvade politiska mål ska kunna uppnås genom att en person förs upp på en förteckning avseende frysning av tillgångar.

99. Även om domstolen medgav att ledare för vissa företag kan bli föremål för restriktiva åtgärder, är det en förutsättning att det fastställts att dessa företagsledare är associerade med ledningen för den aktuella tredjestaten eller att företagens verksamhet är beroende av denna ledning. [33]

100. Domstolen ansåg följaktligen inte att ett påstående som inte kunde styrkas med uppgifter och bevisning var tillräckligt. I avsaknad av precisa och konkreta omständigheter som visar att klaganden gagnas av den ekonomiska politik som förs av ledningen för en tredjestat finns inte en tillräckligt stark anknytning och uppförandet på förteckningen ska ogiltigförklaras. [34]

101. Såsom jag kommer att redogöra för nedan är det i förevarande överklaganden uppenbart att Issam Anbouba har en betydligt närmare anknytning till den syriska regimen och att denna anknytning således inte ska bedömas på samma sätt som i domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138). I motsats till vad som var fallet i det målet har rådet påvisat att Issam Anbouba omfattas av tillämpningsområdet för kriterierna för uppförande på förteckningen, i och med att han i egenskap av framstående affärsman i Syrien tillhör den kategori av personer som gagnas av eller stöder den syriska regimens politik. [35]

2. Domen kommissionen m.fl./Kadi

102. Domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518) rör restriktiva åtgärder gentemot personer och enheter med en anknytning till Usama bin Laden, nätverket Al-Qaida och talibanerna.

103. Enligt rättspraxis till följd av den domen krävs bland annat, för att det ska vara fråga om en sådan effektiv domstolsprövning som garanteras genom artikel 47 i stadgan, ”att unionsdomstolen, vid sin laglighetsprövning av de skäl som legat till grund för beslutet att uppta eller behålla en persons namn i [de förteckningar som avses genom sanktionsåtgärderna], förvissar sig om att det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett *tillräckligt underlag för ett sådant beslut*. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som

32 — Se Beaucillon, C., op. cit., s. 131.

33 — Dom Tay Za/rådet (EU:C:2012:138, punkt 55).

34 — Se Simon, D., ”Mesures restrictives (Myanmar)”, *Revue Europe*, maj 2012, nr 5, comm. 174, där det framhålls att ”domstolens lösning … innebär en begränsning av de personer som kan omfattas av åtgärderna genom att det krävs en viss intensitet i kopplingen”.

35 — I punkt 39 i förslaget till avgörande i målet Tay Za/rådet (EU:C:2011:786), beskrev generaladvokat Mengozzi anknytningen mellan klagandens fader, som var företagsledare, och regimen i den aktuella tredjestaten på följande sätt:

> 35 ”I förevarande mål har det enligt rådets bedömning, som det saknas anledning att ifrågasätta, visat sig att klagandens far är associerad med den burmesiska regimen utan att för den skull tillhöra själva regeringen. Hans egenskap av person som är associerad med den burmesiska regimen följer av den reella nytta han drar av Burmas ekonomiska politik genom de båda företag han driver och det är i den meningen som det band han har till nämnda regim visar sig vara tillräckligt. Detta band är emellertid vad gäller klagandens far, även om det är tillräckligt, framför allt indirekt eftersom han beskrivs som en person som passivt drar nytta av en ekonomisk politik som han inte beslutar om.”

ligger till grund för nämnda beslut …, vilket betyder att domstolskontrollen inte är begränsad till en bedömning av huruvida de angivna skälen är sannolika i abstrakt mening, utan gäller huruvida det *föreligger stöd* för dessa skäl, eller åtminstone för ett av dem som i sig anses räcka som grund för beslutet.” [36]

104. Det är den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen. Det är viktigt att de uppgifter och den bevisning som läggs fram ger stöd för de skäl som har anförts mot den berörda personen. Om det med stöd av dessa omständigheter inte går att sluta sig till att det finns stöd för ett visst skäl ska unionsdomstolen underkänna det som grund för beslutet om att uppta eller behålla det aktuella namnet i förteckningen. [37]

105. Således ”innebär [rätten till försvar och ett effektivt domstolsskydd] att unionsdomstolen, om ett domstolsförfarande inleds, bland annat ska kontrollera att de skäl som anförs i redogörelsen [som stöd för beslutet att föra upp eller behålla någon på förteckningen] är tillräckligt precisa och konkreta, och i förekommande fall – mot bakgrund av de uppgifter som ingetts till den – att *de faktiska omständigheter som ligger till grund för skälen är styrkta*.” [38]

106. Överfört till situationen med framstående affärsmän i en auktoritär regim, är detta krav enligt min mening jämförbart med det som domstolen angav i punkt 55 i domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138), där det angavs att det ”inte [kan] uteslutas att ledare för vissa företag kan bli föremål för restriktiva åtgärder …, *under förutsättning att det visats* att de är associerade med ledningen för [det berörda tredjelandet] eller att företagens verksamhet är beroende av denna ledning.” [39]

107. För att det ska anses tillräckligt styrkt att den person som förts upp på förteckningen har en anknytning till regimen i den aktuella tredjestaten måste det föreligga faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag.

108. Såsom jag kommer att visa nedan finns det i de mål i vilka förevarande överklaganden ingetts ett underlag i form av faktiska omständigheter som utgörs av såväl allmänt kända som ostridiga uppgifter. Följaktligen kan det anses fastställt att Issam Anbouba har en tillräcklig anknytning till den syriska regimen.

3. Domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft

109. Det finns skäl att nämna domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776), som vad beträffar restriktiva åtgärder mot tredjestat utgör en tillämpning av resonemangen i domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518), vilken avsåg en åtgärd riktad mot terrorister.

110. Denna betydelsefulla dom är även intressant i den mån domstolen inte enbart beaktade de restriktiva åtgärdernas förebyggande karaktär utan att dra några slutsatser av detta, utan även vägde in den förebyggande funktionen vid prövningen av huruvida den ifrågasatta åtgärden för frysning av tillgångar var välgrundad.

111. De restriktiva åtgärdernas förebyggande och inte bara repressiva karaktär har naturligtvis betydelse för vad som kan begäras av rådet när det gäller bevismedel och bevisstyrka.

36 — Punkt 119. Min kursivering.
37 — Punkterna 121–123.
38 — Punkt 136. Min kursivering.
39 — Min kursivering.

