



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. september 2013*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran med det formål at forhindre nuklear spredning — indefrysning af midler — begrundelsespligt — urigtigt skøn«

I sag T-489/10,

Islamic Republic of Iran Shipping Lines, Teheran (Iran), og de 17 andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom, ved F. Randolph, QC, barrister M. Lester og solicitor M. Taher,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og R. Liudvinaviciute-Cordeiro, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved M. Konstantinidis og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og af

Den Franske Republik ved G. de Bergues og É. Ranaivoson, som befuldmægtigede,

intervenienter,

angående en påstand om delvis annullation af Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 195, s. 25), af Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 281, s. 81), af Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1) og af Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 88, s. 1),

har

* Processprog: engelsk.

RET TEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová (refererende dommer), og dommerne K. Jürimäe og M. van der Woude,

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. april 2013,

afsagt følgende

Dom

Twistens baggrund

- 1 Den foreliggende sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der er truffet for at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få sidstnævnte til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben (herefter »nuklear spredning«).
- 2 Den 26. juli 2010 blev sagsøgerne, Islamic Republic of Iran Shipping Lines (herefter »IRISL«) og de 17 andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom, opført på listen over de enheder, der er involveret i nuklear spredning, som fremgår af bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39).
- 3 Som følge heraf blev sagsøgerne opført på listen i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1) ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 (EUT L 195, s. 25). Denne opførelse medførte en indefrysning af sagsøgernes midler og økonomiske ressourcer.
- 4 I afgørelse 2010/413 angav Rådet for Den Europæiske Union følgende begrundelse for så vidt angår IRISL:

»IRISL har været involveret i transport af militærrelateret fragtgods, herunder forbudt gods fra Iran. I tre tilfælde var der tale om klare overtrædelser, som blev indberettet til Iransanktionskomitéen under [De Forenede Nationers Sikkerhedsråd]. IRISL's sammenkædning med spredning var af en sådan art, at [De Forenede Nationers Sikkerhedsråd] opfordrede staterne til at inspicere IRISL's skibe, hvis der er begrundet formodning om, at de medfører forbudte varer i henhold til [Sikkerhedsrådets] resolution 1803 og 1929.«
- 5 Desuden angav Rådet i begrundelsen for afgørelse 2010/413 i forhold til IRISL Marine Services and Engineering Co., at IRISL »ha[vde] faciliteret gentagne overtrædelser af bestemmelserne i [Sikkerhedsrådets] resolution 1747«.
- 6 De øvrige sagsøgere blev i det væsentlige identificeret i afgørelse 2010/413 som selskaber, der er ejet eller kontrolleret af IRISL eller handler på dets vegne. Khazar Shipping Lines blev desuden identificeret som et selskab, der »[h]ar faciliteret transporter, der involverer enheder omfattet af FN's og USA's sanktioner, herunder Bank Melli, ved at sende spredningsrelateret gods fra lande som Rusland og Kasakhstan til Iran«.

- 7 De begrundelser, der blev angivet i forhold til sagsøgerne i gennemførelsesforordning nr. 668/2010, er i det væsentlige de samme som dem, der blev angivet i afgørelse 2010/413.
- 8 Ved skrivelse af 25. august 2010 opfordrede sagsøgerne Rådet til at tilsende dem de dokumenter og beviser, på grundlag af hvilke de var blevet opført på listen i bilag II til afgørelse 2010/413 og listen i bilag V til forordning nr. 423/2007.
- 9 Ved skrivelse af 13. september 2010 svarede Rådet bl.a., at de mod IRISL fremførte påstande var beskrevet i årsberetningen for 2009 fra Sanktionskomitéen under FN's Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«), som Rådet vedlagde en kopi af.
- 10 Ved skrivelse af 14. september 2010 anmodede sagsøgerne om mere udførlige forklaringer og de beviser, som Rådet havde lagt til grund. Rådet svarede ved skrivelse af 20. september 2010, som var bilagt to forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger vedrørende IRISL og Khazar Shipping Lines, der var fremsat af medlemsstater.
- 11 Opførelsen af sagsøgerne i bilag II til afgørelse 2010/413 blev opretholdt ved Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 281, s. 81). Begrundelsen vedrørende sagsøgerne er identisk med den, der blev angivet i afgørelse 2010/413.
- 12 Idet forordning nr. 423/2007 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 281, s. 1), opførte Rådet sagsøgerne i bilag VIII til sidstnævnte forordning. Følgelig blev sagsøgernes pengemidler og økonomiske ressourcer indefrosset i medfør af nævnte forordnings artikel 16, stk. 2. Begrundelsen vedrørende sagsøgerne er i det væsentlige den samme som den, der blev angivet i afgørelse 2010/413.
- 13 Eftersom forordning nr. 961/2010 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 88, s. 1), blev sagsøgerne af Rådet opført i bilag IX til sidstnævnte forordning. Begrundelsen vedrørende sagsøgerne er i det væsentlige den samme som den, der blev angivet i afgørelse 2010/413. Følgelig blev sagsøgernes pengemidler og økonomiske ressourcer indefrosset i medfør af nævnte forordnings artikel 23, stk. 2.

