

Дело T-390/08

Bank Melli Iran **срещу** **Съвет на Европейския съюз**

„Обща външна политика и политика на сигурност — Приети ограничителни мерки срещу Ислямска република Иран с цел предотвратяване на ядреното разпространение — Замразяване на средства — Жалба за отмяна — Съдебен контрол — Злоупотреба с власт — Равно третиране — Пропорционалност — Право на собственост — Право на защита — Право на ефективна съдебна защита — Задължение за мотивиране — Компетентност на Общността“

Решение на Първоинстанционния съд (втори състав) от 14 октомври
2009 г. II - 3974

Резюме на решението

- 1. Европейски общности — Съдебен контрол за законосъобразност на актовете на институциите — Регламент относно ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Обхват на контрола — Разграничение между общи норми и актове за прилагане на тези норми към конкретни субекти (членове 60 ЕО и 301 ЕО; Регламент № 423/2007 на Съвета)*
- 2. Актове на институциите — Валидност — Общностни актове, с които се изпълняват цели по Договора за ЕС в областта на външните отношения — Преценка само въз основа на общностното право (членове 60 ЕО и 301 ЕО; член 2 ЕС; Регламент № 423/2007 на Съвета)*

3. Европейски съюз — Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Неограничаване на компетентността на Съвета за изпълнение на приетите от Съвета за сигурност на ООН ограничителни мерки
(членове 60 ЕО и 301 ЕО; съображение 6 и член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент № 423/2007 на Съвета)
4. Европейски съюз — Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Решение за замразяване на средствата на иранска банкова институция — Липса на приети от Съвета мерки за замразяване на средствата на други субекти, които се намират в същото положение — Нарушение на принципа за равно третиране — Липса
(член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 на Съвета; Решение 2008/475 на Съвета)
5. Актове на институциите — Мотиви — Задължение — Обхват — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Минимални изисквания
(член 253 ЕО; член 7, параграфи 1 и 2 и член 15, параграф 3 от Регламент № 423/2007 на Съвета)
6. Общностно право — Принципи — Право на защита — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Задължение за съобщаване на установените в ущърб на съответното лице обстоятелства — Обхват
(член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 на Съвета; Решение 2008/475 на Съвета)
7. Общностно право — Принципи — Право на защита — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Право на достъп до документите — Право на изслушване — Права, които зависят от подаването на искане в този смисъл до Съвета
(член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 на Съвета; Решение 2008/475 на Съвета)
8. Европейски съюз — Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Жалба за отмяна, подадена от субект, засегнат от решение за замразяване на средства — Разпределяне на доказателствената тежест — Нарушение на правото на ефективна съдебна защита — Липса
(член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 на Съвета; Решение 2008/475 на Съвета)
9. Европейски съюз — Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки срещу Иран — Замразяване на средства на лица, субекти и организации, участващи във или подкрепящи ядреното разпространение — Естество на тези мерки — Липса на наказателен характер
(Регламент № 423/2007 на Съвета)

1. Във връзка с интензитета на съдебния контрол в рамките на Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран, чиято цел е да се окаже натиск върху Иран с оглед предотвратяването на ядреното разпространение, трябва да се разграничат два вида обстоятелства. От една страна, членовете от този регламент предвиждат общите правила, уреждащи режима на ограничителните мерки, които той установява. От друга страна, приложение V към него, изброяващо субектите, към които са насочени мерките за замразяване на финансови средства, приети на основание на член 7, параграф 2 от същия регламент, представлява съвкупност от актове за прилагането на посочените по-горе общи правила към конкретни субекти.

Що се отнася до уреждащите режима на ограничителните мерки общи правила, Съветът разполага с широко право на преценка във връзка с обстоятелствата, които да вземе предвид с оглед на приемането на икономически и финансови санкции на основание членове 60 ЕО и 301 ЕО в съответствие с приета в рамките на общата външна политика и политика на сигурност обща позиция. Тъй като общностният съд не може по-конкретно да замести преценката на Съвета със своята преценка на доказателствата, фактите и обстоятелствата, обосноваващи приемането на такива мерки, упражняваният от този съд контрол трябва да се сведе до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт. Този ограничен контрол се прилага по-конкретно за преценката на съображенията за целесъобразност, на които се основават такива мерки.

Що се отнася до контрола за законосъобразност на решението, с което субект се вписва в списъка в приложение V към Регламент № 423/2007 по силата на член 7, параграф 2 от него, общностният съд следва по-специално да провери, предвид правните основания за отмяна, представени от съответния субект или разглеждани служебно, дали случаят съответства на една от четирите хипотези, посочени в член 7, параграф 2, букви а)—г) от същия регламент. Това означава, че съдебният контрол за законосъобразност на въпросното решение се простира до преценката на фактите и обстоятелствата, посочени като негова обосновка, както и до проверката на доказателствата и данните, на които се основава тази преценка. Общностният съд трябва също така да се увери, че правото на защита и изискването за мотивиране в това отношение са спазени, както и при необходимост да се увери в обосноваването на императивните съображения, на които Съветът по изключение се позовава, за да наруши тези права.

