

MELLI BANK MOD RÅDET
RETTENS DOM (Anden Afdeling)
9. juli 2009*

I de forenede sager T-246/08 og T-332/08,

Melli Bank plc, London (Det Forenede Kongerige), først ved R. Gordon, QC, barristers J. Stratford og M. Hoskins og solicitors R. Gwynne og T. Din, derefter ved D. Anderson, QC, og solicitors M. Hoskins, S. Gadhia, D. Murray og T. Din,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og E. Finnegan, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

støttet af:

Den Franske Republik ved G. de Bergues, E. Belliard og L. Butel, som befuldmægtigede,

af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved V. Jackson, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Lee,

og af

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Boelaert og P. Aalto, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand i sag T-246/08 og sag T-332/08 om annullation af punkt 4 i afsnit B i bilaget til Rådets afgørelse 2008/475/EF af 23. juni 2008 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 163, s. 29), for så vidt som det vedrører Melli Bank, og i sag T-332/08 om, at det eventuelt fastslås, at artikel 7, stk. 2, litra d), i Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1) er uanvendelig,

har

II - 2636

MELLI BANK MOD RÅDET
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová (refererende dommer), og dommerne K. Jürimäe og S. Soldevila Fragoso,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 20. januar 2009,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

- ¹ Sagsøgeren, Melli Bank plc, er et aktieselskab med hjemsted i Det Forenede Kongerige, som er godkendt af og undergivet kontrol fra Financial Services Authority (Det Forenede Kongeriges myndighed for finansielle tjenesteydelser, herefter »FSA«). Sagsøgeren påbegyndte sin bankvirksomhed i Det Forenede Kongerige den 1. januar 2002 efter omdannelsen af Bank Melli Irans (herefter »BMI«) filial i dette land. BMI, som er det moderselskab, der fuldt ud ejer sagsøgeren, er en iransk bank kontrolleret af den iranske stat.

Restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran

- 2 De foreliggende sager er anlagt i forbindelse med restriktive foranstaltninger truffet for at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få Iran til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben (herefter »den nukleare spredning«).

- 3 Den pågældende ordning stammer fra De Forenede Nationer. Den 23. december 2006 vedtog De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1737 (2006), hvis bilag opregner en række personer og enheder, som medvirker i den nukleare spredning, og hvis midler og økonomiske ressourcer (herefter »midler«) skal indefrys. Listen i bilaget til resolution 1737 (2006) blev efterfølgende opdateret ved flere resolutioner, navnlig Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007), hvorved midler tilhørende den iranske bank Bank Sepah og dennes datterselskab i Det Forenede Kongerige, Bank Sepah International plc, blev indefrosset. Hverken BMI eller sagsøgeren har været genstand for foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler fastsat af Sikkerhedsrådet.

- 4 I øvrigt opfordrer Sikkerhedsrådet i henhold til punkt 10 i resolution 1803 (2008) af 3. marts 2008 »alle stater til at udvise årvågenhed i forbindelse med aktiviteter, der udøves af finansieringsinstitutter på deres område, med alle banker hjemmehørende i Iran, bl.a. Melli Bank og Bank Saderat, samt deres filialer og datterselskaber i udlandet, så det undgås, at sådanne aktiviteter bidrager til [den nukleare spredning]«.

- 5 Hvad angår Den Europæiske Union blev resolution 1737 (2006) gennemført ved Rådets fælles holdning 2007/140/FUSP af 27. februar 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 61, s. 49). Artikel 5, stk. 1, litra a), i denne fælles holdning foreskriver indefrysning af alle midler og økonomiske ressourcer, der direkte eller indirekte tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer eller enheder, som er opført i resolution 1737 (2006). Artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140 bestemmer i øvrigt, at det samme gælder for bl.a. de personer eller enheder, der ejes eller kontrolleres af personer eller enheder, som er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til den nukleare spredning. I henhold til artikel 7, stk. 2, i fælles holdning 2007/140

udarbejder Rådet med enstemmighed og vedtager ændringer til listen over personer eller enheder, der er omfattet af foranstaltningerne med henblik på indefrysning af midler i medfør af samme holdnings artikel 5, stk. 1, litra b).

- 6 For så vidt angår Det Europæiske Fællesskabs kompetencer på området blev resolution 1737 (2006) gennemført ved Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1), hvis indhold i det væsentlige er identisk med indholdet af fælles holdning 2007/140. Artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 423/2007 fastsætter således, at alle midler tilhørende de af Sikkerhedsrådet udpegede personer, enheder eller organer (herefter »enheder«) indefrysnes. Forordningens artikel 7, stk. 2, foreskriver de samme foranstaltninger hvad angår de enheder, som Rådet for Den Europæiske Union anser for deltagere i spredningen af atomvåben ifølge artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140. Navnlig foreskriver forordningens artikel 7, stk. 2, litra d), indefrysning af midler tilhørende enheder ejet eller kontrolleret af enheder, der er involveret i, direkte associeret med eller støtter den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand. De enheder, der er omfattet af en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler i den i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, er opregnet i bilag V til forordningen.
- 7 Som en undtagelse til artikel 7 i forordning nr. 423/2007 giver samme forordnings artikel 9 og 10 medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for i det væsentlige at frigive de indefrosne midler for at give navnlig de enheder, der er omtalt i bilag V, mulighed for at opfylde forpligtelser i henhold til kontrakter, som er indgået forud for vedtagelsen af foranstaltningen med henblik på indefrysning af midler, og at afholde væsentlige udgifter.
- 8 Artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 fastsætter, dels at Rådet med kvalificeret flertal opstiller, reviderer og ændrer listen i bilag V i fuld overensstemmelse med de afgørelser, der er truffet af Rådet i medfør af artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140, dels at listen revideres regelmæssigt og mindst hver tolvte måned.

- 9 Artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 pålægger Rådet at angive individuelle og specifikke grunde til de afgørelser, der træffes efter samme forordnings artikel 15, stk. 2, og meddele disse til de berørte enheder.

Den anfægtede afgørelse

- 10 Den 23. juni 2008 vedtog Rådet afgørelse 2008/475/EF om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 (EUT L 163, s. 29, herefter »den anfægtede afgørelse«). I henhold til punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse er både BMI og dens datterselskaber, herunder sagsøgeren, opført på listen i bilag V til forordningen med den følge, at deres midler indefrysnes.

- 11 Rådet har angivet følgende begrundelse:

»Bank Melli, Melli Bank Iran inkl. alle afdelinger og datterselskaber yder eller forsøger at yde finansiel støtte til virksomheder, der er involveret i eller fremskaffer varer til Irans nuklear- og missilprogrammer (AIO, SHIG, SBIG, AEOI, Novin Energy Company, Mesbah Energy Company, Kalaye Electric Company og DIO). Bank Melli fungerer som mellemlid i forbindelse med Irans følsomme aktiviteter. Den har formidlet en lang række indkøb af følsomme materialer til Irans nuklear- og missilprogrammer. Den har leveret en række finansielle tjenesteydelser på vegne af enheder, der er tilknyttet Irans nuklear- og missilindustrier, herunder åbning af remburser og varetagelse af konti. Mange af de ovennævnte virksomheder er omfattet af [Sikkerhedsrådets resolutioner] 1737 og 1747.«

Retsforhandlingerne og parternes påstande

- 12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 25. juni 2008 anlagde sagsøgeren sag T-246/08. Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor samme dag fremsatte sagsøgeren begæring om, at der blev truffet afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af artikel 76a i Rettens procesreglement, og om foreløbige forholdsregler, således at anvendelsen af punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse blev udsat.
- 13 Ved en ny stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 15. august 2008 anlagde sagsøgeren sag T-332/08. Ved særskilte processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor samme dag fremsatte sagsøgeren begæring om, at der blev truffet afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af procesreglementets artikel 76a, og om foreløbige forholdsregler, således at anvendelsen af punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse blev udsat, samt en anmodning om forening af sag T-246/08 og sag T-332/08.
- 14 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den 10. juli, den 6. august og den 8. august 2008 begærede henholdsvis Den Franske Republik, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber tilladelse til at måtte intervenere i sag T-246/08 til støtte for Rådet. Ved kendelser af 5. og 17. september 2008 gav formanden for Rettens Anden Afdeling tilladelse til interventionen.
- 15 Ved afgørelser af 18. juli og 16. september 2008 tog Retten (Anden Afdeling) begæringerne om, at der træffes afgørelse efter en fremskyndet procedure i medfør af procesreglementets artikel 76a, til følge, idet den tillod de medlemsstater, der har inter文eret i tvisten, at indlevere interventionsindlæg.
- 16 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor den 15. september, den 21. oktober og den 7. november 2008 begærede henholdsvis Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Den Franske Republik og Kommissionen tilladelse til at

måtte intervenere i sag T-332/08 til støtte for Rådet. Ved kendelser af 10. oktober, 17. november og 1. december 2008 gav formanden for Rettens Anden Afdeling tilladelse til interventionen.

17 Ved kendelser afsagt af Rettens præsident den 27. august og den 17. september 2008 blev sagsøgerens begæring om foreløbige forholdsregler ikke taget til følge, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.

18 I sag T-246/08 blev svarskrift indleveret den 30. juli 2008, og interventionsindlæggene fra Den Franske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland blev indleveret den 2. oktober 2008.

19 I sag T-332/08 blev svarskrift indleveret den 6. oktober 2008. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Den Franske Republik indleverede deres interventionsindlæg henholdsvis den 28. oktober og den 8. december 2008.

20 Ved kendelse af 15. december 2008 forenede formanden for Rettens Anden Afdeling i henhold til procesreglementets artikel 50 sagerne T-246/08 og T-332/08 med henblik på den mundtlige forhandling og dommen.

21 Den 12. januar 2009 fremsendte sagsøgeren en skrivelse fra BMI vedrørende BMI's forhold til de i den anfægtede afgørelse opregnede enheder til Retten. Ved afgørelse af 14. januar 2009 besluttede Retten, at det pågældende dokument ikke skulle være en del af sagsakterne.

22 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens mundtlige spørgsmål under retsmødet den 20. januar 2009.

23 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— i sag T-246/08:

— Punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som det angår sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— i sag T-332/08:

— Punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse annulleres, for så vidt som det angår sagsøgeren.

