

Sag T-390/08

Bank Melli Iran mod Rådet for Den Europæiske Union

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran med det formål at undgå nuklear spredning — indefrysning af midler — annulationssøgsmål — domstolsprøvelse — magtfordrejning — ligebehandling — proportionalitet — ejendomsret — ret til forsvar — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — begrundelsespligt — Fællesskabets kompetence«

Rettens dom (Anden Afdeling) af 14. oktober 2009 II - 3974

Sammendrag af dom

1. *De Europæiske Fællesskaber — domstolskontrol med lovligheden af institutionernes retsakter — forordning om restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — kontrollens rækkevidde — sondring mellem generelle regler og gennemførelsesakter for disse regler for så vidt angår specifikke enheder*
(Art. 60 EF og 301 EF; Rådets forordning nr. 423/2007)
2. *Institutionernes retsakter — gyldighed — fællesskabsretsakter vedrørende et af de mål, der henhører under EU-traktaten på området for forbindelserne udadtil — bedømmelse alene efter fællesskabsretten*
(Art. 60 EF og 301 EF; art. 2 EU; Rådets forordning nr. 423/2007)

3. *Den Europæiske Union — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — Rådets kompetence ikke begrænset til en gennemførelse af restriktive foranstaltninger, som De Forenede Nationers Sikkerhedsråd har vedtaget*
(Art. 60 EF og 301 EF; Rådets forordning nr. 423/2007, sjette betragtning samt art. 7, stk. 1 og 2)
4. *Den Europæiske Union — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — afgørelse om indefrysning af midler tilhørende en iransk bank — Rådets manglende vedtagelse af foranstaltninger om indefrysning af midler over for andre enheder, der befinder sig i en identisk situation — tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet — foreligger ikke*
(Rådets forordning nr. 423/2007, art. 7, stk. 2; Rådets beslutning 2008/475)
5. *Institutionernes retsakter — begrundelse — forpligtelse — rækkevidde — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — minimumskrav*
(Art. 253 EF; Rådets forordning nr. 423/2007, art. 7, stk. 1 og 2, samt art. 15, stk. 3)
6. *Fællesskabsret — principper — ret til forsvar — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — pligt til at oplyse om de omstændigheder, som sagsøgeren lægges til last — rækkevidde*
(Rådets forordning nr. 423/2007, art. 7, stk. 2; Rådets beslutning 2008/475)
7. *Fællesskabsret — principper — ret til forsvar — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — ret til aktindsigt — ret til høring — rettigheder, der er undergivet et krav om indgivelse af en anmodning herom til Rådet*
(Rådets forordning nr. 423/2007, art. 7, stk. 2; Rådets beslutning 2008/475)
8. *Den Europæiske Union — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — annullationssøgsmål fra en enhed berørt af en afgørelse om indefrysning af midler — fordeling af bevisbyrden — tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse — foreligger ikke*
(Rådets forordning nr. 423/2007, art. 7, stk. 2; Rådets beslutning 2008/475)
9. *Den Europæiske Union — fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran — indefrysning af midler, der tilhører personer, enheder eller organer, som medvirker til eller støtter den nukleare spredning — disse foranstaltningers karakter — ingen strafferetlig karakter*
(Rådets forordning nr. 423/2007)

1. Hvad angår domstolskontrollens intensitet skal der sondres mellem to former for forhold i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran, der har til formål at lægge pres på denne stat for at hindre den nukleare spredning. For det første fastsætter artiklerne i forordningen generelle regler, der definerer fremgangsmåden for de restriktive foranstaltninger, den indfører. For det andet udgør bilag V til forordningen, som opregner de enheder, der er omfattet af foranstaltningerne med henblik på indekrydsning af midler, som er vedtaget i henhold til forordningens artikel 7, stk. 2, en helhed af gennemførelsesakter for de nævnte generelle regler for så vidt angår specifikke enheder.