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 14 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2010 anlagde sagsøgerne samt Cisco Shipping Co. Ltd og IRISL Multimodal Transport Co. nærværende søgsmål.
- 15 Ved skrivelse af 24. november 2010 hævdede Cisco Shipping og IRISL Multimodal Transport deres søgsmål. Ved Rettens (Fjerde Afdeling) kendelse af 8. december 2010 blev de slettet af registret som sagsøgere i denne sag og pålagt at bære deres egne omkostninger.
- 16 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 21. december 2010 tilpassede sagsøgerne deres påstande som følge af vedtagelsen den 25. oktober 2010 af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010.
- 17 Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 14. og den 22. marts 2011 fremsatte Europa-Kommissionen og Den Franske Republik begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande. Ved kendelse af 10. maj 2011 tillod formanden for Rettens Fjerde Afdeling disse interventioner.
- 18 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 30. april 2012 tilpassede sagsøgerne deres påstande som følge af vedtagelsen den 23. marts 2012 af forordning nr. 267/2012.

- 19 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) den 12. marts 2013 besluttet at indlede den mundtlige forhandling og, som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse i henhold til artikel 64 i Rettens procesreglement, stillet sagsøgerne og Rådet en række spørgsmål, idet den har anmodet parterne om at besvare disse under retsmødet.
- 20 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret skriftlige og mundtlige spørgsmål fra Retten under retsmødet den 23. april 2013.
- 21 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:
- Annullation af afgørelse 2010/413, gennemførelsesforordning nr. 668/2010, afgørelse 2010/644, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgerne.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 22 Rådet har, støttet af Kommissionen, nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 23 Den Franske Republik har nedlagt påstand om, at Rådet frifindes.

Retlige bemærkninger

Om realiteten

- 24 Sagsøgerne har gjort fem anbringender gældende. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af sagsøgernes ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, af sagsøgernes ejendomsret og af deres ret til at udøve en økonomisk aktivitet. Det fjerde anbringende vedrører et urigtigt skøn hvad angår vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgerne. Med det femte anbringende har sagsøgerne gjort gældende, at artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010 og artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 er ulovlige, da disse bestemmelser fastsætter et forbud mod at laste og losse fragtgods.
- 25 Retten finder, at det andet anbringende skal behandles først, for så vidt som det angår begrundelsen vedrørende IRISL, hvorefter det fjerde anbringende vil blive behandlet.
- Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår begrundelsen vedrørende IRISL
- 26 Ifølge sagsøgerne har Rådet tilsidesat begrundelsespligten i to henseender. For det første er de begrundelser, der er fremført over for IRISL i de anfægtede retsakter, utilstrækkelige derved, at de ikke klart og utvetydigt angiver, hvorfor Rådet har lagt til grund, at IRISL opfyldte kriterierne for vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for dem til trods for de af sagsøgerne fremførte argumenter. Navnlig har Rådet begrænset sig til at gentage Sikkerhedsrådets påstande. For det andet blev der ikke tilsendt sagsøgerne nogen begrundelse angående IRISL inden vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for dem.
- 27 Rådet har, støttet af intervenienterne, bestridt velbegrundetheden af sagsøgernes argumenter.