112. Målet rörde Kala Nafts uppförande på förteckningen över personer och enheter vars tillgångar skulle frysas för att de stödde Islamiska republiken Irans kärntekniska verksamhet som innebar en risk för spridning och utveckling av kärnvapenbärare. Kala Naft är ett iranskt bolag som ägs av National Iranian Oil Company (nedan kallat NIOC) och som fungerar som inköpscentral för NIOC:s olje-, gas- och petrokemiverksamheter.

113. I det förslag till avgörande som jag framlade i detta mål betonade jag det förebyggande syftet med de restriktiva åtgärderna gentemot Islamiska republiken Iran och de slutsatser som måste dras beträffande bevisningen. När det gäller bedömningen av huruvida skälen var välgrundade hävdade jag att när unionsdomstolen, mot bakgrund av handlingarna i målet och de faktiska omständigheter som den känner till, kan konstatera att den risk som en person eller en enhet skapar med hänsyn till bekämpningen av kärnvapenspridning är tillräckligt fastställd får denna person eller enhet med fog anses ge stöd till kärnvapenspridning och således omfattas av en åtgärd om frysning av tillgångar.

114. Domstolen har uppenbarligen tillämpat detta resonemang i sin dom.

115. I domen undersökte domstolen först hur tribunalen hade fastställt och tolkat de allmänna bestämmelserna i de tillämpliga rättsakterna. Därefter gick domstolen närmare in på tribunalens prövning av huruvida de omtvistade rättsakterna var motiverade och välgrundade.

116. Beträffande de allmänna bestämmelserna inledde domstolen med två konstateranden. Å ena sidan fastställdes genom de allmänna bestämmelserna att det fanns en koppling mellan upphandling av förbjudna varor och teknik, i det aktuella fallet viktig utrustning och teknik till nyckelsektorer inom olje- och gasindustrin i Iran, och kärnvapenspridning. [40]

117. Å andra sidan innebar de allmänna bestämmelserna att deltagande i, direkt anknytning till eller stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet var ett kriterium för att föras upp på förteckningen. I det avseendet fann domstolen att begreppet ”stöd” medförde en lägre grad av anknytning till Irans kärntekniska verksamhet än begreppen ”deltagande” och ”direkt anknytning” och att det kunde omfatta upphandling eller försäljning av varor och teknik som hade samband med gas- och oljeindustrin.” [41] För att finna stöd för denna tolkning beaktade domstolen flera rättsakter i vilka inkomsterna från energisektorn och risken med material som är avsett för olje- och gasindustrin nämndes. Därigenom kunde domstolen konstatera att ”de omtvistade rättsakterna avsåg … den iranska olje-, gas- och petrokemiindustrin på grund av den risk för kärnvapenspridning som den industrin utgjorde, såväl vad gäller de inkomster industrin genererade som användningen av utrustning och material som har mycket gemensamt med vad som används för viss känslig verksamhet inom kärnbränslecykeln.” [42]

118. Domstolen fann att tribunalen hade gjort en felaktig rättstillämpning då den slog fast att ”antagande av restriktiva åtgärder gentemot en enhet förutsätter att den aktuella enheten först verkligen har gjort sig skyldig till ett klandervärt beteende. En risk för att enheten anammar ett sådant beteende i framtiden är härvid inte tillräckligt.” [43] ”De olika bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna om frysning av penningmedel är avfattade i allmänna termer (’deltar i, är direkt knutna till eller stöder …’), utan hänvisning till något beteende före beslutet om frysning av penningmedel.” [44] Av detta följer enligt domstolen att ”även när bestämmelserna avser en viss enhet kan hänvisning till ett allmänt verksamhetsändamål i enlighet med vad som framgår av enhetens stadgar vara tillräckligt för att motivera att restriktiva åtgärder antas”. [45]

40 — Punkterna 76 och 77.
41 — Punkt 80.
42 — Punkt 112.
43 — Punkt 84.
44 — Punkt 85.
45 — Idem.

119. Det var mot bakgrund av de allmänna bestämmelserna, i vilka kriteriet för uppförande på förteckningen fastställdes, som domstolen sedan ansåg att det första skälet för uppförande på förteckningen, att Kala Naft handlar i olje- och gassektorutrustning som kan användas för Irans kärntekniska program, var tillräckligt precist och konkret för att Kala Naft skulle kunna kontrollera om de omtvistade rättsakterna var välgrundade och försvara sig vid tribunalen och för att tribunalen skulle kunna företa sin prövning. Beträffande frågan huruvida åtgärden var välgrundad, närmare bestämt huruvida de åberopade faktiska omständigheterna i det första skälet var korrekta, konstaterade domstolen, fortfarande mot bakgrund av de allmänna bestämmelser i vilka kriterierna för uppförande på förteckningen fastställdes, att ”[rådet hade] fog för att anse att åtgärder kunde vidtas gentemot Kala Naft på grund av att bolaget handlade i utrustning för olje- och gassektorn som kunde användas för det iranska kärntekniska programmet.” [46]

120. I det avseendet beaktade domstolen det underlag som utgjordes av den faktiska omständigheten att Kala Naft var inköpscentral för det nationella iranska oljebolaget NIOC. Domstolen framhöll att detta framgick av bolagets bolagsordning och att det inte bestritts av bolaget. Kala Naft anförde själv att det klart framgick av bolagets arbetsmetoder att dess verksamhetsändamål uteslutande avsåg verksamhet inom olje-, gas- och petrokemisektorn. [47] Dessutom anförde Kala Naft att bolaget regelbundet medverkade till upphandling av legeringsportar för NIOC:s eller dess dotterbolags räkning. [48]

121. Mot den bakgrunden konstaterade domstolen att de faktiska omständigheter som åberopades i det första skälet var tillräckligt styrkta och att det första skälet i sig motiverade att bolaget uppfördes på förteckningarna i de omtvistade rättsakterna.

122. Vad gäller de omständigheter som styrkte de skäl som gjorts gällande gentemot Kala Naft konstaterade domstolen i punkt 105 i domen att det var tillräckligt att konstatera att Kala Nafts roll som inköpscentral för NIOC-koncernen följde av såväl dess bolagsordning som de broschyrer som bolaget gav ut. Rådet var således inte skyldigt att styrka Kala Nafts verksamhet med annan bevisning.

123. Domen är viktig, eftersom den visar att domstolens krav på bevisstyrka i domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518) inte systematiskt innebär att åtgärder om frysning av tillgångar ska ogiltigförklaras. Begreppet ”faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag” är tillräckligt vitt och smidigt för att unionsdomstolarna ska kunna anpassa kraven på bevismedel och bevisstyrka till det sammanhang i vilket åtgärderna antas.