(вж. точки 35—37)

2. Членове 60 ЕО и 301 ЕО предвиждат приемането на мерки срещу трети страни, като това понятие може да включва лицата, управляващи такива страни, както и свързаните с тях или контролирани пряко или непряко от тях физически лица и субекти. Особеността на тези членове от Договора за ЕО е, че представляват свързващо звено между включващите икономически мерки действия на Общността и целите на Договора за ЕС в областта на външните отношения, сред които фигурира общата външна политика и политика на сигурност. В действителност тези

разпоредби изрично предвиждат, че действие на Общността може да се окаже необходимо за постигане на една от специфичните цели, поставени пред Европейския съюз с член 2 ЕС, а именно прилагането на обща външна политика и политика на сигурност. Все пак това обстоятелство не е пречка за съвместното съществуване на Съюза и на Общността като две обединени, но различни правни системи, както и за конституционната структура на „стълбовете“, каквато е била волята на авторите на действащите понастоящем договори. Ето защо въпреки че прилага една от целите на Съюза, действието на Общността в рамките на членове 60 ЕО и 301 ЕО е предприето въз основа на общностния стълб. Следователно законосъобразността на приетите в тази област актове като Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран и на актовете за прилагането му трябва да се преценява с оглед на предвидените от правилата на същия стълб условия, включително що се отнася до подходящото правило за гласуване. Ето защо Обща позиция 2007/140, която е част от втория стълб на Съюза, не е правно основание на Регламент № 423/2007 и на актовете за прилагането му, което означава, че приложимото правило за гласуване при приемането и изменението на посочената обща позиция не е релевантно.

(вж. точки 44—47)

упражнява правомощието си по член 7, параграф 2 от същия регламент предвид целите на Резолюция 1737 (2006) на Съвета за сигурност на ООН. Въпреки това задължението да се следват тези цели изобщо не предполага, че посоченият член 7, параграф 2 може да се прилага само по отношение на субектите, до които се отнасят ограничителните мерки, приети от Съвета за сигурност въз основа на същата резолюция. Всъщност членове 60 ЕО и 301 ЕО не дават никакво основание да се приеме, че предоставената с тях компетентност на Общността е ограничена до изпълнението на приетите от Съвета за сигурност мерки. Следователно Съветът е имал правомощие да приеме не само член 7, параграф 1 от Регламент № 423/2007, с който се изпълнява посочената резолюция чрез разпореждане на замразяването на финансовите средства на посочените в нея субекти, но и член 7, параграф 2 от същия регламент, с който се дава възможност за приемането на мерки за замразяване на финансови средства срещу други субекти, които според Съвета са заети, пряко свързани или предоставят помощ за ядреното разпространение.

Обстоятелството, че Съветът за сигурност не е приел мерки или че е взел особена позиция, може най-много да бъде взето предвид наред с други релевантни обстоятелства при преценката дали са изпълнени условията по член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007.

3. Наистина съображение 6 от Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран налага на Съвета да

(вж. точки 51 и 52)

4. Определящият критерий за прилагането на член 7, параграф 2, букви а) и б) от Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран, който следователно е приложимият съпоставителен критерий за определяне на евентуалното наличие на нарушение на принципа на равно третиране, е дали съответният субект е зает, пряко свързан или предоставя помощ за ядреното разпространение.
5. Освен ако съобщаването на определени обстоятелства е недопустимо поради императивни съображения, свързани със сигурността или с осъществяването на международните отношения на Общността и на нейните държави членки, Съветът на основание член 15, параграф 3 от Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран е длъжен да доведе до знанието на съответния субект специфичните и конкретните причини за приемането на решение на замразяване на финансови средства. В този смисъл той трябва да посочи фактическите и правните обстоятелства, от които зависи правната обосновааност на мярката, както и съображенията, поради които е решил да вземе тази мярка. Трябва да се направи всичко възможно тези мотиви да бъдат съобщени или едновременно с приемането на съответната мярка, или във възможно най-кратък срок след това. Прилагането на член 7, параграф 2, букви а) и б) от Регламент № 423/2007 изисква засегнатият субект да е зает, пряко свързан или да предоставя помощ за ядреното разпространение. Следователно освен до посочването на правното основание на приетата мярка, задължението на Съвета за мотивиране се отнася именно до това обстоятелство.