— Dersom Retten finder, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 er bindende, kendes den uanvendelig i medfør af artikel 241 EF.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Sagsøgte frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgte frifindes.

26 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at sagsøgte frifindes, og at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Formaliteten

Realitetsbehandling af sagsøgerens påstande vedrørende BMI's manglende involvering i finansieringen af den nukleare spredning

- 27 Det skal for det første bemærkes, at sagsøgeren i stævningerne alene har hævdet, at BMI ikke har været involveret i finansieringen af den nukleare spredning. En sådan udtalelse gør det imidlertid ikke muligt at opfylde kravene i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), hvorefter stævningen skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Den kan dermed ikke anses for et anbringende, der kan antages til realitetsbehandling.
- 28 For det andet gjorde sagsøgeren som svar på et spørgsmål, Retten stillede under retsmødet, gældende, at selv om det antages, at det dokument, som sagsøgeren fremsendte til Retten den 12. januar 2009, blev medtaget i sagsakterne, ville sagsøgeren have påberåbt sig et anbringende om, at BMI ikke var involveret i finansieringen af den nukleare spredning. Selv om det imidlertid antages, at et sådant anbringende var blevet gjort gældende, skulle det under alle omstændigheder afvises.
- 29 Hverken i den skrivelse, som ledsagede det dokument, der blev fremsendt til Retten den 12. januar 2009, eller under retsmødet har sagsøgeren nemlig forklaret, hvorfor denne ikke var i stand til at fremsætte det pågældende anbringende under de skriftlige retsforhandlinger, selv om det klart fremgår af den begrundelse, der er gengivet ovenfor i præmis 11, at Rådet støttede sig til BMI's påståede involvering i finansieringen af den nukleare spredning ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Under disse omstændigheder, og selv om det antages, at det pågældende anbringende var blevet fremsat i sagsøgerens skrivelse af 12. januar 2009 eller endog under retsmødet, skal det under alle omstændigheder afvises i medfør af procesreglementets artikel 48, stk. 2, som forbyder fremsættelse af nye anbringender under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

30 På baggrund af ovenstående skal det antages, at i det omfang sagsøgeren ikke har fremsat et anbringende, der kan antages til realitetsbehandling, og som anfægter gyldigheden af Rådets konstatering af, at BMI var involveret i finansieringen af den nukleare spredning, er dette spørgsmål ikke en del af de foreliggende tvister.

Realitetsbehandling af sagsøgerens ulovlighedsindsigelse

31 Under retsmødet bestred Kommissionen, at den af sagsøgeren i sag T-332/08 rejste ulovlighedsindsigelse kan antages til realitetsbehandling, idet den pegede på, at indsigelsen blev rejst som svar på argumenter, som Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland havde påberåbt sig i sag T-246/08. Kommissionen er af den opfattelse, at en sådan »procesteknik« kan have negative følger for retsplejen, navnlig i forbindelse med fremskyndede procedurer.

32 Det skal imidlertid bemærkes, at hverken procesreglementet eller retspraksis udelukker, at et andet annullationssøgsmål anlagt af den samme sagsøger antages til realitetsbehandling. Antagelsen er dog undergivet to betingelser, nemlig søgsmålsfristen og fravær af litispændens.

33 For det første er det i denne henseende ikke bestridt, at stævningen i sag T-332/08 er indleveret inden for fristen.

34 For det andet fremgår det af retspraksis, at et søgsmål skal opfylde tre betingelser for at kunne afvises på grund af litispændens: Det skal være mellem de samme parter som det tidligere søgsmål, have den samme genstand og være under henvisning til de samme anbringender (jf. i denne retning Domstolens dom af 19.9.1985, forenede sager 172/83 og 226/83, Hoogovens Groep mod Kommissionen, Sml. s. 2831, præmis 9, Domstolens

kendelse af 1.4.1987, forenede sager 159/84, 267/84, 12/85 og 264/85, Ainsworth m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1579, præmis 3 og 4, og Domstolens dom af 22.9.1988, forenede sager 358/85 og 51/86, Frankrig mod Parlamentet, Sml. s. 4821, præmis 12).

35 Selv om parterne i tvisterne ifølge de stævninger, der har givet anledning til sag T-246/08 og T-332/08, er de samme, påstås der i den første sag udelukkende annullation af den anfægtede afgørelse, mens der i den anden ligeledes er nedlagt påstand om en fastslåelse af, at artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 er uanvendelig. Selv om det første anbringende i sag T-332/08 ligger tæt på det første anbringende, der er fremsat i sag T-246/08, eftersom det vedrører en angivelig tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, er det imidlertid ligeledes ikke identisk, navnlig på grund af det nye spørgsmål om fortolkningen af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007. Endvidere adskiller det andet anbringende i sag T-332/08, som vedrører en påstået tilsidesættelse af begrundelsespligten, sig fra anbringenderne i sag T-246/08. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at retspraksis' betingelser for, at sag T-332/08 kan afvises på grund af litispendens, er opfyldt.

36 Det skal endelig bemærkes, at i forbindelse med en fremskyndet procedure påvirker de eventuelle negative følger for retsplejen i det væsentlige interesserne hos den part, som har fremsat begæring om at drage fordel af denne form for procedure, henset til de længere behandlingsfrister, som følger af anlæggelsen af to sager efter hinanden. I denne sag er sagsøgeren imidlertid bevidst om disse eventuelle negative følger, således som det fremgår af dennes processkrifter, da både stævningerne og begæringerne om, at de skal behandles i henhold til en fremskyndet procedure, blev indleveret af sagsøgeren.

37 På baggrund af ovenstående findes den af sagsøgeren nedlagte ulovlighedsindsigelse at burde antages til realitetsbehandling.

Realiteten

38 I sag T-246/08 har sagsøgeren fremsat indledende bemærkninger om dels intensiteten af den domstolskontrol, Retten skal udøve i denne sag, og dels de to anbringender vedrørende for det første en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og for det andet en tilsidesættelse af »princippet om, at der ikke må ske forskelsbehandling«.

39 I sag T-332/08 har sagsøgeren påberåbt sig to anbringender. Med det første har denne anført, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 ikke er bindende, idet Rådet råder over en skønsmargin i forbindelse med dens gennemførelse. Såfremt Retten imidlertid anser denne bestemmelse for bindende, har sagsøgeren gjort gældende, at den er i strid med proportionalitetsprincippet, og at den dermed ikke finder anvendelse i medfør af artikel 241 EF. Med det andet anbringende har sagsøgeren påberåbt sig en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

40 Rådet og intervenienterne har anfægtet holdbarheden af de af sagsøgeren påberåbte anbringender.

41 Retten finder anledning til at undersøge sagsøgerens indledende spørgsmål, inden spørgsmålet om fortolkningen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 behandles, da det er afgørende for fremgangsmåden ved undersøgelsen af klagepunkterne vedrørende tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet.

Domstolskontrollens intensitet

— Parternes argumenter

- 42 Ifølge sagsøgeren bør Retten foretage en dybtgående undersøgelse af den anfægtede afgørelses lovlighed, henset navnlig til de alvorlige følger, den har for banken.
- 43 Rådet, som støttes af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har bemærket, at det har en vid skønsmargin vedrørende de forhold, der skal tages i betragtning med henblik på vedtagelsen af restriktive økonomiske eller finansielle foranstaltninger.

— Rettens bemærkninger

- 44 Hvad angår domstolskontrollens intensitet skal der sondres mellem to former for forhold i forordning nr. 423/2007. For det første fastsætter artiklerne i forordning nr. 423/2007 generelle regler, der definerer fremgangsmåden for de restriktive foranstaltninger, den indfører. For det andet udgør bilag V til forordning nr. 423/2007 — som opregner de enheder, der er omfattet af foranstaltningerne med henblik på indefrysning af midler, som er vedtaget i henhold til samme forordnings artikel 7, stk. 2 — en helhed af gennemførelsesakter for de nævnte generelle regler for så vidt angår specifikke enheder.
- 45 Hvad angår den første form for forhold skal der tages hensyn til, at Rådet har en vid skønsmargin med hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning vedtaget i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), skal tages i betragtning ved vedtagelsen af foranstaltninger i form af økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF. Da Fællesskabets retsinstanter

ikke må sætte deres bedømmelse af de beviser, faktiske forhold og omstændigheder, der begrundet vedtagelse af sådanne foranstaltninger, i stedet for den af Rådet foretagne bedømmelse, skal Rettens prøvelse derfor i denne henseende begrænse sig til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, og at Rådet ikke åbenbart har overskredet grænserne for sin skønsmargin, samt at der ikke er begået magtfordrejning. Denne begrænsede kontrol finder særligt anvendelse på de hensigtsmæssighedsbetragtninger, som vedtagelsen af regler, hvorved de restriktive foranstaltninger blev indført, bygger på (jf. analogt Rettens dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, Sml. II, s. 4665, præmis 159).

- ⁴⁶ Hvad angår legalitetskontrollen med den afgørelse, hvorved en enhed er opført på listen i bilag V til forordning nr. 423/2007 ifølge dens artikel 7, stk. 2, påhviler det Retten at undersøge, på grundlag af annullationsanbringenderne fremsat af den pågældende enhed eller rejst ex officio, især om det konkrete tilfælde indgår blandt de fire, som omhandles i artikel 7, stk. 2, litra a)-d), i forordning nr. 423/2007. Dette indebærer, at domstolskontrollen med den omhandlede afgørelses lovlighed udstrækker sig til også at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og til de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på. Retten skal ligeledes sikre sig, at retten til kontradiktion overholdes, at begrundelseskravet iagttages, samt, i givet fald, at de tvingende hensyn, som Rådet undtagelsesvis har anført som begrundelse herfor, er velbegrundede (jf. analogt dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, præmis 154).

Fortolkningen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007

— Parternes argumenter

- ⁴⁷ Sagsøgeren hævder, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 ikke er bindende, dvs. at den ikke kan finde systematisk anvendelse på alle juridiske personer, der ejes eller kontrolleres af enheder, hvis midler er blevet infrosset i medfør af samme forordnings artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), hvorfor Rådet ifølge sagsøgeren har

en skønsmargin på dette punkt og dermed er forpligtet til at tage hensyn til hver af de pågældende enheders særlige situation.