124. Domstolen lade för övrigt fram sitt resonemang på ett föredömligt vis. Först gjorde domstolen en noggrann bedömning av räckvidden av kriteriet för uppförande på förteckningen i de allmänna bestämmelserna för de aktuella restriktiva åtgärderna. Därefter tillämpade domstolen sina slutsatser vid prövningen av huruvida den enskilda åtgärden gentemot Kala Naft var välgrundad. Såsom framgår av detta mål är nämligen prövningen av huruvida en restriktiv åtgärd är välgrundad nära kopplad till hur kriteriet för uppförande på förteckningen har utformats i de allmänna bestämmelserna.

125. I detta avseende ska det framhållas att domstolen betonade att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa kriteriet för uppförande på förteckningen i de allmänna bestämmelserna. I punkt 120 i domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776) angav nämligen domstolen, då klaganden hade bestritt att de allmänna bestämmelser som utgjort grund för att uppföra bolaget på förteckningarna var proportionerliga, att ”domstolen [fann] anledning att erinra om följande. Vad gäller domstolskontrollen av att proportionalitetsprincipen har iakttagits har domstolen slagit fast att unionslagstiftaren ska ges ett

46 — Punkt 88.
47 — Punkt 89.
48 — Punkt 90.

stort utrymme för skönsmässig bedömning på ett område där unionslagstiftaren ställs inför *val av politisk*, ekonomisk och social *karaktär* och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar”.[49]

126. Domen visar med andra ord att objektiva och allmänt kända faktiska omständigheter som framgår av ett företags verksamhet, i kombination med ostridiga faktiska omständigheter, kan vara tillräckligt för att anse att rådet har fullgjort sin bevisbörda.

4. Sammanfattning av kraven avseende bevisbördan vid restriktiva åtgärder

127. När det gäller åtgärder som syftar till att utöva påtryckningar på en tredjestat grundas kriterierna för uppförande på förteckningen i allmänhet på en koppling mellan vissa kategorier av personer och den staten. I det hänseendet kan ledare för vissa företag bli föremål för restriktiva åtgärder under förutsättning att det fastställts att de är associerade med ledarna för nämnda stat eller att dessa företags verksamhet är beroende av dessa ledare.

128. En sådan koppling ska påvisas med faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag. Det måste med andra ord finnas tillräckligt stöd för skälen till att en person förs upp på en förteckning om frysning av tillgångar.

129. En restriktiv åtgärd antas genom tillämpning av ett kriterium för uppförande på förteckningen som grundas på en koppling mellan en kategori av personer och regimen i den aktuella tredjestaten, exempelvis att de gagnas av eller stöder regimens politik. Därmed får åtgärden endast antas om det finns ett underlag av tillräckligt precisa och konkreta uppgifter som gör det möjligt att fastställa att den person som avses gagnas av eller stöder den ekonomiska politik som förs av ledarna i nämnda tredjestat.

130. Sådana precisa och konkreta uppgifter kan vara allmänt kända och/eller ostridiga omständigheter. Uppgifter som framgår av en persons ekonomiska verksamhet eller ett uppdrag som personen innehar kan, beroende på sammanhanget, utgöra tillräckliga indicier på att unionen når sitt mål om personen förs upp på förteckningen. I ett sådant fall behöver inte rådet framlägga ytterligare bevisning.

131. Därmed är det dags att undersöka huruvida tribunalens resonemang i de överklagade domarna är förenligt med de bevisbörderegler som följer av domstolens praxis.

B – *Huruvida tribunalens resonemang är förenligt med bevisbördereglerna för restriktiva åtgärder*

132. Tribunalen förde i de överklagade domarna ett resonemang grundat på presumtionsbegreppet för att avfärda argumentet att rådet hade vänt på bevisbördan.

133. Tribunalens resonemang kan sammanfattas enligt följande.

134. Tribunalen konstaterade först med stöd av skälen i beslut 2011/522 att de restriktiva åtgärderna enligt beslut 2011/273 inte hade varit tillräckliga för att få den syriska regimen att upphöra med sitt förtryck av den syriska civilbefolkningen, och att rådet därför ansåg att det fanns skäl att tillämpa nämnda åtgärder mot fler personer och enheter som gagnades av eller stödde den syriska regimen, särskilt mot dem som finansierade eller tillhandahöll regimen logistiskt stöd, inte minst till säkerhetsapparaten, eller som undergrävde ansträngningarna för en fredlig övergång till demokrati. Tribunalens slutsats blev att beslut 2011/522 innebar att de restriktiva åtgärderna utvidgades till att

49 — Min kursivering.

omfatta de främsta syriska företagarna, eftersom rådet ansåg att ledarna för de främsta syriska företagen kunde anses vara associerade med den syriska regimen av det skälet att nämnda företags affärsverksamhet inte kunde vara så lönsamma utan att gynnas av nämnda regim i utbyte mot ett visst stöd till regimen. Tribunalen framhöll att rådet på så sätt avsåg att tillämpa en presumtion om att ledarna för de främsta företagen i Syrien stöder den syriska regimen.

135. Följaktligen var det vid prövningen av kriteriet för uppförande på förteckningen, såsom det fastställts i beslut 2011/522, som tribunalen kom fram till att utvidgningen av kriteriet var baserad på en presumtion om att de främsta företagsledarna i Syrien stödde den syriska regimen. Tribunalen angav därefter de faktiska skälen till att rådet tillämpade presumtionen om stöd till den syriska regimen gentemot Issam Anbouba.

136. Tribunalen undersökte sedan huruvida rådet, utan att göra en felaktig rättstillämpning, kunde tillämpa en sådan presumtion om stöd gentemot Issam Anbouba. Härvid fann tribunalen att rådets presumtion gentemot Issam Anbouba hade en rättslig grund, var proportionerlig och kunde motbevisas. Tribunalens slutsats var att rådet inte hade gjort en felaktig rättstillämpning när rådet ansåg att det var tillräckligt att Issam Anbouba var en framstående affärsman i Syrien för att tillämpa presumtionen att han stödde den syriska regimen ekonomiskt.

137. Det bör prövas huruvida tribunalen genom detta resonemang åsidosatte de bevisbörderegler som har utformats av domstolen.

138. Ovan angiven rättspraxis ger visserligen inte stöd för användningen av presumtionsbegreppet, som tribunalen byggde sitt resonemang på, med undantag av domen Tay Za/rådet (EU:C:2012:138), i vilken domstolen till slut ändå ansåg att en presumtion inte var ett tillräckligt skäl för den aktuella åtgärden, men trots det anser jag att tribunalen gjorde en materiellt riktig bedömning av rådets bevisbörda med hänsyn till den syriska kontexten och den bevisning och de uppgifter som rådet förfogade över.