След като с решение за прилагане на посочения член 7, параграф 2 е установено, че определена иранска банка е субект, който предоставя подкрепа за ядреното разпространение, и след като в жалбата си срещу това решение посочената банка не представя допустими правни основания, които да поставят под съмнение основателността на тази констатация, дори да се допусне, че Съветът действително е пропуснал да приеме мерки за замразяване на финансови средства по отношение на някои други ирански банки, които са заети, пряко свързани или предоставят помощ за ядреното разпространение, съответният субект няма право да се позовава на това обстоятелство, доколкото принципът на равно третиране трябва да се съчетава с принципа за законност, съгласно който никой не може да се позовава в своя полза на незаконосъобразност, допусната в полза на другото.

(вж. точки 57—59)

Въпреки това мотивите трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и с контекста на приемането му. Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите са достатъчни следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя. По-специално

увреждащият акт е достатъчно мотивиран, при положение че е издаден в познат за заинтересованото лице контекст, който му позволява да разбере обхвата на наложената му мярка.

(вж. точки 81—83)

6. Решение като Решение 2008/475 за прилагане на член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 относно ограничителните мерки срещу Иран, с което се приема изменена редакция на приложение V към този регламент, има действие erga omnes, тъй като е насочено към съвкупност от адресати, определени общо и абстрактно, които са длъжни да замразят финансовите средства на включените в списъка от посоченото приложение субекти. Въпреки това подобно решение не е само с общ характер, тъй като замразяването на финансовите средства се отнася до поименно посочени субекти, които са пряко и лично засегнати от индивидуалните ограничителни мерки, постановени спрямо тях. Освен това замразяването на финансовите средства има значителни последици за засегнатите субекти, доколкото това може да ограничи упражняването на основните им права. При тези обстоятелства, предвид необходимостта да се осигури спазването на посочените както материални, така и процесуални права, Съветът е длъжен да направи всичко възможно да запознае засегнатите субекти с мерките за замразяване на финансови средства чрез индивидуално уведомяване.

Въпреки че Съветът не е спазил задължението да запознае засегнатия субект

с мотивите на решението за замразяване на финансови средства и не го е уведомил индивидуално за това решение, когато въпросният субект все пак е своевременно и официално уведомен за приемането на същото, както и за възможността да се запознае с мотивите му в Официален вестник, пропусъкът на Съвета не лишава посочения субект от възможността да се запознае своевременно с мотивите на решението и да прецени основателността на наложената му мярка за замразяване на финансови средства.

Освен това доколкото първоначалното решение за замразяване на финансовите средства на даден субект, каквото е Решение 2008/475 по отношение на жалбоподателя, трябва да могат да бъдат изненадващи, не се изисква преди приемането на съответното решение засегнатият субект да бъде уведомен за установените в негов ущърб обстоятелства и да бъде изслушан.

(вж. точки 86, 88—90 и 93)

7. Когато във връзка с решение за замразяване на финансови средства като Решение 2008/475 за прилагане на член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 относно ограничителните мерки срещу Иран е съобщена достатъчно точна информация, позволяваща на заинтересования субект надлежно да изложи становището си по установените от Съвета обстоятелства в негов ущърб, принципът за спазване на правото на защита не изисква от последния по собствен почин да даде

достъп до документите в преписката. Единствено по искане на заинтересованото лице Съветът е длъжен да даде достъп до всички неупотребителни административни документи, отнасящи се до съответната мярка.

Същото се отнася и до правото на изслушване. Всъщност субектът, до който се отнася първоначално решение за замразяване на финансовите му средства, има право да бъде изслушан от Съвета след приемането на съответното решение. Все пак Съветът не е длъжен служебно да проведе изслушване, като се има предвид, че тези субекти разполагат също така с възможността незабавно да обжалват пред Първоинстанционния съд.

подателят е посочил допустимо правно основание, с което се поставя под съмнение основателността на констатацията, че оказва подкрепа за ядреното разпространение. При такива обстоятелства, без жалбоподателят да бъде задължен да доказва отрицателни факти, Съветът е длъжен да представи доказателствата и данните, на които се основава преценката му, за да бъдат проверени от общностния съд. Когато обаче жалбоподателят не изтъква такова правно основание, непредставянето на доказателства от Съвета не може да съставлява нарушение на правото на ефективна съдебна защита.

(вж. точка 107)

(вж. точки 97 и 98)

8. В производството пред Първоинстанционния съд по жалба за отмяна на решение за замразяване на финансови средства на основание член 7, параграф 2 от Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран, подадена от един от субектите, до които се отнася това решение, Съветът трябва да представи доказателства в подкрепа на мотивите на обжалваното решение само ако жалбо-
9. Доколкото финансовите средства на субектите, до които се отнасят ограничителните мерки, предвидени в Регламент № 423/2007 относно ограничителни мерки срещу Иран, не са конфискувани като придобити чрез престъпление, а са замразени като временна мярка, това не представлява наказателна санкция. Освен това тези мерки не включват никакво обвинение от подобен характер.

(вж. точка 111)