- 48 Sagsøgeren har herved for det første gjort gældende, at den modsatte fortolkning er uforenelig med Rettens retspraksis, hvorefter den kompetente institution i forbindelse med foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler er forpligtet til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag samt begrunde sin beslutning tilstrækkeligt (Rettens dom af 23.10.2008, sag T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3019, præmis 139).
- 49 Den systematiske indefrysning af midler tilsidesætter nemlig særegenhederne ved den enhed, der ejes eller kontrolleres, såsom graden af dens operationelle uafhængighed, den overvågning, enheden er underlagt, eller det manglende forhold mellem enhedens virksomhed og den nukleare spredning. Det er ligeledes uforeneligt med Domstolens retspraksis, hvorefter restriktive foranstaltninger, der vedtages i medfør af artikel 60 EF og 301 EF, kun kan omfatte tredjelande, idet sidstnævnte begreb kan omfatte lederne af et sådant land samt enkeltpersoner og enheder, som har tilknytning til disse ledere eller kontrolleres direkte eller indirekte af dem (Domstolens dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 166).
- 50 Behovet for en konkret undersøgelse er ligeledes blevet underbygget i dels generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, dels ved artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007, som kræver, at der angives specifikke grunde for hver enkelt enhed og således for hver enkelt enhed, der ejes eller kontrolleres.
- 51 For det andet er den systematiske indefrysning af midler tilhørende alle datterselskaber, der ejes eller kontrolleres, henset til indholdet af forordning nr. 423/2007, ikke nødvendig for at sikre effektiviteten af de foranstaltninger, der er vedtaget over for moderenheden. Bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, artikel 7, stk. 3 og 4, artikel 13, stk. 1,

samt artikel 16 i forordning nr. 423/2007 har nemlig den virkning, at et datterselskab med hjemsted i Den Europæiske Union er forhindret i direkte eller indirekte at handle efter moderenhedens instruktioner.

52 For det tredje har sagsøgeren henvist til sin særlige situation. Banken har i denne henseende for det første gjort gældende, at den overholder alle gældende sanktionsordninger, restriktive foranstaltninger og forskrifter. For det andet er BMI ikke i stand til at kontrollere sagsøgeren på uregelmæssig vis, eftersom sagsøgeren både juridisk og funktionelt er adskilt fra moderselskabet, og sagsøgeren er genstand for overvågning udøvet af FSA.

53 For det fjerde og sidste har sagsøgeren anført, at Rådets praksis ikke er systematisk at indefryse midler tilhørende alle datterselskaber af enheder, der anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand. BMI er således den eneste enhed i den anfægtede afgørelse, hvis datterselskaber har fået indefrosset deres midler, i modsætning til f.eks. Iran Electronic Industries, selv om denne sidstnævnte har seks datterselskaber. Selv om BMI har næsten tyve datterselskaber i forskellige industrisektorer, blev alene to af dem, herunder sagsøgeren, ligeledes genstand for en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler.

54 Sagsøgeren har sammenfattende anført, at hvis artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 er bindende, strider den mod proportionalitetsprincippet. Når »ordlyden af den afledte ret giver anledning til mere end én fortolkning«, skal der imidlertid gives forrang til den fortolkning, som er i overensstemmelse med almindelige fællesskabsretlige grundsætninger. Det bør dermed ifølge sagsøgeren lægges til grund, at bestemmelsen giver Rådet en skønsmargin hvad angår indefrysning af midler tilhørende et datterselskab af en enhed, der er involveret i den nukleare spredning.

55 Rådet, som støttes af intervenienterne, har gjort gældende, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 »utvetydigt« bestemmer, at indefrysning af en enheds midler

»uden forbehold« indebærer indefrysning af midlerne tilhørende alle enheder, der ejes eller kontrolleres af førstnævnte enhed, uden at der kan udøves noget skøn i denne henseende.

56 Rådet tilføjer, at hvis argumentet om, at indefrysning af BMI's midler var tilstrækkeligt til at hindre sagsøgeren i at overføre midler til BMI, var korrekt, ville en indefrysning af midler aldrig være berettiget, i det omfang det var tilstrækkeligt at forbyde involvering i den nukleare spredning, uden at det var nødvendigt at vedtage foranstaltninger over for enheder, som udgør en risiko for, at dette forbud ikke overholdes.

57 Rådet har endvidere bemærket, at BMI og dennes datterselskaber, herunder sagsøgeren, udgør en økonomisk enhed, hvilket indebærer, at anvendelsen af foranstaltningen med henblik på indefrysning af midler over for datterselskaberne er nødvendig for at sikre effektiviteten og den tvingende virkning af de foranstaltninger, der blev vedtaget over for BMI og, i sidste instans, over for Den Islamiske Republik Iran. Rådet har herved anført, at eftersom Fællesskabet ikke råder over eksteritorial kompetence, afhænger den anfægtede afgørelses virkninger i det væsentlige af dens anvendelse på BMI's datterselskaber og filialer med hjemsted i Den Europæiske Union.

58 For at besvare sagsøgerens argument, hvorefter Rådet ikke systematisk foretager indefrysning af midler tilhørende alle datterselskaber af enheder, der omfattes af foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler, har Rådet videre gjort gældende, at sådanne datterselskaber kan oprettes når som helst, hvorfor det ikke altid er muligt at identificere dem.

59 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland deler Rådets opfattelse. Ud over de af Rådet fremsatte argumenter har Det Forenede Kongerige for det første henvist til formuleringen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007, hvorefter visse enheders midler »indefryses«. For det andet finder Det Forenede Kongerige det ulogisk, at forordning nr. 423/2007 fastsætter en forskellig behandling alt efter, om midlerne tilhører moderenheden eller en enhed, som den ejer eller kontrollerer, på trods af den førstnævntes effektive kontrol med den sidstnævnte. For det tredje rejser argumentet vedrørende artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 blot spørgsmålet, om Rådet kan begrænse sig til at angive specifikke og individuelle grunde for indefrysningen af midler

tilhørende moderenheden og efterfølgende udpege den ejede eller kontrollerede enhed, således som i bilag V til forordningen, uden yderligere begrundelse.

- 60 Den Franske Republik har med Rådet gjort gældende, at hvad angår argumentet vedrørende artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 er Rådet ikke forpligtet til at angive specifikke og individuelle grunde vedrørende datterselskaberne af en enhed, der er omfattet af en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler.

— Rettens bemærkninger

- 61 Det skal indledningsvis påpeges, at der ved fortolkningen af en fællesskabsbestemmelse ikke blot skal tages hensyn til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (Domstolens dom af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12).
- 62 For så vidt angår ordlyden af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 bestemmer den, at »[a]lle [...]midler [...], som tilhører [...] enheder [...] som i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140[...] anses for at være en [...] enhed [...], som ejes eller kontrolleres af en [...] enhed [der anses for at være involveret i den nukleare spredning, indefryses]«. Denne formulering påkalder sig to bemærkninger.
- 63 For det første er udvidelsen af foranstaltningen med henblik på indefrysning af midler til ejede eller kontrollerede enheder obligatorisk på grund af anvendelsen af formuleringen »indefryses«, hvorfor Rådet ikke råder over en skønsmargin i denne henseende. Hvis lovgiver havde ønsket at give Rådet en sådan skønsmargin, ville man nemlig have udtrykt sit ønske ved at anvende en udtrykkelig formulering i denne retning, såsom »kan indefryses«.

- 64 For det andet skal Rådet i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse i medfør af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 foretage en bedømmelse af sagens omstændigheder for at afgøre, hvilke enheder der skal anses for enheder, som ejes eller kontrolleres.
- 65 Den sammenhæng, som artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 er en del af, navnlig den generelle opbygning af forordningens artikel 7, stk. 2, støtter ordlydsfortolkningen af denne bestemmelse. I det omfang udtrykket »anses for« findes i bestemmelsens indledende del, skal det antages, at spørgsmålet, om enheden »ejes eller kontrolleres«, er genstand for en konkret bedømmelse fra Rådets side i lighed med hvert af de fire tilfælde omhandlet i litra a)-d).
- 66 Endelig er den foreslåede fortolkning i henhold til ordlyden og sammenhængen forenelig med det med forordning nr. 423/2007 forfulgte formål, nemlig ønsket om at hindre den nukleare spredning og mere generelt at opretholde freden og den internationale sikkerhed på grund af alvoren af den risiko, som den nukleare spredning udgør.
- 67 På baggrund af ovenstående skal det konkluderes, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 pålægger Rådet at indefryse midler tilhørende en enhed, der »ejes eller kontrolleres« af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i samme forordnings artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), omhandlede forstand, idet Rådet konkret skal bedømme, om enheden »ejes eller kontrolleres« af de berørte enheder.
- 68 Sagsøgerens argumenter kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

- 69 I det omfang Rådet skal bedømme, om en enhed »ejes eller kontrolleres«, skal det således for det første tage hensyn til alle sagens relevante forhold, såsom den pågældende enheds operationelle uafhængighed eller den eventuelle virkning af den overvågning, enheden er underlagt fra en offentlig myndighed. Derimod er arten af den pågældende enheds virksomhed og en eventuel manglende forbindelse mellem denne virksomhed og den nukleare spredning ikke relevante kriterier i den sammenhæng, idet vedtagelsen af en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler tilhørende en enhed, der ejes eller kontrolleres, ikke begrundes, således som det fremgår af præmis 103 nedenfor, af det forhold, at enheden selv er involveret i den nukleare spredning. Ligeledes indebærer den omstændighed, at de restriktive foranstaltninger, som vedtages i medfør af forordning nr. 423/2007, har til formål at hindre enhver finansiel og teknisk bistand til Den Islamiske Republik Irans kernevåbenaktiviteter og udvikling af missiler, som udgør en spredningsrisiko, nødvendigvis, at disse foranstaltninger er blevet vedtaget over for et tredjeland, således at de skal anses for forenelige med den fortolkning af artikel 60 EF og 301 EF, der fremgår af dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen.
- 70 Hvad angår den begrundelsespligt, som Rådet er pålagt ved artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007, fremgår det af præmis 143-146 nedenfor, at Rådet er forpligtet til at angive de grunde, som førte den til at antage, at en enhed »ejes eller kontrolleres« af en enhed, der anses for involveret i den nukleare spredning, og at enhedens midler således skal indefrysnes i medfør af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007. Denne pligt er med forbehold for den omstændighed, at Rådet er forpligtet til, når det først har antaget, at betingelserne i denne bestemmelse er opfyldt, at vedtage en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler over for den pågældende enhed.
- 71 For det andet fastsætter de af sagsøgeren påberåbte bestemmelser i forordning nr. 423/2007 først forbuddet mod at gennemføre transaktioner med enheder, der anses for involveret i den nukleare spredning eller involveret i sådanne enheder, dernæst en pligt til gennemsigtighed og samarbejde med de kompetente myndigheder og endelig en pligt for medlemsstaterne til at fastsætte sanktioner, som finder anvendelse i tilfælde af tilsidesættelse af samme forordning. Disse bestemmelser er ganske vist blevet vedtaget, for at de af Rådet forfulgte formål kan opfyldes. Det blotte forhold, at der findes regler, som forbyder gennemførelsen af transaktioner med enheder, der anses for

involveret i den nukleare spredning, og som fastsætter pligter ledsaget af sanktioner, garanterer imidlertid ikke, at sådanne transaktioner i givet fald ikke gennemføres af en enhed, som ejes eller kontrolleres af en enhed, der anses for involveret i den nukleare spredning. Denne omstændighed gør det således ikke muligt at antage, at enhver yderligere foranstaltning, såsom indefrysning af midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres af enheder, som anses for involveret i den nukleare spredning, er overflødig.