139. För att motivera att jag kommer fram till samma slutsats som tribunalen ska jag först klargöra kriteriet för uppförande på förteckningen enligt de allmänna bestämmelserna för de aktuella restriktiva åtgärderna och sedan pröva hur detta kriterium tillämpades.

1. Det allmänna kriteriet för uppförande på förteckningen

140. Vid laglighetsprövningen av de enskilda åtgärderna för uppförande på förteckningen avseende frysning av tillgångar ska unionsdomstolen först och främst pröva vilket allmänt kriterium rådet har fastställt för uppförande på förteckningen. Det är nämligen mot bakgrund av det kriteriet som unionsdomstolen i varje enskilt fall ska pröva huruvida skälen i de omtvistade rättsakterna är tillräckligt precisa och konkreta, huruvida de faktiska omständigheter som ligger till grund för skälen, mot bakgrund av de uppgifter som ingetts, är styrkta och slutligen huruvida de anförda omständigheterna utgör en tillräcklig grund för att motivera uppförandet på förteckningen.

141. Först vill jag påpeka att det verkligen var utifrån kriteriet för uppförande på förteckningen i beslut 2011/522 som tribunalen prövade huruvida bevisbördereglerna hade iakttagits.

142. Det framgår av tribunalens prövning att de personer som i samband med de restriktiva åtgärderna i syfte att utöva påtryckningar på den syriska regimen fördes upp på förteckningarna avseende frysning av tillgångar successivt utvidgades till att omfatta inte endast ledarna i Arabrepubliken Syrien, utan även personer och enheter som gagnades av eller stödde regimen i den tredjestaten.

143. Genom beslut 2011/273 avsåg Europeiska unionen att med kraft fördöma det brutala kuvandet, bland annat med skarp ammunition, av fredliga protester på olika platser i Syrien, vilket resulterade i att flera demonstranter dödades och i att människor skadades samt innebar godtyckliga frihetsberövanden. EU uppmanade således de syriska säkerhetsstyrkorna att visa återhållsamhet i stället för förtryck (skäl 2 i beslutet). I skäl 3 i beslutet anges att det mot bakgrund av den allvarliga situationen bör införas restriktiva åtgärder mot Syrien och mot de personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien. I artikel 4.1 i beslut 2011/273 föreskrivs följaktligen att tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien och fysiska eller juridiska personer samt enheter som har anknytning till dem ska frysas.

144. I beslut 2011/522 erinrade rådet i skäl 2 om att Europeiska unionen den 18 augusti 2011 i de starkaste ordalag fördömde den brutala aktion som Bashar al-Assad och hans regim genomförde mot sitt eget folk, vilken hade lett till att många syriska medborgare dödats eller skadats. Unionen har upprepade gånger betonat att det brutala förtrycket måste stoppas, att frihetsberövade demonstranter måste friges, att internationella humanitära organisationer och människorättsorganisationer och medier måste ges fritt tillträde samt att en nationell dialog mellan alla parter måste inledas. Rådet konstaterade i samma skäl att den syriska ledningen emellertid hade fortsatt att trotsa uppmaningarna från unionen och från det internationella samfundet i stort. Mot den bakgrunden beslutade unionen, enligt vad som framgår av skäl 3 i beslutet, att anta ytterligare restriktiva åtgärder mot den syriska regimen.

145. Således föreskrivs i skäl 4 i beslut 2011/522 att ”[r]estriktionerna mot inresa samt frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser bör tillämpas på *ytterligare personer och enheter som gagnas av eller stöder regimens politik*, särskilt mot personer och enheter *som finansierar regimen* eller tillhandahåller regimen logistiskt stöd, i synnerhet säkerhetsapparaten, eller som undergräver ansträngningarna för att få till stånd en fredlig övergång till demokrati i Syrien.” [50]

146. Denna vilja omsattes i en ändring av artikel 4.1 i beslut 2011/273, i vilken det därefter föreskrivs att ”[a]lla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, eller ägs, innehas eller kontrolleras av personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, *personer och enheter som gagnas av eller stöder regimen* samt personer och enheter som har anknytning till dem … ska frysas”. [51]

147. Det utvidgade kriteriet för uppförande på förteckningen omsattes i förordning nr 878/2011 om ändring av förordning nr 442/2011. Artikel 5.1 i den sistnämnda förordningen, i dess ändrade lydelse, avser således, utöver personer som är ansvariga för det våldsamma förtrycket av civilbefolkningen i Syrien, ”personer och enheter *som gagnas av eller stöder regimen*, eller personer och enheter som har anknytning till dem.” [52]

148. Beslut 2011/273 upphävdes senare genom beslut 2011/782, varigenom åtgärder som införts genom det förstnämnda beslutet sammanställdes med ytterligare åtgärder i ett enda rättsinstrument. Artikel 18.1 i beslut 2011/782 om restriktioner för inresa, och artikel 19.1 i samma beslut, som rör frysning av penningmedel och ekonomiska resurser, avser ”personer som gagnas av eller stöder regimens politik”. Beslut 2011/782 genomfördes genom förordning nr 36/2012, genom vilken förordning nr 442/2011 upphävdes.

50 — Min kursivering.

51 — Se artikel 1.3 i beslut 2011/522. Min kursivering.

52 — Se artikel 1.3 i förordning nr 878/2011. Min kursivering.

149. Samtidigt som kriteriet för uppförande på förteckningen över personer vars tillgångar ska frysas utvidgades antogs ytterligare restriktiva åtgärder, bland annat ett förbud mot investeringar i råoljesektorn, ett förbud mot att medverka i vissa infrastrukturprojekt och att investera i sådana projekt samt ett förbud mot att leverera syriska mynt och sedlar till Syriens centralbank.

150. Unionens strategi har således sedan 2011 varit att införa både restriktiva åtgärder av allmän karaktär, exempelvis förbud mot investeringar i ekonomiska sektorer, och restriktiva åtgärder av individuell karaktär, exempelvis frysning av tillgångar och ekonomiska resurser. Nya åtgärder tillkommer så länge förtrycket av civilbefolkningen pågår, för att öka trycket på den syriska regimen och tvinga den att ändra sitt beteende. Det allvarliga läget i Syrien och avsaknaden av påvisade framsteg kräver således ytterligare restriktiva åtgärder.

151. När det gäller åtgärder om frysning av tillgångar har kriteriet för uppförande på förteckningen utvidgats till att omfatta personer och enheter som gagnas av eller stöder den syriska regimens politik.

152. Såsom följer av skäl 4 i beslut 2011/522 utvidgades kriteriet för uppförande på förteckningen för att förhindra att vissa personer och enheter finansierar regimen eller tillhandahåller regimen logistiskt stöd. Enligt rådets bedömning är det nämligen genom att blockera sådant stöd som målet att få ett slut på de övergrepp som begås av Bashar al-Assads regim kan nås.