Hvad angår de generelle regler, der definerer fremgangsmåden for de restriktive foranstaltninger, har Rådet har en vid skønsbeføjelse med hensyn til de forhold, der i overensstemmelse med en fælles holdning vedtaget i henhold til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal tages i betragtning ved vedtagelsen af økonomiske og finansielle sanktioner i medfør af artikel 60 EF og 301 EF. Da Fællesskabets retsinstanser navnlig ikke må sætte deres bedømmelse af de beviser, faktiske forhold og omstændigheder, der begrunder vedtagelse af sådanne foranstaltninger, i stedet for den af Rådet foretagne bedømmelse, skal disse retsinstansers prøvelse begrænse sig til en efterprøvelse af, om reglerne for proceduren og om angivelse af en begrundelse er overholdt, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, og at Rådet ikke åbenbart har overskredet grænserne for sin skønsmargen, 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.

Hvad angår legalitetskontrollen med den afgørelse, hvorved en enhed er opført på listen i bilag V til forordning nr. 423/2007 ifølge artikel 7, stk. 2, i samme forordning, påhviler det Fællesskabets retsinstanser 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 den nævnte artikel 7, stk. 2, litra a)-d). 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 en efterprøvelse vedrørende de beviser og oplysninger, som vurderingen hviler på. Fællesskabets retsinstanser skal ligeledes sikre sig, at retten til kontradiktion overholdes, og at begrundelseskrauet iagttages, samt, i givet fald, at de tvingende hensyn, som Rådet undtagelsesvis har anført som begrundelse herfor, er velbegrundede.

(jf. præmis 35-37)

2. Artikel 60 EF og 301 EF omfatter vedtagelse af foranstaltninger over for tredjelande, idet dette 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. Disse artikler i EF-traktaten er særligt kendetegnet ved, at de udgør en bro mellem Fællesskabets handlinger, som indebærer økonomiske foranstaltninger, og formålene med EU-traktaten på området for eksterne relationer, herunder den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse bestemmelser har således udtrykkeligt til formål at tage højde for, at en handling fra Fællesskabets

side kan vise sig nødvendig for at virkeliggøre et af de mål, der specifikt er tillagt Den Europæiske Union i artikel 2 EU, nemlig iværksættelsen af en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette ændrer dog hverken den omstændighed, at Unionen og Fællesskabet består ved siden af hinanden som to integrerede, men særskilte retsordener, eller den grundlæggende søjleopbygning, som ophavsmændene til de gældende traktater har skabt. Det følger heraf, at selv om Fællesskabets indsats inden for rammerne af artikel 60 EF og 301 EF gennemfører et af formålene med Unionen, iværksættes den ikke desto mindre med fællesskabsøjlen som grundlag. Lovligheden af akter vedtaget på dette område, såsom forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran og akter til gennemførelse heraf, skal derfor bedømmes i forhold til de betingelser, som er fastsat i bestemmelserne i denne søjle, herunder også hvad angår spørgsmålet om, hvilken stemmeregulering der skal finde anvendelse. Fælles holdning 2007/140, som er en del af unionens anden søjle, udgør således ikke en hjemmel for forordning nr. 423/2007 og retsakterne til gennemførelse af denne forordning, hvilket indebærer, at den stemmeregulering, som skal anvendes ved vedtagelse af den nævnte fælles holdning og ved ændring heraf, er uden relevans.