72 For det tredje vedrører argumentationen om sagsøgerens særlige situation ikke fortolkningen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007, men i det væsentlige en fejl, som Rådet begik, da det anvendte nævnte bestemmelse over for sagsøgeren. Argumenterne er dermed ikke relevante på dette tidspunkt af analysen. De bliver undersøgt som et selvstændigt anbringende senere i denne dom (jf. præmis 119-129 nedenfor).

73 Hvad for det fjerde vedrører argumentet, hvorefter Rådets praksis ikke er systematisk at indefryse midler tilhørende alle datterselskaber af enheder, der anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, skal det først bemærkes, at Rådet lovligt, således som det fremgår af præmis 123 nedenfor, kan undlade at anvende forordningens artikel 7, stk. 2, litra d), på enheder, der efter Rådets opfattelse ikke opfylder kriterierne for anvendelse af denne bestemmelse, endog på trods af, at de er datterselskaber af enheder, som anses for involveret i den nukleare spredning.

74 Dernæst er det, således som Rådet og Den Franske Republik har bemærket, ikke muligt i alle tilfælde at identificere alle de enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning.

75 Selv om det endelig antages, at Rådet faktisk har undladt at vedtage foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler over for visse enheder, der ejes eller kontrolleres af enheder, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2,

litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, skal det for det første bemærkes, at i det omfang Rådet er forpligtet til at overholde denne forordning, kan dets eventuelt divergerende praksis ikke gyldigt fravige forordningen og kan dermed så meget desto mindre skabe en berettiget forventning hos de berørte enheder. Hvis det pågældende argument vedrører en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, skal det for det andet erindres, at overholdelsen af ligebehandlingsprincippet skal ses i sammenhæng med overholdelsen af legalitetsprincippet, hvorefter ingen til egen fordel kan påberåbe sig en ulovlighed, der er begået til fordel for andre (Rettens dom af 14.5.1998, sag T-327/94, SCA Holding mod Kommissionen, Sml. II, s. 1373, præmis 160, af 14.5.1998, sag T-347/94, Mayr-Melnhof mod Kommissionen, Sml. II, s. 1751, præmis 334, og af 20.3.2002, sag T-23/99, LR AF 1998 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1705, præmis 367). Følgelig kan Rådets eventuelt retsstridige adfærd i andre tilfælde, som måtte være godtgjort, ikke med retsvirkning påberåbes til støtte for sagsøgerens opfattelse.

⁷⁶ Under disse omstændigheder er den retspraksis ikke relevant, hvorefter der, når en bestemmelse i den afledte fællesskabsret kan fortolkes på flere måder, bør lægges den fortolkning, der bringer bestemmelsen i overensstemmelse med traktaten, til grund frem for den, som medfører, at bestemmelsen må anses for uforenelig med denne (Domstolens dom af 13.12.1983, sag 218/82, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 4063, præmis 15). I denne sag er der nemlig ikke tvivl om fortolkningen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007.

⁷⁷ Sagsøgerens argumenter vedrørende den påståede uforenelighed af fortolkningen i præmis 67 ovenfor med proportionalitetsprincippet vurderes ligeledes senere i denne dom i forbindelse med undersøgelsen af den ulovlighedsindsigelse over for artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007, som sagsøgeren har gjort gældende i sag T-332/08.

Ulovlighedsindsigelsen over for artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007

— Parternes argumenter

- 78 Sagsøgeren har gjort gældende, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 er i strid med proportionalitetsprincippet, og at det derfor skal fastslås, at den er uanvendelig i denne sag i medfør af artikel 241 EF. Den anfægtede bestemmelse skal således ifølge sagsøgeren annulleres på grund af manglende hjemmel.
- 79 Sagsøgeren har til støtte for sit standpunkt for det første hævdet, at uforeneligheden mellem artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 og proportionalitetsprincippet fremgår af de argumenter, der er redegjort for i præmis 48-54 ovenfor.
- 80 For det andet har indefrysning af midler tilhørende alle enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, ikke en »rationel tilknytning« til formålet at hindre den nukleare spredning og finansieringen heraf.
- 81 Sagsøgeren har i denne henseende for det første henvist til, at man er en bank i Det Forenede Kongerige, som er adskilt fra moderselskabet, og at man overholder alle gældende forskrifter. Sagsøgeren præciserer, at banken var underlagt de samme forpligtelser som de andre banker i Fællesskabet hvad angår de restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran, og at sagsøgeren overholdt dem. I det omfang det ikke er fastslået eller påstået, at sagsøgeren medvirkede i finansieringen af den nukleare spredning, at grundene i den anfægtede afgørelse ikke udtrykkeligt henviser til sagsøgeren, og at hverken sagsøgeren eller BMI er blevet betegnet som enheder, der er involveret i den nukleare spredning, i Sikkerhedsrådets resolution 1803 (2008), er den automatiske anvendelse af foranstaltningen med henblik på indefrysning af midler i artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 ikke omfattet af formålet at hindre den nukleare spredning.

82 Dernæst havde indefrysningen af sagsøgerens midler ikke virkning på den nukleare spredning, eftersom sagsøgeren ikke var involveret i finansieringen heraf, og eftersom de trufne foranstaltninger ikke kan ændre de iranske myndigheders fremgangsmåde. Sagsøgeren hævder i denne henseende i øvrigt, at man under alle omstændigheder vil overholde den anfægtede afgørelse for så vidt angår BMI og de øvrige af restriktive foranstaltninger omfattede enheder, hvilket indebærer, at den eneste følge af indefrysningen af midler bliver at hindre gennemførelsen af transaktioner med enheder, der ikke er involveret i den nukleare spredning. Ligeledes lægger forbuddet mod, at sagsøgeren gennemfører transaktioner, ikke økonomisk pres på finansieringen af den nukleare spredning, da sagsøgerens altovervejende virksomhed består i at investere kapital fra Iran i aktiver, der befinder sig uden for dette land.

83 Sagsøgeren er endelig af den opfattelse, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands argument, hvorefter indefrysning af midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres, ligeledes forfølger formålet at lægge økonomisk pres på BMI og Den Islamiske Republik Iran, er urigtigt, idet en sådan fortolkning ikke er berettiget i henhold til ordlyden af og anvendelsesområdet for forordning nr. 423/2007.

84 For det tredje er indefrysning af midler tilhørende alle de enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, ikke den mindst restriktive foranstaltning, der gør det muligt at opfylde formålet at hindre den nukleare spredning eller finansieringen heraf eller at udvise årvågenhed over for sagsøgeren.

85 Sagsøgeren har i den sammenhæng for det første gjort gældende, at indefrysningen af bankens midler fratager den muligheden for at gennemføre transaktioner og påfører således dens finanser og omdømme alvorlig skade. Anvendelsen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 forvolder dermed skade på sagsøgerens ret til at fredeligt at bruge sine goder og frihed til at præstere finansielle tjenesteydelser i Den Europæiske Union samt på de frie kapital- og betalingsbevægelser.

- 86 Dernæst står artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 ikke i forhold til resolution 1803 (2008), som den skal gennemføre. Denne bestemmelses virkninger går nemlig ud over kravet i resolutionens punkt 10, som begrænser sig til at anmode staterne om at udvise årvågenhed i forbindelse med BMI's og datterselskabernes aktiviteter.
- 87 Idet sagsøgeren har understreget, at de eksisterende overvågnings- og kontrolforanstaltninger er tilstrækkelige, har denne endelig gjort gældende, at andre mindre restriktive foranstaltninger end indefrysningen af bankens midler kunne have været anvendt, enten alternativt eller kumulativt, for at opfylde det forfulgte formål. I den henseende har sagsøgeren i sine skriftlige indlæg omtalt den skærpede overvågning af dennes overholdelse af restriktive foranstaltninger, en øget gennemsigtighed i bankens aktiviteter, navnlig hvad angår kontodetaljer og berørte transaktioner, vedtagelsen af foranstaltninger, hvorefter bankens situation skal undersøges regelmæssigt, og det styrkede samarbejde med FSA og Det Forenede Kongeriges finansielle aktionsgruppe. Sagsøgeren påberåbte sig under retsmødet også en uafhængig befuldmægtigets foreløbige godkendelse af transaktioner og overvågningen heraf samt det fuldstændige forbud mod transaktioner med Iran.
- 88 Rådet, som støttes af intervenienterne, har gjort gældende, at indefrysningen af sagsøgerens midler er forbundet med formålet at hindre den nukleare spredning, eftersom indefrysningen er nødvendig for at sikre, at de foranstaltninger, der er truffet i denne forbindelse over for moderselskabet BMI, er effektive og ikke omgås. Rådet har i den sammenhæng peget på, at sagsøgeren er under sidstnævntes effektive kontrol. Ifølge Rådet kan sagsøgerens midler dermed direkte eller indirekte anvendes til at yde støtte til den nukleare spredning, og således er indefrysningen af disse midler nødvendig, navnlig for at hindre, at foranstaltningerne over for BMI omgås via sagsøgerens overførsler til fordel for BMI eller BMI's andre datterselskaber eller filialer, i givet fald via en tredjemand, hvis tilknytning til BMI ikke er kendt.
- 89 Rådet bemærker herved ligeledes, at eftersom Fællesskabet ikke har eksteritorial kompetence, afhænger den anfægtede afgørelses virkning hovedsageligt af dens anvendelse på BMI's filialer og datterselskaber, som har hjemsted i Unionen, herunder sagsøgeren.