153. Genom att införa ett sådant kriterium för uppförande på förteckningen ansåg rådet att regimen skulle försvagas, i och med att stödet från personer och enheter som gagnas av regimens politik skulle minska då deras tillgångar frystes.

154. I det hänseendet ska det medges att rådet har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa de allmänna bestämmelserna med kriterier för uppförande på förteckningen. Detta uttalades av domstolen i punkt 120 i domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776).

155. Det framgår av skälen 2–4 i beslut 2011/522 att rådets avsikt var att få ett slut på den syriske presidenten Bashar al-Assads och hans regims oförsonliga förtryck av den egna befolkningen, att utverka frigivning av de gripna demonstranterna, att ge humanitära organisationer, internationella människorättsorganisationer och massmedier fritt tillträde till syriskt territorium och att inleda en verklig nationell dialog som är öppen för alla.

156. Med hänsyn till målens betydelse och art kunde rådet anse det nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärderna till en större krets än ledarna för den aktuella tredjestaten. Det var rådets sak att mot bakgrund av resultatet av de tidigare restriktiva åtgärderna bedöma huruvida det var lämpligt att utvidga räckvidden för att öka trycket på den berörda tredjestaten.

157. Rådet kunde dessutom anse att det eftersträvade målet inte kunde uppnås om de aktuella restriktiva åtgärderna endast riktade sig till ledarna för den syriska regimen, och inte till personer som gagnas av eller stöder denna regim, eftersom dessa ledare lätt kunde få bland annat det ekonomiska stöd de behöver för att fortsätta att förtrycka civilbefolkningen från andra personer, antingen personer med ledningsuppdrag i de statliga institutionerna i Syrien [53] eller personer i en ledande ekonomisk ställning i denna stat. Följaktligen hade rådet fog för att anse att antagandet av restriktiva åtgärder mot personer och enheter som gagnas av den politik som förs av regimen i den aktuella tredjestaten och som, av detta skäl, har en anknytning till denna regim, kunde bidra till ett tryck på nämnda regim som kan leda till att förtrycket av civilbefolkningen upphör eller mildras. [54] Rådets val att utvidga

53 — Se dom Mayaleh/rådet (T-307/12 och T-408/13, EU:T:2014:926, punkt 147).

54 — Ibidem (punkt 148).

tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärderna till att omfatta personer som gagnas av regimens politik är således förenligt med det ursprungliga syftet med åtgärderna, att få ett slut på de våldsamheter som begås av den auktoritära syriska regimen, det vill säga att fungera som ett tvångsmedel i syfte att få till stånd en förändring av en situation eller ett beteende.[55]

158. Naturligtvis var det presumtioner som låg till grund för rådets fastställande av de allmänna bestämmelserna med kriterier för uppförande på förteckningen, i den mån bestämmelserna fastställdes med utgångspunkt i en värdering av vissa personers anknytning till regimen och således vilken betydelse de restriktiva åtgärderna kunde få när det gällde att uppnå det mål som fastställts av rådet, nämligen att få ett slut på det blodiga förtrycket av civilbefolkningen i Syrien. Med andra ord fastställde rådet ett kriterium för uppförande på förteckningen som oundgängligen bygger på en värdering av den potentiella effekten på det eftersträvade målet av att en viss kategori av personer väljs ut.

159. I förevarande fall ansåg rådet, när det allmänna kriteriet för uppförande på förteckningen fastställdes, att den omständigheten att en person gagnas av den syriska regimens politik innebär att den personen har en nära förbindelse med regimen. Genom att omfatta denna kategori av personer skulle åtgärderna om frysning av tillgångar således bidra till att försvaga nämnda regim. Rådet överskred inte vid den bedömningen det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet enligt vad som anges ovan bör medges.

2. Tillämpningen av det allmänna kriteriet för uppförande på förteckningen

160. Att de restriktiva åtgärderna antogs gentemot Issam Anbouba vittnar om rådets vilja att hänföra vissa företagsledare till den kategori av personer som gagnas av eller stöder den syriska regimens politik.

161. I det hänseendet ansåg rådet, såsom framgår av punkt 32 i dom T-563/11 och punkt 42 i dom T-592/11, att ledarna för de främsta syriska företagen kunde anses vara associerade med den syriska regimen i och med att nämnda företags affärsverksamhet inte kunde vara framgångsrik om de inte gynnades av nämnda regim i utbyte mot ett visst stöd.

162. Rådet fastställde således att det fanns en koppling mellan de två delarna av kriteriet för uppförande på förteckningen, vilket som tidigare angetts avser personer som gagnas av eller som stöder regimens politik. Rådet ansåg att en person inte kan gagnas av regimens politik utan att stödja regimen.

163. Att de två delarna av kriteriet om uppförande på förteckningen var sammanlänkade innebar att de ursprungliga skäl som angavs för att Issam Anbouba fördes upp på förteckningen var följande: ”[o]rdförande i [SAPCO]. Stöder den syriska regimen ekonomiskt.” Skälen i bilaga II till förordning nr 36/2012 grundas även till en del i ett ekonomiskt stöd från Issam Anbouba till den syriska regimen.

164. Såsom följer av dessa skäl var det Issam Anboubas ekonomiska ställning som låg till grund för rådets slutsats att han stödde Bashar Al-Assads regim ekonomiskt.

165. Vid förhandlingen vid tribunalen fick rådet tillfälle att styrka nämnda skäl med ett visst antal faktiska omständigheter som visade på Issam Anboubas viktiga ekonomiska ställning, på att det fanns affärskopplingar mellan honom och en närstående till Bashar al-Assad och, slutligen, på att Issam Anbouba innehade administrativa uppdrag inom den ekonomiska sektorn. Dessa faktiska omständigheter framgår av punkt 33 i dom T-563/11 och punkt 43 i dom T-592/11.

55 — Se Beaucillon, C., op. cit., s. 485.

166. Tribunalen grundade sig även i punkt 38 i dom T-563/11 och punkt 48 i dom T-592/11 på den syriska regimens auktoritära karaktär och statens detaljkontroll av den syriska ekonomin när den fann att rådet hade fog för att utifrån tidigare erfarenheter anse att verksamheter som bedrivs inom flera olika sektorer av en av de främsta affärsmännen i Syrien inte hade kunnat vara framgångsrik om denne inte hade gynnats av nämnda regim i utbyte mot ett visst stöd till regimen.

167. Det var med stöd av denna faktiska grund som tribunalen ansåg att rådet hade tillämpat en presumtion om att Issam Anbouba stödde den syriska regimen.