(jf. præmis 44-47)

Rådet at udøve den beføjelse, som det er tillagt i medfør af samme forordnings artikel 7, stk. 2, i betragtning af målene i resolution 1737 (2006), vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd. Pligten til at forfølge disse mål indebærer imidlertid på ingen måde, at artikel 7, stk. 2, kun kan gennemføres over for de enheder, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger, Sikkerhedsrådet har vedtaget i medfør af samme resolution. Intet i artikel 60 EF og 301 EF ses nemlig at pege i retning af, at den kompetence, som disse bestemmelser tillægger Fællesskabet, er begrænset til en gennemførelse af foranstaltninger, som Sikkerhedsrådet har vedtaget. Rådet havde derfor kompetence til at vedtage ikke blot artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 423/2007, som gennemfører den nævnte resolution ved at foreskrive indefrysning af midlerne hos de deri angivne enheder, men ligeledes samme forordnings artikel 7, stk. 2, der gør det muligt at vedtage foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler, som er rettet mod andre enheder, der efter Rådets opfattelse er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til den nukleare spredning.

Den omstændighed, at Sikkerhedsrådet ikke har truffet nogen foranstaltninger, eller at det ikke har truffet en specifik beslutning, kan højst sammen med andre relevante forhold inddrages i vurderingen af, om betingelserne i artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 er opfyldt eller ej.

3. Det er korrekt, at sjette betragtning til forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran pålægger

(jf. præmis 51 og 52)

4. Det afgørende kriterium for gennemførelsen af artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran og dermed det sammenlignende kriterium ved afgørelsen af, om der foreligger en eventuel tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, er, om den pågældende enhed er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til den nukleare spredning.
5. Medmindre tvingende hensyn, der vedrører Fællesskabets eller medlemsstaternes sikkerhed eller opfyldelsen af deres internationale forpligtelser, er til hinder for meddelelsen af visse forhold, er Rådet i medfør af artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran forpligtet til at give den pågældende enhed oplysninger om de særlige og konkrete grunde ved vedtagelsen af en afgørelse om indefrysning af midler. Rådet skal således angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for foranstaltningen, samt de betragtninger, der har ført til dets beslutning. Denne begrundelse skal så vidt som overhovedet muligt oplyses enten samtidigt med den pågældende foranstaltnings vedtagelse eller så snart som muligt herefter. Gennemførelsen af artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 423/2007 kræver, at den omhandlede enhed er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til den nukleare spredning. Ud over angivelsen af hjemmelen for den vedtagne foranstaltning vedrører den begrundelsespligt, som Rådet er underlagt, netop denne omstændighed.

Når en iransk bank i en afgørelse, der gennemfører den nævnte artikel 7, stk. 2, er blevet anset for en enhed, der yder støtte til den nukleare spredning, og når den inden for rammerne af søgsmålet til prøvelse af denne afgørelse ikke har fremsat et anbringende, der kan realitetspåkendes, og som anfægter gyldigheden af denne konstatering, kan dette forhold — selv om det måtte lægges til grund, at Rådet reelt har undladt at vedtage foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler over for visse andre iranske banker, der er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til den nukleare spredning — ikke med rette påberåbes af den omhandlede enhed, eftersom 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.

(jf. præmis 57-59)

Begrundelsen skal imidlertid tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. 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, som 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 således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne.

(jf. præmis 81-83)

6. En afgørelse som afgørelse 2008/475 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran, der vedtager en modificeret version af bilag V til denne forordning, har virkning erga omnes, idet den er rettet til en gruppe af modtagere fastlagt generelt og abstrakt, som har pligt til at indefryse midlerne tilhørende de enheder, der er opført på listen i det nævnte bilag. En sådan afgørelse er imidlertid ikke udelukkende af generel rækkevidde, eftersom indefrysningen af midler omfatter enheder, som er angivet ved navn, og som er umiddelbart og individuelt berørt af de individuelle restriktive foranstaltninger, der er blevet vedtaget over for dem. Desuden har indefrysningen af midler væsentlige konsekvenser for de omhandlede enheder, eftersom den kan begrænse udøvelsen af deres grundlæggende rettigheder. Under disse omstændigheder, og henset til nødvendigheden af at sikre overholdelsen af de nævnte såvel materielle som processuelle rettigheder, har Rådet pligt til i videst muligt omfang at oplyse de enheder, som er omfattet af foranstaltningerne med henblik på indefrysning af midler, om disse ved en individuel underretning.