- 28 Ifølge retspraksis er formålet med pligten til at begrunde en bebyrdende retsakt – således som den er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF og i det foreliggende tilfælde nærmere bestemt i artikel 24, stk. 3, i afgørelse 2010/413, i artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007, i artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 961/2010 og i artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 267/2012 – for det første 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 Unionens 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 EU-retten, som kun kan fraviges af tvingende hensyn. Begrundelsen skal derfor i princippet meddeles den berørte part samtidigt med den bebyrdende retsakt, og manglen på begrundelse kan ikke afhjælpes ved, at den berørte part erfarer begrundelsen for retsakten under sagen for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning Rettens dom af 14.10.2009, sag T-390/08, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3967, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Medmindre tvingende hensyn, der vedrører Unionens eller medlemsstaternes sikkerhed eller opfyldelsen af deres internationale forpligtelser, dermed er til hinder for meddelelsen af visse forhold, er Rådet forpligtet til at give en enhed, som er omfattet af en restriktiv foranstaltning, oplysninger om de særlige og konkrete grunde, som ligger til grund for, at Rådet finder, at den skal vedtages. Rådet skal således angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for den omhandlede foranstaltning, samt de betragtninger, der har ført til dens vedtagelse (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 28, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).
- 30 Begrundelsen skal desuden 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 retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til dens ordlyd, 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 vedtaget 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. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 28, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Hvad for det første angår den manglende meddelelse af begrundelsen inden vedtagelsen af de anfægtede retsakter skal der erindres om, at Rådet ifølge fast retspraksis ikke er forpligtet til forudgående at meddele den berørte person eller enhed de grunde, ud fra hvilke denne institution agter at foretage den indledende opførelse af vedkommendes navn på listen over personer og enheder, hvis midler indefrys. En sådan foranstaltning skal således, for at dens effektivitet ikke skal bringes i fare, i sagens natur kunne drage fordel af en overraskelseseffekt og finde anvendelse med øjeblikkelig virkning. I et sådant tilfælde er det principielt tilstrækkeligt, at institutionen giver den omhandlede person eller enhed meddelelse om grundene og adgang til at blive hørt samtidig med eller umiddelbart efter vedtagelsen af afgørelsen (Domstolens dom af 21.12.2011, sag C-27/09 P, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, Sml. I, s. 13427, præmis 61).
- 32 Hvad for det andet angår begrundelsens påståede utilstrækkelighed skal det indledningsvis bemærkes, at de restriktive foranstaltninger vedrørende IRISL ifølge Rådet og Kommissionen kan støttes på to selvstændige retsgrundlag. Dels godtgør de forhold, der er fremført over for IRISL, ifølge Rådet og Kommissionen, at IRISL ydede støtte til nuklear spredning som omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413, artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 og artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 267/2012 (herefter »det første kriterium«). Dels fremgår det af de samme forhold, at IRISL har bistået en person, en enhed eller et organ, der er

opført på en liste, med at overtræde bestemmelserne i afgørelse 2010/413, i forordning nr. 961/2010, i forordning nr. 267/2012 og i Sikkerhedsrådets gældende resolutioner som omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413, artikel 16, stk. 2, litra b), i forordning nr. 961/2010 og i artikel 23, stk. 2, litra b), i forordning nr. 267/2012 (herefter »det andet kriterium«).

- 33 Det skal derfor efterprøves, om Rådet har givet en retligt tilstrækkelig begrundelse for anvendelsen af hvert af disse to alternative kriterier på IRISL. I den sammenhæng skal der, ud over begrundelsen for de anfægtede retsakter, tages hensyn til årsberetningen for 2009 fra Sanktionskomitéen under Sikkerhedsrådet, som blev meddelt sagsøgerne den 13. september 2010, samt det forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger vedrørende IRISL, som Rådet meddelte sagsøgerne ved skrivelse af 20. september 2010. Disse oplysninger blev nemlig meddelt inden iværksættelsen af søgsmålet.
- 34 Hvad angår det første kriterium vedrører begrundelsen for de anfægtede retsakter, som er gengivet i præmis 4 ovenfor, dels tre tilfælde, der involverer IRISL i transport af militært materiel fra Iran, og som af Rådet blev betegnet som »spredning«, dels Sikkerhedsrådets holdning i forhold til IRISL.
- 35 Årsberetningen for 2009 fra Sanktionskomitéen under Sikkerhedsrådet leverer supplerende detaljer vedrørende de tre omhandlede begivenheder, da den navnlig præciserer, at disse begivenheder involverede myndighedernes beslaglæggelse af forbudt gods og identificerer de omhandlede skibe.
- 36 Samlet set er disse oplysninger tilstrækkelige til at sætte sagsøgerne i stand til at forstå, at Rådet har støttet sig på dels de tre tilfælde, der involverede IRISL's transport af forbudt gods, dels den omstændighed, at Sikkerhedsrådet har fundet det nødvendigt at anmode staterne om, under visse omstændigheder, at inspicere IRISL's skibe med henblik på at konkludere, at sidstnævnte ydede støtte til nuklear spredning. I øvrigt er de tre tilfælde beskrevet med en tilstrækkelig præcisionsgrad, hvilket bekræftes af det forhold, at sagsøgerne i detaljer har behandlet omstændighederne omkring disse tilfælde såvel i deres indlæg for Rådet som i deres skriftlige indlæg for Retten.
- 37 I denne sammenhæng skal sagsøgernes argument om, at Rådet med urette har begrænset sig til at gentage de af Sikkerhedsrådet fremførte begrundelser, desuden forkastes. Der er således intet til hinder for, at Rådet gør andre organers eller institutioners begrundelse til sin, forudsat at denne begrundelse er tilstrækkeligt præcis.
- 38 Derimod er der ikke givet en retligt tilstrækkelig begrundelse for anvendelsen af det andet kriterium på IRISL. Dels henviser den begrundelse, som er gengivet i præmis 4 ovenfor, nemlig ikke til, at den adfærd, der gøres gældende over for IRISL, er knyttet til en vilje til at omgå virkningen af restriktive foranstaltninger vedrørende en tredjepart. Dels præciserer den begrundelse, der er gengivet i præmis 5 ovenfor – selv om den henviser til, at IRISL har faciliteret gentagne overtrædelser af bestemmelserne i Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007) – hverken arten af de påståede overtrædelser, datoerne herfor eller de omhandlede enheder eller varer. Følgelig er denne begrundelse – selv hvis det lægges til grund, at den kan tages i betragtning, skønt den ikke er blevet eksplicit fremført over for IRISL – særdeles vag.
- 39 Under disse omstændigheder skal det andet anbringende forkastes, for så vidt som det angår anvendelsen af det første kriterium på IRISL, og tiltrædes, for så vidt som det angår anvendelsen af det andet kriterium på samme. Under hensyntagen til, at de to ovennævnte kriterier er alternative, kan den utilstrækkelige begrundelse vedrørende det andet kriterium ikke begrunde en annulation af de anfægtede retsakter, for så vidt som de angår IRISL. Henset til det ovenfor i præmis 38 konstaterede kan det andet kriterium dog ikke tages i betragtning ved behandlingen af sagsøgernes øvrige anbringender.