168. Jag instämmer visserligen i tribunalens slutsats att rådet uppfyllde sin bevisbörda, men däremot är jag inte övertygad om att kriteriet för uppförande på förteckningen, när det väl är fastställt, ska prövas med hjälp av presumtionsbegreppet och genom att i varje enskilt fall bedöma huruvida denna presumtion har en rättslig grund, är proportionerlig och kan motbevisas.

169. Förevarande mål visar enligt min mening att bedömningen snarare kompliceras än förenklas om resonemanget byggs upp enbart kring presumtionsbegreppet. Användningen av detta begrepp får dessutom den paradoxala följden att ju starkare det faktiska underlaget till presumtionen är, i desto högre grad kan det göras gällande att presumtionen inte kan motbevisas. Därmed kan den bestridas som princip.

170. Följaktligen anser jag att det vore både tydligare och mer i linje med domstolens praxis att helt enkelt pröva huruvida rådet fullgjort sin bevisbörda med avseende på kriteriet för uppförande på förteckningen i de allmänna bestämmelserna för de aktuella restriktiva åtgärderna. Härvid ska unionsdomstolen pröva huruvida skälen till att en person förts upp på förteckningen, mot bakgrund av de uppgifter och den bevisning som anförts av rådet, kan anses tillräckligt styrkta. Närmare bestämt ska domstolen, i en sådan situation som den aktuella i förevarande överklaganden, kontrollera huruvida den aktuella åtgärden antogs med stöd av precisa och konkreta uppgifter som gör det möjligt att fastställa att den person som förts upp på förteckningen gagnas av eller stöder den ekonomiska politik som förs av ledarna i tredjestaten.

171. För att kontrollen ska bli realistisk är det klart att unionsdomstolen måste ta full hänsyn till i vilket sammanhang de restriktiva åtgärderna antagits. I och med att åtgärderna avser en tredjestat i inbördeskrig som leds av en auktoritär regim kan unionsdomstolen, såsom jag kommer att redogöra för närmare nedan, inte ställa några höga beviskrav. Läget var akut och det var svårt att företa undersökningar. Unionsdomstolen bör följaktligen anse att rådet uppfyller sin bevisbörda om det lägger fram precisa, konkreta och samstämmiga indicier till stöd för skälen till uppförandet på förteckningen.

172. Mitt förbehåll när det gäller att använda presumtionsbegreppet vid tillämpningen av kriteriet för uppförande på förteckningen innebär att jag anser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning genom att bygga upp hela sitt resonemang kring detta begrepp. Emellertid finns det skäl att erinra om att det följer av rättspraxis att ”om en dom från [tribunalen] innehåller domskäl som strider mot gemenskapsrätten, men domslutet visar sig vara riktigt enligt andra rättsliga grunder, ska överklagandet av denna dom ogillas”.[56] Följaktligen saknas skäl att gilla förevarande överklaganden, i den mån jag instämmer i tribunalens slutsats, det vill säga att rådet fullgjorde sin bevisbörda.

173. Skälen till att Issam Anbouba fördes upp på förteckningen kan, i enlighet med tribunalens slutsats, anses vara tillräckligt styrkta.

174. Tribunalen hade nämligen fog för att anse att rådets bevisbörda hade fullgjorts, i den mån det förelåg både allmänt kända och ostridiga omständigheter.

56 — Se bland annat domen Artegodan/kommissionen (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

175. För övrigt kan tribunalen inte klandras för att den inte krävde ytterligare bevisning av rådet, med hänsyn till den syriska regimens art och det pågående inbördeskriget i Syrien.

a) Allmänt kända omständigheter

176. Tribunalen betonade i punkt 38 i dom T-563/11 och i punkt 48 i dom T-592/11 med rätta beroendeförhållandet mellan näringslivet i Syrien och Bashar al-Assads regim.

177. Att ett sådant beroendeförhållande föreligger följer enligt tribunalen av tidigare erfarenheter. Det rör sig med andra ord om en allmänt känd omständighet.

178. I detta hänseende finns det skäl att precisera att det följer av rättspraxis att det vid en prövning av ett överklagande i princip är uteslutet att kontrollera huruvida en omständighet är allmänt känd, utom i det fall då de faktiska omständigheterna har missuppfattats. [57]

179. Under alla omständigheter vill jag framhålla att det framgår av ett flertal studier av Bashar al-Assads regim att det föreligger ett beroendeförhållande mellan näringslivet och regimen i Syrien.

180. Således är det allmänt känt att tillträdet till landets politiska och ekonomiska resurser under denna auktoritära och baathdominerade regim går via sådana institutioner som Baathpartiet, underrättelsetjänsten och armén.

181. Regimen lyckades redan på 90-talet få den handelsidkande medelklassens stöd, inte minst i valen, genom att ge den tillträde till parlamentet. [58] Därigenom fick denna samhällsgrupp möjlighet att tillvarata sina särintressen inom regimen. [59] Denna intressesamverkan har alltid utgjort och utgör fortfarande baathregimens grundval. [60]

57 — Enligt domstolen ”bör det erinras om att det … åvilar den person som åberopar vissa omständigheter till stöd för ett anspråk att bevisa att dessa är riktiga (se dom … Brunnhofer, C-381/99, [EU:C:2001:358], punkt 52) och att, undantag från denna regel visserligen ska göras när anklagelsen rör allmänt kända omständigheter, men att det ankommer på domstolen i första instans att avgöra huruvida de aktuella omständigheterna är allmänt kända vilket utgör en bedömning av faktiska omständigheter som, utom i det fall då uppgifterna har missuppfattats, inte är underställd domstolens kontroll vid ett överklagande (se dom … harmoniseringsbyrån/Celltech (C-273/05 P, [EU:C:2007:224], punkterna 39 och 45 och där angiven rättspraxis)” (se beslut Provincia di Ascoli Piceno och Comune di Monte Urano/Apache Footwear m.fl., C-464/07 P(I), EU:C:2008:49, punkt 9).

58 — Se Belhadj, S., *La Syrie de Bashar al-Assad–Anatomie d'un régime autoritaire*, Belin, Paris, 2013, s. 267 och 268.

59 — Ibidem (s. 270 och 271).

60 — Ibidem (s. 272).