Når en af den nævnte foranstaltning berørt enhed, til trods for at Rådet ikke har overholdt pligten til at oplyse denne

enhed om begrundelsen for afgørelsen om indefrysning af midler og ikke har foretaget en individuel underretning af denne enhed, er blevet oplyst rettidigt og fra en officiel kilde om vedtagelsen af den nævnte afgørelse samt om, at den kunne konsultere begrundelsen for afgørelsen i EU-Tidende, har Rådets undladelse dog ikke hindret den nævnte enhed i rettidigt at få kendskab til baggrunden for afgørelsen og at vurdere, om der er grundlag for foranstaltningen med henblik på indefrysning af midler, som er blevet vedtaget over for banken.

Da den første afgørelse, hvorved en enheds midler indefrys, såsom afgørelse 2008/475 for så vidt angår sagsøgeren, desuden skal have en overraskelseffekt, kræves det ikke, at de omstændigheder, som lægges enheden til last, forud for vedtagelsen af den omhandlede afgørelse meddeles den pågældende, og at denne bliver hørt.

(jf. præmis 86, 88-90 og 93)

7. I forbindelse med en afgørelse om indefrysning af midler, såsom afgørelse 2008/475 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran, og når tilstrækkeligt præcise oplysninger, som gør det muligt for den berørte enhed i tilstrækkelig grad at give sin mening til kende vedrørende de omstændigheder, som den lægges til last af Rådet, er blevet meddelt, indebærer princippet om overholdelse af retten til kontradiktion ikke en forpligtelse for sidstnævnte til uden videre at give adgang til dokumenter, som er indeholdt i dets sagsakter. Det er kun efter

anmodning herom fra den interesserede part, at Rådet har pligt til at give adgang til alle administrative dokumenter, som ikke er fortrolige, og som vedrører den omhandlede foranstaltning.

Det samme gør sig gældende i forhold til retten til høring. Den enhed, over for hvilken der træffes en første afgørelse om indefrysning af dens midler, har nemlig ret til at blive hørt af Rådet efter vedtagelsen af den omhandlede afgørelse. Rådet har imidlertid ikke pligt til ex officio at foranstalte en høring, henset til de omhandlede enheders samtidige mulighed for med det samme at rejse søgsmål ved Retten.

som må antages til realitetsbehandling, til anfægtelse af grundlaget for konstateringen af, at sagsøgeren ydede støtte til den nukleare spredning. Under sådanne omstændigheder, og uden at sagsøgeren har pligt til at føre et negativt bevis, har Rådet pligt til at fremlægge de beviser og oplysninger, som dets vurdering er baseret på, med henblik på prøvelsen heraf ved Fællesskabets retsinstanser. Når et sådant anbringende ikke er fremført af sagsøgeren, kan Rådets manglende fremlæggelse af beviser imidlertid ikke opfattes som en tilsidesættelse af en effektiv domstolsbeskyttelse.

(jf. præmis 107)

(jf. præmis 97 og 98)

8. Inden for rammerne af en sag for Retten, hvorunder der er nedlagt påstand om annullation af en afgørelse om indefrysning af midler, der er vedtaget i medfør af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran, hvilken sag er anlagt af en enhed, der er berørt af den nævnte afgørelse, er det kun nødvendigt, at Rådet fremlægger beviser til støtte for den begrundelse, som er angivet i den anfægtede afgørelse, hvis sagsøgeren fremsætter et anbringende,

9. For så vidt som midlerne tilhørende enheder, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i forordning nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran, ikke beslaglægges som formuegoder forbundet med kriminalitet, men indefrysnes som en retsbevarende foranstaltning, udgør disse foranstaltninger ikke en strafferetlig sanktion. Ligeledes indebærer de ikke nogen anklage af denne art.

(jf. præmis 111)