- 90 Rådet tilføjer, at de alternative foranstaltninger, som sagsøgeren har foreslået, ikke garanterer en opfyldelse af det forfulgte formål. En obligatorisk fremlæggelse af detaljer vedrørende berørte konti og transaktioner er således uden virkning for allerede gennemførte transaktioner. Ligeledes forhindrer det styrkede samarbejde med de nationale myndigheder ikke gennemførelsen af transaktioner via en tredjemand, hvis involvering i den nukleare spredning ikke kendes.
- 91 Rådet har tillige gjort gældende, at hvis sagsøgeren lider en vis skade på grund af den anfægtede afgørelses vedtagelse, er bankens fortsatte beståen ikke i fare i den periode, hvor midlerne er indefrosset. Rådet har i den henseende påberåbt sig undtagelserne i artikel 9 og 10 i forordning nr. 423/2007, BMI's betydelige finansielle reserver samt det forhold, at adskillige kommercielle banker har gennemgået perioder, hvor de ikke har opnået overskud. Hvad angår skaden på sagsøgerens omdømme er Rådet af den opfattelse, at den allerede følger af resolution 1803 (2008), hvori både BMI og BMI's filialer og datterselskaber er udtrykkeligt omtalt.
- 92 Rådet har konkluderet, at henset til betydningen af bevarelsen af freden og den internationale sikkerhed, Den Islamiske Republik Irans afslag på at indstille den nukleare spredning og det forhold, at sagsøgeren kontrolleres af en enhed, der er involveret heri, er indefrysningen af sagsøgerens midler ikke uforholdsmæssig.
- 93 Ud over de af Rådet fremsatte argumenter har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland gjort gældende, at indefrysningen af midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, ligeledes forfølger formålet at lægge økonomisk pres på BMI og i sidste ende på Den Islamiske Republik Iran. Sagsøgerens uafbrudte økonomiske virksomhed skaber fortsat overskud for BMI, både finansielt og gennem sagsøgerens omdømme og tilstedeværelse på markedet.

- 94 Ifølge Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland blev den anfægtede afgørelse ligeledes ikke vedtaget for at gennemføre resolution 1803 (2008), men artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, som selv tilsigter at opfylde formålene i resolution 1737 (2006). Endvidere indebærer det forhold, at indefrysningen af sagsøgerens og BMI's midler ikke blev fastsat i resolution 1803 (2008), ikke, at Rådet ikke kunne træffe en sådan foranstaltning.
- 95 Hvad angår den anfægtede afgørelses virkning på sagsøgeren har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland anført, at sagsøgeren allerede har fået omkring 100 tilladelser i medfør af artikel 9 og 10 i forordning nr. 423/2007. Sagsøgerens fortsatte beståen er derfor ikke bragt i fare.
- 96 Den Franske Republik har tilføjet, at effektiviteten af de af sagsøgeren foreslåede mindre restriktive foranstaltninger forudsætter et fortrolighedsforhold med sagsøgeren. Et sådant forhold er imidlertid umuligt med et selskab, som kontrolleres af BMI.
- 97 Ifølge Den Franske Republik er det forhold, at sagsøgeren skal overholde restriktive foranstaltninger, og at en tilsidesættelse af gældende regler medfører strafferetlige sanktioner, i øvrigt uden relevans. De restriktive foranstaltninger har nemlig et forebyggende mål, mens strafferetlige sanktioner først pålægges efterfølgende. I øvrigt vedrører de restriktive foranstaltninger sagsøgeren, mens indledningen af en eventuel straffesag mod en af sagsøgerens ansatte ikke vedrører sagsøgeren.

— Rettens bemærkninger

- 98 Det skal indledningsvis anføres, at den foreliggende ulovlighedsindsigelse består i at anfægte foreneligheden mellem proportionalitetsprincippet og en af de generelle regler, der definerer fremgangsmåderne for restriktive foranstaltninger indført ved forordning nr. 423/2007, nemlig artikel 7, stk. 2, litra d), der pålægger Rådet, som det fremgår af

præmis 61-67 ovenfor, at indefryse midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i samme forordnings artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), omhandlede forstand. Det følger heraf, dels at redegørelserne i præmis 45 ovenfor finder anvendelse hvad angår intensiteten af Rettens kontrol, dels at argumenterne om det eksisterende forhold mellem sagsøgeren og BMI og sagsøgerens særlige situation som bank i Det Forenede Kongerige analogt med det i præmis 72 ovenfor fastslåede ikke er relevante i forbindelse med undersøgelsen af den foreliggende ulovlighedsindsigelse. De skal derimod påkendes ved undersøgelsen af klagepunktet, hvorefter anvendelsen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 på sagsøgeren ikke var berettiget. Disse argumenter bliver dermed undersøgt i præmis 119-129 nedenfor.

99 Det skal herudover fastslås, at henvisningen til Sikkerhedsrådets resolution 1803 (2008) er uden betydning. Til forskel fra artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 423/2007 er anvendelsen af forordningens artikel 7, stk. 2, nemlig uafhængig af Sikkerhedsrådets vedtagelse af foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler. Selve formålet med denne sidstnævnte bestemmelse er at give Rådet mulighed for, i forbindelse med dets kompetencer i henhold til artikel 60 EF og 301 EF, at vedtage, hvis det anser det for berettiget, foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler over for enheder, der ikke er genstand for analoge foranstaltninger fra Sikkerhedsrådets side. I modsætning til det af sagsøgeren påståede gennemfører artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 dermed ikke resolution 1803 (2008), hvilket medfører, at resolutionens indhold ikke udgør et kriterium, i henhold til hvilket foreneligheden mellem artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 og proportionalitetsprincippet skal vurderes.

100 I henhold til retspraksis er lovligheden af foranstaltninger, hvorved de erhvervsdrivende forbydes at udøve en økonomisk virksomhed, i medfør af proportionalitetsprincippet, som er en del af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, betinget af, at foranstaltningerne er egnede til og nødvendige for at nå de mål, der lovligt forfølges med de pågældende bestemmelser. Såfremt der er mulighed for at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges, og byrderne må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (Domstolens dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13). Det er således i henhold til disse kriterier, at sagsøgerens øvrige argumenter skal undersøges.

- 101 I det omfang sagsøgerens argumentation vedrørende fortolkningen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007, der er sammenfattet i præmis 48-54 ovenfor, i den henseende er relevant for undersøgelsen af denne bestemmelses forenelighed med proportionalitetsprincippet, skal den for det første forkastes af de grunde, der er redegjort for i præmis 69-76 ovenfor.
- 102 Hvad for det andet angår en forbindelse mellem artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 og det forfulgte formål skal det bemærkes, at forordning nr. 423/2007 har til formål at hindre den nukleare spredning og finansieringen heraf og således lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på, at den ophører med de pågældende aktiviteter. Dette formål er en del af den mere generelle indsats forbundet med bevarelsen af freden og den internationale sikkerhed og er derfor lovligt, hvilket sagsøgeren i øvrigt heller ikke har bestridt.
- 103 I modsætning til det af sagsøgeren påståede er indefrysning af midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand, knyttet til det formål, der er redegjort for i den foregående præmis. Når midler tilhørende en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning, indefrysnes, er der nemlig en ikke ubetydelig risiko for, at enheden lægger pres på de enheder, den ejer eller kontrollerer, for at omgå virkningen af de foranstaltninger, den er omfattet af, ved at opfordre dem til enten direkte eller indirekte at overføre deres midler til enheden eller at gennemføre transaktioner, som den ikke selv kan gennemføre på grund af indefrysningen af midler. Under disse omstændigheder skal det lægges til grund, at indefrysning af midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning, er nødvendig og egnet til at sikre effektiviteten af de foranstaltninger, der er vedtaget over for denne sidstnævnte enhed, og til at garantere, at disse foranstaltninger ikke omgås.
- 104 Den risiko, der netop er redegjort for, gør det i øvrigt muligt at forklare for det første den omstændighed, som blev drøftet under retsmødet, at enheder, der ejes eller kontrolleres, er omfattet af forordning nr. 423/2007, selv om de ikke udtrykkeligt er omfattet af anden og sjette betragtning hertil, som opregner de forskellige restriktive foranstaltninger. Den gør det for det andet muligt at forklare, at spørgsmålet, om den enhed, der ejes eller kontrolleres, selv medvirker eller ikke selv medvirker i den nukleare spredning, ikke er relevant.

105 De øvrige af sagsøgeren påberåbte omstændigheder kan ikke ændre denne konklusion. Det forhold, at den enhed, der ejes eller kontrolleres, ikke tidligere har været genstand for disciplinære eller retlige foranstaltninger, og at den har overholdt gældende sanktionsordninger og restriktive foranstaltninger, er ikke relevant i denne forbindelse, eftersom moderenheden, hvis enheden ikke var omfattet af en foranstaltning med henblik på indefrysning af midler, med forbehold af overholdelsen af andre gældende regler kunne få overført midler fra de enheder, den ejer eller kontrollerer, og gennemføre transaktioner, som er i strid med de vedtagne restriktive foranstaltninger. Den har dermed ingen grund til at lægge pres på disse sidstnævnte enheder. Ligeledes indeholder en erklæring fra den enhed, der ejes eller kontrolleres, og hvorefter den overholder følgerne af indefrysningen af midler tilhørende moderenheden, ikke tilstrækkelige garantier til, at det eventuelle pres, som denne sidstnævnte kan udøve, ikke er virkningsfuldt.