182. Trots den ekonomiska liberaliseringsprocess som inleddes av Bashar al-Assad har staten fortfarande en hård kontroll över den syriska ekonomin. [61] Ekonomin är fortfarande kraftigt reglerad och subventionerad, och liberaliseringsprocessen är i högsta grad selektiv. [62] Detta fenomen har bidragit till framväxten av en ”klienteliserad affärsdrivande borgarklass” [63] och regimen karakteriseras av en korrumperad förvaltning. [64]

183. Således har nära förbindelser, ofta med familjeförgreningar, byggts upp mellan affärsmän som varit måna om att dra nytta av den ekonomiska liberaliseringen och den sittande regimen. Samtidigt som regimen på detta vis försäkrade sig om politiskt och ekonomiskt stöd från företagsledarna kunde de sistnämnda utnyttja sina förbindelser med regimen för att få lönsamhet i sina affärsverksamheter. [65] Det är på detta vis som ett ömsesidigt beroendeförhållande vuxit fram mellan näringslivet och den sittande regimen. [66] Affärseliten har således blivit ett viktigt stöd för regimen. [67]

184. Mot den bakgrunden hade tribunalen fog för att anföra det ömsesidiga beroendeförhållandet mellan näringslivet och den syriska regimen som stöd för sin slutsats att detta utgjorde allvarliga indicier för att en sådan företagsledare som Issam Anbouba stöder den syriska regimen.

185. Tribunalen grundade i övrigt sitt resonemang på en rad ostridiga omständigheter.

61 — Ibidem. Trots en uttalad vilja att gå över från en reglerad och skyddad ekonomi till en öppen marknadsekonomi, anges att ”flertalet av de högsta företrädarna [som tillhör Baathpartiet] och inte minst Bashar [al-Assad] inte gör någon hemlighet av att de vill behålla full kontroll över den omvandlingen av de nationella ekonomiska strukturerna” (s. 297 och 298).

62 — Se 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. På s. 15 respektive s. 18 anges följande:
”The liberalisation process proved, however, selective and partial as the economy overall remained highly regulated and subsidized. … the 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 — Se Belhadj, S., op. cit., s. 344.

64 — Se ”Syria Under Bashar (II): Domestic Policy Challenges”, International Crisis Group, Middle East Report no 24, 11 februari 2004. P s. 3 respektive s. 11 anges följande:
”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.”

65 — Se Friberg Lyme, R., op. cit. På s. 20 respektive s. 21 anges följande:
”[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. På s. 24 anges följande:
”[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. I fotnot 21 anges följande:
– ”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.”

b) Ostridiga omständigheter

186. Issam Anbouba är ordförande i SAPCO, ett stort livsmedelsföretag (SAPCO innehar 60 procent av marknaden för sojaolja).

187. Issam Anbouba leder dessutom flera företag som bedriver verksamhet på fastighets- respektive utbildningsområdet.

188. Det har inte bestritts att Issam Anboubas verksamheter har varit framgångsrika under den ekonomiska liberaliseringsprocess som inleddes av Bashar al-Assads regim, vilket även styrks av de faktiska omständigheterna. Härmed är det fastställt att utpekandet av Issam Anbouba uppfyller den första delen av kriteriet för uppförande på förteckningen, det vill säga personer som gagnas av den syriska regimens politik.

189. Issam Anbouba har gjort gällande att det strider mot domstolens praxis när det gäller frysning av tillgångar att tillämpa restriktiva åtgärder mot fysiska personer till följd av deras ekonomiska och sociala ställning, oavsett deras personliga beteende. Det anser inte jag. Domstolen har sedan domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518) krävt faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag, men dessa omständigheter avgörs i högsta grad av kriteriet för uppförande på förteckningen i de allmänna bestämmelserna för de aktuella restriktiva åtgärderna, och när det gäller att fastställa de kriterierna har rådet, enligt vad som anges ovan, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. I förevarande fall kunde rådet utan svårigheter visa att Issam Anbouba gagnades av regimens politik genom att redogöra för sådana objektiva faktorer som utvecklingen av Issam Anboubas ekonomiska verksamheter och den ekonomiska ställning han uppnått under den nuvarande regimen, utan att behöva påvisa något särskilt personligt beteende.

190. Dessutom styrker andra ostridiga omständigheter att Issam Anbouba verkligen omfattas av tillämpningsområdet för den andra delen av kriteriet för uppförande på förteckningen, det vill säga personer som stöder den syriska regimen.

191. Issam Anbouba har nämligen medgett att han från 2007 till april 2011 var en av nio styrelseledamöter i Cham Holding, det största privata bolaget i Syrien. En av de båda ordförandena i styrelsen var Rami Makhlouf, en kusin till den syriske presidenten Bashar al-Assad.

192. Rami Makhlouf är, precis som sin bror Ehab, en inflytelserik affärsman i Syrien. Båda två kontrollerar flera stora företag. Kommissionen har i sin inlaga angett, vilket inte bestritts, att vissa av dessa företag drivs enligt licenser som efter den ekonomiska liberaliseringsprocessen utfärdades till privata företag som ofta kontrollerades av medlemmar av den syriske presidentens familj.

193. Kommissionen har understrukit, vilket inte har bestritts av Issam Anbouba, att Cham Holding, som genom sina dotterbolag bedriver verksamhet inom flera ekonomiska sektorer, har en anknytning till Bashar al-Assads regim, inte minst genom Bashar al-Assads familjeanknytning till Rami Makhlouf. Issam Anbouba har själv angett att enheten är ”känd för att stå den syriska statsapparaten nära”. [68]

194. Att Issam Anbouba fram till nyligen var styrelseledamot i Cham Holding visar i sig att han står nära Bashar al-Assads regim.

68 — Se s. 7 i hans svarsinlaga till kommissionens inlaga.

195. Med hänsyn till denna ostridiga faktiska omständighet hade tribunalen fog för slutsatsen att Issam Anbouba hade en affärsförbindelse med en närstående till Bashar al-Assad och att Issam Anbouba med hänsyn till den auktoritära regimen och statens hårda kontroll av den syriska ekonomin inte hade kunnat utveckla sina affärsverksamheter utan att gynnas av regimens stöd och i utbyte ge ett visst stöd till regimen.

196. Tribunalen tog för övrigt vid sin bedömning hänsyn till att Issam Anboubas ställning inte var jämförbar med vilken företagsledare som helst. Issam Anbouba hade en särskild ställning genom att han var framgångsrik i så många olika ekonomiska sektorer och genom sina affärsförbindelser med en affärsman som stod nära den sittande regimen.