106 Retten må derimod forkaste Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands synspunkt, hvorefter indefrysningen af midler tilhørende enheder, der ejes eller kontrolleres, ligeledes forfølger formålet at lægge økonomisk pres på Den Islamiske Republik Iran gennem BMI, idet BMI forhindres i at drage fordel af sagsøgerens omdømme og markedsposition. De restriktive foranstaltninger, der blev indført ved forordning nr. 423/2007, har ikke til formål at udøve et sådant økonomisk pres. Det skal herved bemærkes, at selv om disse foranstaltninger, der er opregnet i anden og sjette betragtning til forordning nr. 423/2007, ganske vist har til formål at lægge et pres på Den Islamiske Republik Iran, er der udelukkende tale om sikrende restriktioner, der tilsigter at forhindre den nukleare spredning og finansieringen heraf. Imidlertid er der intet i forordning nr. 423/2007, som ikke gør det muligt at antage, at disse foranstaltninger tilsigter at påvirke de pågældende enheders økonomiske situation ud over det, der er nødvendigt for at hindre den nukleare spredning og finansieringen heraf.

107 Hvad for det tredje angår andre mindre restriktive foranstaltninger end indefrysning af midler, som kan anvendes alternativt eller kumulativt for at opfylde det forfulgte formål, skal det først bemærkes, at tilstrækkeligheden af de overvågnings- og kontrolforanstaltninger, der fandtes på tidspunktet for den anfægtede afgørelses vedtagelse, i forhold til den risiko, der er redegjort for i præmis 103 ovenfor, ikke er blevet underbygget.

- 108 Dernæst er styrkelsen af de kompetente myndigheders overvågning af overholdelsen af de restriktive foranstaltninger og det øgede samarbejde med disse myndigheder, en særlig gennemsigtighed hvad angår sagsøgerens virksomhed og vedtagelsen af foranstaltninger, hvorefter dennes situation regelmæssigt skal undersøges, efterfølgende foranstaltninger i forhold til allerede gennemførte transaktioner og kan dermed ikke forebygge eventuelle transaktioner, som er uforenelige med de trufne restriktive foranstaltninger. Dette er så meget desto mere tilfældet, som deres effektivitet forudsætter, at de kompetente myndigheder er i stand til at identificere, om den anden part i en transaktion er eller ikke er forbundet med BMI eller med en anden enhed, som anses for involveret i den nukleare spredning.
- 109 Hvad endelig angår de foranstaltninger, som for første gang blev påberåbt under retsmødet, skal det antages, at de ikke kan tages i betragtning. Det er nemlig i strid med procesreglementets artikel 48, stk. 2, og artikel 76a, stk. 3, at disse foranstaltninger blev påberåbt under sagens behandling, uden at der blev givet nogen som helst begrundelse. Under alle omstændigheder har sagsøgeren ikke fastslået, at en ordning med forudgående godkendelse og overvågning af en uafhængig befuldmægtiget kan gennemføres. Det fuldstændige forbud mod transaktioner med Iran er under alle omstændigheder ikke effektivt til at forhindre transaktioner med mellemmand, som ikke har hjemsted i dette land, og hvis tilknytning til BMI ikke kendes.
- 110 Under disse omstændigheder skal det konkluderes, at de af sagsøgeren foreslåede alternative foranstaltninger ikke er egnede til at opfylde det forfulgte formål.
- 111 Hvad for det fjerde angår de ulemper, sagsøgeren påføres, fremgår det af retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig, nemlig ejendomsretten og retten til at udøve økonomisk virksomhed, ikke er absolutte prærogativer, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er berettigede ved formål af almen interesse, som Fællesskabet forfølger. Enhver restriktiv økonomisk eller finansiel foranstaltning har således pr. definition virkninger, som påvirker ejendomsretten og den frie udøvelse af erhvervsvirksomhed, hvorved parter, hvis ansvar for den situation, der førte til vedtagelsen af de pågældende foranstaltninger,

ikke er fastslået, således lider skade. Betydningen af de formål, der forfølges med de omtvistede forskrifter, kan efter deres art begrunde selv betydelige negative følger for visse erhvervsdrivende (jf. i denne retning Domstolens dom af 30.7.1996, sag C-84/95, Bosphorus, Sml. I, s. 3953, præmis 21-23, og dommen i sagen Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, præmis 354-361).

112 Det skal i denne henseende anføres, at friheden til at udøve økonomisk virksomhed og ejendomsretten til en bankvirksomhed med hjemsted på Fællesskabets område begrænses i væsentligt omfang ved indefrysning af bankens midler. Den pågældende enhed kan nemlig ikke indgå nye transaktioner med sine kunder og kan ikke — undtagen med specifikke tilladelser — gennemføre nogen overdragelse af sine midler. Henset til den overordnede betydning af opretholdelse af freden og den internationale sikkerhed er Retten imidlertid af den opfattelse, at de påførte ulemper ikke er uforholdsmæssige i forhold til de omhandlede mål.

113 Hvad endelig angår skaden på de frie kapital- og betalingsbevægelser, som sagsøgeren har påberåbt sig, skal det anføres, at artikel 60 EF, der er en del af de bestemmelser, som regulerer dette område, udtrykkeligt giver Rådet mulighed for at træffe hasteforanstaltninger vedrørende kapital- og betalingsbevægelser over for tredjelande i overensstemmelse med proceduren i artikel 301 EF. Det er imidlertid netop med hjemmel i disse to bestemmelser i EF-traktaten, at forordning nr. 423/2007 blev vedtaget, hvilket indebærer, at de restriktioner, som forordningen omfatter, er en del af de regler, som afgrænser de frie kapital- og betalingsbevægelser, der er knæsat i traktaten, og de kan dermed ikke være uforenelige hermed.

114 På baggrund af ovenstående skal det konkluderes, at det ikke er blevet fastslået, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 er uforenelig med proportionalitetsprincippet. Den af sagsøgeren rejste ulovlighedsindsigelse mod denne bestemmelse skal hermed forkastes.

Kvalificeringen af sagsøgeren som enhed, der »ejes eller kontrolleres«, i den i artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand

— Parternes argumenter

- 115 Sagsøgeren hævder, at bankens særlige situation ganske væsentligt begrænser den kontrol, som BMI kan udøve med den, således at der ikke var grund til at anvende artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 på den.
- 116 Sagsøgeren har i denne henseende for det første gjort gældende, at banken udgør en særskilt og autonom juridisk person i forhold til BMI, som navnlig ikke griber ind i dens daglige forvaltning. For det andet er både sagsøgeren og sagsøgerens direktører samt lønmodtagere undergivet forordning nr. 423/2007 og de andre respektive foranstaltninger, sanktionsordninger og gældende forskrifter, og sagsøgeren overholder dem. For det tredje har et selskabs direktører i henhold til engelsk ret forskellige forpligtelser over for selskabet, men ikke over for aktionærerne, og en direktørs uberettigede afskedigelse er ulovlig. For det fjerde bliver sagsøgeren som en bank i Det Forenede Kongerige overvåget af FSA, navnlig hvad angår bankens forhold til BMI samt udnævnelsen og sammensætningen af de øverste ansatte. Imidlertid har hverken sagsøgeren eller bankens ansatte direktører været genstand for retlige eller disciplinære foranstaltninger fra FSA, som bl.a. har til formål at bekæmpe økonomisk kriminalitet, herunder finansiering af terrorisme og den nukleare spredning. For det femte er sagsøgeren i givet fald villig til at indgå en aftale, hvorefter ingen af bankens direktører kan erstattes uden de kompetente myndigheders samtykke.
- 117 Rådet, som støttes af intervenienterne, har henvist til retspraksis inden for det konkurrenceretlige område til støtte for, at sagsøgeren som helejlet af BMI er under BMI's effektive kontrol og derfor ikke reelt er autonom hvad angår fastlæggelsen af bankens handlemåde. Rådet har herved påberåbt sig, at sagsøgerens direktører efter al sandsynlighed er udnævnt af BMI, skal aflægge regnskab over for BMI og kan afskediges af BMI.

118 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilføjet, at den af sagsøgeren foreslåede forpligtelse ikke er tilstrækkelig til at hindre BMI i at udøve en betydelig kontrol med sagsøgeren, eftersom det er usandsynligt, at den er fuldbyrrende, at der på ethvert tidspunkt kan gives afkald herpå, og at den ikke vejer tungere end de gældende regler i engelsk selskabsret.

— Rettens bemærkninger

119 Det skal indledningsvis bemærkes, at det foreliggende anbringende vedrører lovligheden af en afgørelse, hvorved de ved forordning nr. 423/2007 indførte restriktive foranstaltninger er blevet anvendt over for en bestemt enhed. Denne omstændighed indebærer, at fremgangsmåden ved den af Retten foretagne judicielle kontrol er den i præmis 46 ovenfor anførte.

120 I denne sag fremgår det både af den anfægtede afgørelses begrundelse og Rådets bemærkninger under retsmødet, at Rådet besluttede at anvende artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 på sagsøgeren, fordi denne er en enhed, der »ejes« af BMI. Dette begrebs indhold forekommer præcist ud fra en umiddelbar betragtning, eftersom det henviser til BMI's deltagelse i sagsøgerens kapital. Det skal imidlertid bemærkes, at i henhold til den ovenfor i præmis 61 nævnte retspraksis skal analysen af det pågældende begreb ikke udelukkende bygge på dets semantiske indhold, men skal i øvrigt navnlig tage hensyn til forholdet mellem artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 og det med forordning nr. 423/2007 forfulgte formål, således som der er redegjort for i præmis 102 og 103 ovenfor.

121 Det skal derfor efterprøves, om sagsøgeren på grund af det forhold, at banken ejes af BMI, med en ikke ubetydelig sandsynlighed kunne ledes til at omgå virkningen af de trufne foranstaltninger over for moderenheden. Det er i denne sammenhæng nyttigt for Retten at lade sig inspirere af retspraksis inden for det konkurrenceretlige område og vedrørende et moderselskabs ansvar for et datterselskabs retsbrud. I de to tilfælde er der nemlig tale om at vurdere, om datterselskabet på grund af moderenhedens afgørende

indflydelse kan ledes til at anvende moderenhedens instruktioner i stedet for selvstændigt at fastlægge sin adfærd (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.7.1972, sag 48/69, Imperial Chemical Industries mod Kommissionen, Sml. 1972, s. 151, org.ref.: Rec. s. 619, præmis 133, og af 24.10.1996, sag C-73/95 P, Viho mod Kommissionen, Sml. I, s. 5457, præmis 16), hvilket også gælder, selv om den af moderenheden pålagte adfærd ikke er af samme art i det første og det andet tilfælde.

122 Denne forskel indebærer i øvrigt, at der ved fortolkningen af forordning nr. 423/2007 skal gives forrang til forhold vedrørende udnævnelsen af personale i forhold til andre forhold, som tages i betragtning i konkurrenceretten. For på relevant vis at kunne påvirke den ejede enheds adfærd skal det af moderenheden udøvede pres, således som det er påberåbt i præmis 103 ovenfor, nemlig i det væsentlige vedrøre sidstnævntes direktører og/eller ansatte.

123 I den henseende indebærer den omstændighed, at en enhed ejes fuldstændigt af en anden, generelt, at den anden enhed har retten til at udnævne den førstes direktører og dermed kan udøve en effektiv kontrol med sammensætningen af denne sidstnævnte og i sidste ende med det samlede personale. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at anvendelsen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 på en enhed, der — også fuldstændigt — ejes af moderenheden, under særlige omstændigheder ikke er berettiget, henset til de faktorer, som udligner den anden enheds indflydelse på den første.

124 I denne sag er det ikke bestridt, at BMI ejer hele kapitalen i sagsøgeren og derfor kan udnævne og udskifte dennes direktører. BMI kan således udøve indflydelse på sagsøgernes personale. Under disse omstændigheder ses der at være en ikke ubetydelig risiko for, at BMI er i stand til at lede sagsøgeren til at gennemføre transaktioner, der er forbudt ved forordning nr. 423/2007, ved at lægge pres enten på sagsøgerens direktører eller, gennem dem, på andre medlemmer af personalet. Det skal derfor efterprøves, om de af sagsøgeren påberåbte omstændigheder kan udligne denne indflydelse.

- 125 I den henseende er for det første det forhold, at sagsøgeren er en juridisk person, og at BMI ikke griber ind i bankens daglige forvaltning, uden betydning. Disse omstændigheder rejser nemlig ikke tvivl om den indflydelse, som BMI direkte eller indirekte har på sagsøgerens personale.
- 126 For det andet er det forhold, at sagsøgeren og dennes personale har overholdt de restriktive foranstaltninger, sanktionsordninger og andre gældende forskrifter og ikke tidligere har været genstand for disciplinære eller retlige foranstaltninger, også uden betydning af de grunde, der er redegjort for i præmis 105 ovenfor. Det er ligeledes Rettens opfattelse, at den præventive virkning af sanktioner, som sagsøgerens personale kunne blive idømt, ikke er tilstrækkelig, navnlig fordi der kunne træffes foranstaltninger for at maskere de pågældende transaktioners ulovlige karakter, navnlig gennem tredjemænd, hvis tilknytning til BMI ikke kendes.
- 127 For det tredje garanterer — analogt med det, der er redegjort for i præmis 71 ovenfor — den blotte forekomst af visse forpligtelser for direktørerne i medfør af engelsk selskabsret ikke, at disse forpligtelser overholdes. En eventuel tilsidesættelse kan imidlertid kun afsløres efterfølgende, hvorfor de pågældende forpligtelsers eksistens ikke kan sikre en præventiv virkning, som svarer til de restriktive foranstaltningers. I det omfang sagsøgeren i denne sammenhæng har foreslået at undergive udnævnelsen af bankens fremtidige direktører de kompetente myndigheders samtykke, skal det bemærkes, dels at det ikke er fastslået, at en sådan procedure kan gennemføres og er i overensstemmelse med engelsk ret, dels at den under alle omstændigheder ikke løser situationen med sagsøgerens nuværende direktører, som er udnævnt af BMI.
- 128 Endelig skal det for det fjerde bemærkes, at det væsentligste formål med FSA's overvågning af banker ikke er overholdelsen af restriktive foranstaltninger, som omfatter visse enheder, men opretholdelsen af en stabil, effektiv og retfærdig finansiel orden. Selv om dette formål omfatter visse aspekter forbundet med økonomisk kriminalitet, er disse koncentreret om hvidvaskning af penge, bedrageri og insiderhandel. Gennemførelsen af restriktive foranstaltninger og overvågningen af overholdelsen heraf, herunder hvad angår de ved forordning nr. 423/2007 indførte foranstaltninger, er derimod direkte omfattet af HM Treasurys (Det Forenede

Kongeriges finansministeriums) kompetence, hvilket ministerium har oprettet en særlig enhed til dette formål, og som ligeledes har kompetence til at give tilladelser i medfør af artikel 9 og 10 i forordning nr. 423/2007. Herefter kan FSA's overvågning af sagsøgeren for så vidt angår bankens forhold til BMI og udnævnelsen af bankens direktører samt visse andre medlemmer af personalet, ikke opveje den indflydelse, moderenheden har på sagsøgeren.

- 129 På baggrund af ovenstående må det konkluderes, at Rådet med rette havde den opfattelse, at artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 fandt anvendelse på sagsøgeren. Det foreliggende anbringende skal dermed forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af »princippet om forbud mod forskelsbehandling«

— Parternes argumenter

- 130 Sagsøgeren hævder, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter »princippet om forbud mod forskelsbehandling«, eftersom den dels behandler banker, der befinder sig i en materielt identisk situation, forskelligt, dels behandler banker, der befinder sig i en materielt forskellig situation, ens.
- 131 Sagsøgeren er således i en situation, der kan sammenlignes med andre bankers i Det Forenede Kongerige, navnlig Persia International Bank plc og Bank Saderat plc (herefter »Bank Saderat«), som ligeledes er datterselskaber i Det Forenede Kongerige af iranske banker, der tilhører den iranske stat. De tre banker skal være genstand for staternes årvågenhed i medfør af resolution 1803 (2008), hvori Bank Saderat i øvrigt udtrykkeligt er omtalt sammen med sagsøgeren. De findes ligeledes på United States Department of the Treasury's (USA's finansministeriums) liste over de banker, som

mistænkes for at gennemføre transaktioner i strid med gældende restriktive foranstaltninger og sanktionsordninger. Sagsøgeren er imidlertid den eneste, hvis midler er blevet indefrosset.

¹³² Sagsøgeren er derimod blevet underlagt den samme behandling — indefrysning af midler — som Bank Sepah International, der dog befinder sig i en materielt anderledes situation. Selv om Sikkerhedsrådet specifikt omtalte sidstnævnte i resolution 1747 (2007) som en enhed, der er involveret i den nukleare spredning, anmodede det staterne om udelukkende at udvise årvågenhed over for sagsøgeren i medfør af resolution 1803 (2008).

¹³³ Rådet, som støttes af intervenienterne, har gjort gældende, at sagsøgeren ikke blev omtalt, fordi banken er datterselskab af en statslig iransk bank, eller fordi den blev omtalt i resolution 1803 (2008), eller endog fordi den er opført på United States Department of the Treasurys liste. Rådet støttede sig nemlig i sin uafhængige vurdering på det forhold, at BMI ydede finansiel støtte til selskaber, som var involveret i den nukleare spredning. Sammenligningen med Persia International Bank og Bank Saderat er derfor uden betydning.

¹³⁴ Rådet har videre anført, at sagsøgeren er i en situation, der kan sammenlignes med Bank Sepah Internationals, eftersom både denne sidstnævntes moderselskab, Bank Sepah, og BMI er involveret i den nukleare spredning. Indefrysningen af deres samt deres datterselskabers og filialers midler er derfor berettiget. Rådet har herved understreget, at det frit kan træffe selvstændige foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler, som går ud over de foranstaltninger, der pålægges ved Sikkerhedsrådets resolutioner, og således gennemføre sin egen politik om, at der ikke skal spredes kernevåben.

— Rettens bemærkninger

- 135 Ifølge retspraksis forbyder ligebehandlingsprincippet, der er et grundlæggende retsprincip, at ensartede situationer behandles forskelligt, eller at forskellige situationer behandles ens, medmindre en forskelsbehandling er objektivt begrundet (Rettens dom af 2.10.2001, forenede sager T-222/99, T-327/99 og T-329/99, Martinez m.fl. mod Parlamentet, Sml. II, s. 2823, præmis 150).
- 136 Det fremgår af undersøgelsen af de forudgående anbringender, at det afgørende kriterium for gennemførelsen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 og dermed det sammenlignende kriterium ved afgørelsen af, om der foreligger en eventuel tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, er, om den pågældende enhed ejes eller kontrolleres af en enhed, der anses for involveret i den nukleare spredning i den i samme forordnings artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), omhandlede forstand.
- 137 I denne sag er BMI i den anfægtede afgørelse blevet anset for en enhed, der er involveret i den nukleare spredning, og det er i præmis 30 ovenfor konkluderet, at denne konstaterings gyldighed ikke er en del af de foreliggende tvisters genstand. Sagsøgeren er ligeledes, således som det fremgår af betragtningerne i præmis 119-129 ovenfor, en enhed, der »ejes eller kontrolleres« i den i artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand. Under disse omstændigheder kan sagsøgeren ikke — selv om det antages, at Rådet faktisk undlod at vedtage foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler over for visse enheder, der ejes eller kontrolleres af enheder, som anses for involveret i den nukleare spredning, såsom Persia International Bank eller Bank Saderat — gyldigt påberåbe sig denne omstændighed af de grunde, der er redegjort for i præmis 75 ovenfor. Sagsøgerens første klagepunkt skal dermed forkastes.
- 138 Hvad angår det andet klagepunkt bemærkes, at til forskel fra sagsøgeren, hvis midler blev indefrosset i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, blev foranstaltningen over for Bank Sepah International vedtaget i henhold til samme forordnings artikel 7, stk. 1. Denne omstændighed indebærer, at klagepunktet er uden betydning for så vidt angår en påstået tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet i

forbindelse med anvendelsen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007, da den pågældende bestemmelse kun blev gennemført i et af de to tilfælde, som sagsøgeren har fremhævet. Ligeledes har sagsøgeren end ikke påstået, at Bank Sepah Internationals moderenhed ikke er involveret i den nukleare spredning. Sagsøgeren har således ikke godtgjort, at banken i denne henseende befinder sig i en situation, der er faktisk anderledes end den, Bank Sepah International befinder sig i.