197. Issam Anboubas ställning karakteriseras även av att han enligt eget medgivande varit generalsekreterare vid handels- och industrikammaren i staden Homs från 2004 till 2008. Denna ostridiga faktiska omständighet utgör ett allvarligt belägg för att han hade inflytande över den selektiva liberaliseringen av den syriska ekonomin. Den syriska regimens art och det sätt som liberaliseringsprocessen genomfördes på gör det rimligt att anse att Issam Anbouba kunde dra fördel av sitt uppdrag för att utveckla sina affärer och att detta uppdrag, under alla omständigheter, vittnar om en viss anknytning till Bashar al-Assads regim. [69]

198. Avslutningsvis är det viktigt att precisera att Issam Anbouba inte har bestritt vare sig den syriska regimens auktoritära art eller statens hårda kontroll av den syriska ekonomin. Att regimen är ”totalitär” har han för övrigt själv medgett i en inlaga. [70]

c) Faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag

199. Mot bakgrund av samtliga allmänt kända och ostridiga omständigheter kunde tribunalen med rätta anse att rådet hade fullgjort sin bevisbörda.

200. Dessa faktiska omständigheter var nämligen i sig av den arten att de visade att Issam Anbouba verkligen omfattades av tillämpningsområdet för kriteriet för uppförande på förteckningen, det vill säga personer som gagnas av eller stöder regimens politik.

201. Nämnda faktiska omständigheter utgjorde för övrigt precisa, konkreta och samstämmiga indicier för att Issam Anbouba stödde Bashar al-Assads regim. Skälen som låg till grund för Issam Anboubas uppförande på förteckningen avseende frysning av tillgångar kunde således anses vara tillräckligt styrkta.

202. I och med att det förelåg sådana faktiska omständigheter som utgjorde ett tillräckligt underlag behövde tribunalen således inte kräva någon ytterligare bevisning eller ytterligare upplysningar av rådet.

203. Det vore olämpligt, med hänsyn till läget i Syrien, att lägga ytterligare bevisbörda på rådet och kräva mer än de objektiva uppgifter som rådet anförde vid tribunalen.

69 — Se Friberg Lyme, R., op. cit., I fotnot 20 anges följande:
”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 — Se punkt 33 i hans överklagande.

204. För att anpassa de beviskrav som kan ställas av rådet till verkligheten i Syrien måste unionsdomstolen ta hänsyn till att Arabrepubliken Syrien befinner sig i inbördeskrig, vilket gör det svårt att få fram bevisning och objektiva uppgifter. Utöver kriget i sig förvärras läget för närvarande av terroristgruppen Islamiska statens hänsynslöshet. Issam Anbouba har själv medgett att den nuvarande situationen i Syrien komplicerar rådets bevishantering. [71]

205. Den regim som de restriktiva åtgärderna riktar sig mot sitter för övrigt kvar, och därmed är det uteslutet att unionen på något sätt samarbetar med de nationella myndigheterna för att få fram de uppgifter eller den bevisning som behövs.

206. Slutligen gör förtrycket av civilbefolkningen att det i praktiken är svårt, eller till och med omöjligt, att samla in vittnesmål från politiska motståndare som finns på plats eller som har anhöriga i Syrien och som går med på att namnges. De undersökningssvårigheter och de risker för uppgiftslämnare som detta innebär utgör hinder för att precisa uppgifter om enskildas personers beteende som styrker att de stöder regimen läggs fram.

207. Den rådande krigssituationen i Syrien föranleder följaktligen en anpassning av rådets bevisbörda. På en fråga i detta avseende vid förhandlingen medgav Issam Anbouba för övrigt att kriget i Syrien försvårade bevishanteringen och således gjorde det nödvändigt med en anpassning av principerna för bevishanteringen.

208. Mot den bakgrunden har rådet fullgjort sin bevisbörda om rådet vid unionsdomstolen redogör för tillräckligt konkreta, precisa och samstämmiga indicier som gör det möjligt att fastställa att den person som omfattas av en åtgärd om frysning av tillgångar har en tillräcklig anknytning till den regim som ska bekämpas.

209. Den ovan beskrivna situationen innebär således att bevisbördan måste avvägas. Det är visserligen inte förenligt med domstolens praxis enligt domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518) att ålägga den person som förts upp på en förteckning avseende frysning av tillgångar att lägga fram bevisning om att det saknas välgrundade skäl att föra upp vederbörande på förteckningen, men denna rättspraxis ska inte heller innebära alltför höga beviskrav så att rådet måste lägga fram omöjlig bevisning.

210. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag, i likhet med vad tribunalen fann i de överklagade domarna, att rådet fullgjorde sin bevisbörda enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, enligt domstolens tolkning i domen kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518), genom att som grund för skälen till att Issam Anbouba fördes upp på förteckningen anföra en rad allmänt kända och ostridiga omständigheter som tillräckligt styrkte att Issam Anbouba hade en anknytning till den syriska regimen.

211. För övrigt iakttog tribunalen sin skyldighet att erbjuda varje person som bestrider en åtgärd om frysning av tillgångar möjlighet att lägga fram uppgifter som styrker att vederbörande, trots att det föreligger allvarliga indicier för att vederbörande kan hänföras till den kategori av personer och enheter som avses med kriteriet för uppförande på förteckningen, inte har någon anknytning till regimen i den aktuella tredjestaten.

212. Resonemangen i de överklagade domarna vittnar på flera ställen om att tribunalen beaktade denna möjlighet för Issam Anbouba att inkomma med bevisning om motsatsen, det vill säga att han inte gagnades av eller stödde regimens politik. Jag hänför mig i detta avseende till punkterna 41 och 42 i dom T-563/11 och till punkterna 51 och 52 i dom T-592/11 samt till punkterna 45–60 i dom

71 — Se s. 3 i hans svarsskrivelse till kommissionens intervention.

T-563/11 och punkterna 63–76 i dom T-592/11, i vilka tribunalen betonade möjligheten för Issam Anbouba att inkomma med bevisning om motsatsen och därefter konkret prövade de uppgifter som han hade framlagt i avsikt att visa att rådet hade fel i sin bedömning att han, i egenskap av framstående affärsman i Syrien, gav ekonomiskt stöd till den syriska regimen.

213. Följaktligen iakttog verkligen tribunalen, i motsats till vad Issam Anbouba har gjort gällande, principen om ett kontradiktoriskt förfarande och rätten till försvar.

214. Issam Anbouba har i sina överklaganden egentligen inte försökt bestrida tribunalens bedömning av de uppgifter han anförde för att bestrida att han stöder den syriska regimen. I vilket fall som helst är domstolen i och med att rådet enligt vad som anges ovan fullgjorde sin bevisbörda när det gäller restriktiva åtgärder inte behörig att pröva tribunalens bedömning av den bevisning som anfördes av Issam Anbouba.[72]

VIII – **Förslag till avgörande**

215. Mot bakgrund av det ovanstående föreslår jag att domstolen ska

— ogilla överklagandena och

— förplikta Issam Anbouba att ersätta rättegångskostnaderna.

72 — Dom Hüls/kommissionen (EU:C:1999:358, punkt 65).