139 Dette anbringende skal dermed forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten

— Parternes argumenter

140 Sagsøgeren har påpeget, at artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 fastsætter en begrundelsespligt og de betingelser, som begrundelsen i en afgørelse om indefrysning af midler skal opfylde i henhold til retspraksis. Sagsøgeren har videre anført, at det i denne sag kun er i bemærkningerne til begæringen om foreløbige forholdsregler i sag T-246/08 R, at Rådet har angivet grunden til, at sagsøgerens midler blev indefrosset, nemlig det forhold, at banken blev kontrolleret af BMI, som var involveret i finansieringen af den nukleare spredning, og at indefrysningen af midler derfor var nødvendig for at garantere effektiviteten af de foranstaltninger, der var vedtaget over for BMI. Den anfægtede afgørelse er således ikke begrundet, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

141 Sagsøgeren har i denne sammenhæng som reaktion på Den Franske Republiks argument, hvorefter det i bilag V til forordning nr. 423/2007 ikke er nødvendigt at identificere de enheder, der ejes eller kontrolleres, og som er omfattet af foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler, gjort gældende, at en sådan

fremgangsmåde hindrer tredjemænd i at efterprøve, om de er i gang med at »handle« med sådanne enheder og dermed gennemføre transaktioner, der er forbudt i henhold til forordningen.

- 142 Rådet, der støttes af intervenienterne, har gjort gældende, at i det omfang indfrysningen af midler tilhørende en enhed ligeledes omfatter datterselskaber, som denne enhed ejer eller kontrollerer, er det ikke nødvendigt at påberåbe sig særlige grunde for indfrysningen af midler tilhørende hvert af disse datterselskaber. Rådet er derfor af den opfattelse, at det var tilstrækkeligt i den anfægtede afgørelse at angive individuelle og særlige grunde for så vidt angår BMI. Den Franske Republik har i den henseende tilføjet, at det ikke engang er nødvendigt, at navnene på alle datterselskaberne fremgår af den afgørelse, som fastsætter en foranstaltning med henblik på indfrysning af midler, og som er truffet i henhold til forordning nr. 423/2007, fordi den pågældende afgørelse automatisk finder anvendelse på dem.

— Rettens bemærkninger

- 143 Pligten til at begrunde en bebyrdende retsakt, således som den er fastsat i artikel 253 EF og nærmere bestemt i denne sag i artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007, har for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om der er grundlag for retsakten, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Fællesskabets retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed. Den således fastsatte begrundelsespligt er et væsentligt princip i fællesskabsretten, som kun kan fraviges af tvingende hensyn. Begrundelsen skal derfor i princippet meddeles den berørte part samtidigt med den bebyrdende retsakt, og mangelen på begrundelse kan ikke afhjælpes gennem den omstændighed, at den berørte part erfarer grundene til retsakten under sagen for Fællesskabets retsinstanser. I øvrigt er overholdelsen af begrundelsespligten så meget desto vigtigere i tilfælde af en første afgørelse, hvorved en enheds midler indfryses, som den udgør den eneste sikkerhed for, at den pågældende kan gøre brug af de retsmidler, som vedkommende har til rådighed med henblik på at anfægte lovligheden af den pågældende afgørelse, idet vedkommende ikke har ret til at blive hørt forud for vedtagelsen heraf (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, præmis 138-140 og den deri nævnte retspraksis).

- 144 Medmindre tvingende hensyn, der vedrører Fællesskabets eller medlemsstaternes sikkerhed eller opfyldelsen af deres internationale forpligtelser, dermed er til hinder herfor, er Rådet i medfør af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 forpligtet til at give den pågældende enhed oplysninger om de særlige og konkrete grunde ved vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler, såsom den anfægtede afgørelse. Rådet skal således angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for foranstaltningen, samt de betragtninger, der har ført til dets vedtagelse. Denne begrundelse skal så vidt som overhovedet muligt oplyses enten samtidigt med den pågældende foranstaltnings vedtagelse eller så snart som muligt herefter (jf. i denne retning og analogt dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, præmis 143 og 148 og den deri nævnte retspraksis).
- 145 Begrundelsen skal imidlertid tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsaktens, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, der gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og som således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).
- 146 Som det fremgår af præmis 61-67 ovenfor, kræver anvendelsen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007, som er anfægtet i denne sag, at den pågældende enhed ejes eller kontrolleres af en enhed, der anses for involveret i den nukleare spredning i den i samme forordnings artikel 7, stk. 2, litra a) eller b), omhandlede forstand, hvorfor Rådet konkret vurderer, om den pågældende enhed er en enhed, der »ejes eller kontrolleres«. Ud over angivelsen af hjemmelen for den vedtagne foranstaltning vedrører den begrundelsespligt, som Rådet er underlagt, derfor netop denne omstændighed. Herved skal Retten forkaste Den Franske Republiks synspunkt, hvorefter der ikke i de afgørelser, som anvender forordningens artikel 7, stk. 2, er grund til at nævne navnene på de enheder, der ejes eller kontrolleres, og hvorpå foranstaltningerne med henblik på indefrysning af midler finder anvendelse. Hvis denne fortolkning fandt anvendelse, ville de pågældende enheder ikke være i stand til

gennem officielle kilder at fastslå, at foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler finder anvendelse på dem, eller at få kendskab til grundene til, at Rådet anså dem for en enhed, der »ejes eller kontrolleres«. Ligeledes er tredjemænd ikke i stand til at efterprøve det personelle anvendelsesområde for de trufne foranstaltninger. En sådan situation er imidlertid uforenelig med både Rådets begrundelsespligt og principperne om retssikkerhed og gennemsigtighed.

147 I denne sag har Rådet — både i den anfægtede afgørelses titel og i anden betragtning hertil — angivet, at de trufne foranstaltninger byggede på artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007. Rådet fastslog i punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse, at BMI var involveret i den nukleare spredning, idet det støttede sig til grundene som omtalt i præmis 11 ovenfor. Rådet nævnte endelig i punkt 4 i afsnit B i bilaget til den anfægtede afgørelse sagsøgeren blandt BMI's »filialer og datterselskaber«.

148 Under disse omstændigheder finder Retten, at den anfægtede afgørelses begrundelse vedrørende sagsøgeren, om end den er noget kortfattet, er tilstrækkelig i henhold til den ovenfor i præmis 143-145 nævnte retspraksis. For det første kunne sagsøgeren nemlig i den anfægtede afgørelse identificere artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 som hjemmel for den foranstaltning med henblik på indefrysning af midler, der omfattede sagsøgeren, eftersom på den ene side samme forordnings artikel 7, stk. 2, blev omtalt som den gennemførte bestemmelse, og på den anden side sagsøgeren blev identificeret som en af BMI's »filialer og datterselskaber«, hvilket indebærer, at forordningens artikel 7, stk. 2, litra d), der finder specifik anvendelse på enheder, som ejes eller kontrolleres, og dermed navnlig på datterselskaber, blev gennemført over for sagsøgeren.

149 For det andet forklarer Rådet i den anfægtede afgørelse grundene til, at det var af den opfattelse, at BMI var involveret i den nukleare spredning i den i artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand.

150 For det tredje indebærer det forhold, at sagsøgeren blev identificeret som en af BMI's »filialer og datterselskaber« i den anfægtede afgørelse, at Rådet var af den opfattelse, at banken på grund af det forhold, at dens kapital var fuldstændigt ejet af BMI, var »ejet« af BMI i den i artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand.

151 Konklusionen, hvorefter den anfægtede afgørelses begrundelse er tilstrækkelig, underbygges i øvrigt af stævningens indhold i sag T-246/08. I denne stævning gjorde sagsøgeren nemlig gældende, at banken var retligt og funktionelt adskilt fra BMI, og at den ikke kunne drages til ansvar for BMI's påståede involvering i den nukleare spredning. Sagsøgeren anførte ligeledes, at indefrysningen af midler ikke ville have virkning på den nukleare spredning, idet denne under alle omstændigheder ville overholde den anfægtede afgørelse og indefryse alle de af BMI's midler, som banken ejede, og indstille alle transaktioner med BMI. Det fremgår af denne argumentation, at sagsøgeren på tidspunktet for indgivelsen af den første stævning var bevidst om forbindelsen mellem indefrysningen af bankens midler og moderenhedens, BMI, foreholdte involvering i den nukleare spredning.

152 På baggrund af ovenstående skal dette anbringende forkastes, og sagerne skal således forkastes i det hele.

Sagsomkostningerne

153 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og

bør derfor pålægges at betale sagsomkostningerne, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler, i overensstemmelse med Rådets påstand herom.

¹⁵⁴ I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Den Franske Republik og Kommissionen bærer derfor deres egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

- 1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) Melli Bank plc bærer sine egne omkostninger og betaler derudover Rådets omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler.**

- 3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Den Franske Republik og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer deres egne omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagerne om foreløbige forholdsregler.**

Pelikánová

Jürimäe

Soldevila Fragoso

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juli 2009.

Underskrifter

Indhold

Twistens baggrund	II - 2637
Restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran	II - 2638
Den anfægtede afgørelse	II - 2640
Retsforhandlingerne og parternes påstande	II - 2641
Retlige bemærkninger	II - 2645
Formaliteten	II - 2645
Realitetsbehandling af sagsøgerens påstande vedrørende BMI's manglende involvering i finansieringen af den nukleare spredning	II - 2645
Realitetsbehandling af sagsøgerens ulovlighedsindsigelse	II - 2646
Realiteten	II - 2648
Domstolskontrollens intensitet	II - 2649
— Parternes argumenter	II - 2649
— Rettens bemærkninger	II - 2649
Fortolkningen af artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007	II - 2650
— Parternes argumenter	II - 2650
— Rettens bemærkninger	II - 2654
lovlighedsindsigelsen over for artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007	II - 2659
— Parternes argumenter	II - 2659
— Rettens bemærkninger	II - 2663
valificeringen af sagsøgeren som enhed, der »ejes eller kontrolleres«, i den i artikel 7, stk. 2, litra d), i forordning nr. 423/2007 omhandlede forstand	II - 2669
— Parternes argumente	II - 2669
— Rettens bemærkninger	II - 2670
	II - 2683

Anbringendet om tilsidesættelse af »princippet om forbud mod forskelsbehandling«	II - 2673
— Parternes argumenter	II - 2673
— Rettens bemærkninger	II - 2675
Anbringendet om tilsidesættelse af begrundelsespligten	II - 2676
— Parternes argumenters	II - 2676
— Rettens bemærkninger	II - 2677
Sagsomkostningerne	II - 2680