Det fjerde anbringende vedrørende et urigtigt skøn hvad angår vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgerne

- 40 Sagsøgerne har gjort gældende, at Rådet har foretaget et urigtigt skøn ved at lægge til grund, at de burde omfattes af restriktive foranstaltninger, da det har støttet sig på rene formodninger, ikke har identificeret forhold, der giver grundlag for at antage, at sagsøgerne var involveret i nuklear spredning, og ikke har taget hensyn til deres argumenter.
- 41 Rådet har med støtte fra Kommissionen og Den Franske Republik bestridt velbegrundetheden af sagsøgernes argumenter.
- 42 Ifølge fast retspraksis udstrækker domstolskontrollen med lovligheden af en retsakt, hvorved der er vedtaget restriktive foranstaltninger over for en enhed, sig til at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og en efterprøvelse af de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på. Såfremt der gøres indsigelse, tilkommer det Rådet at fremlægge disse elementer med henblik på prøvelsen heraf ved Unionens retsinstanser (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 28, præmis 37 og 107).
- 43 Følgelig skal det i den foreliggende sag efterprøves, om Rådet med rette lagde til grund, at sagsøgerne burde omfattes af restriktive foranstaltninger dels på grund af den omstændighed, at IRISL og Khazar Shipping Lines var involveret i nuklear spredning, dels på grund af den omstændighed, at de andre sagsøgere end IRISL var ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller handlede på deres vegne.

– IRISL's involvering i nuklear spredning

- 44 Sagsøgerne har bestridt, at de over for IRISL fremførte forhold kan begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af restriktive foranstaltninger over for dem. De har bl.a. præciseret, at de tre begivenheder, der involverede IRISL's transport af forbudte varer, ikke vedrørte nuklear spredning, men militært materiel, og derfor ikke kunne begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger vedrørende den nævnte spredning. Denne konstatering understøttes af det forhold, at de omhandlede begivenheder ikke førte til, at Sikkerhedsrådet vedtog restriktive foranstaltninger over for IRISL eller de andre sagsøgere. Desuden var IRISL under alle omstændigheder uvidende om arten af de transporterede varer.
- 45 Rådet og intervenienterne har bestridt velbegrundetheden af sagsøgernes argumenter. For det første udgør de tre begivenheder, som er fremført over for IRISL, selv om de måtte vedrøre militært materiel, ifølge Rådet en støtte til nuklear spredning, eftersom de bl.a. tilsidesætter Sikkerhedsrådets resolutioner vedrørende nuklear spredning. Denne konstatering bekræftes af Sikkerhedsrådets holdning. For det andet indebærer det forhold, at IRISL – i sin egenskab af et vigtigt rederi med en international tilstedeværelse, der ejes af den iranske stat – har transporteret forbudt militært materiel, uafhængigt af kvalificeringen af de tre ovennævnte begivenheder, at selskabet ligeledes nødvendigvis har transporteret materiel, der er knyttet til nuklear spredning, eftersom udviklingen af de aktiviteter, der er forbundet med denne spredning, nødvendiggør levering af søtransportydelser. For det tredje godtgør de tre hændelser, som involverer IRISL, under alle omstændigheder en alvorlig risiko for, at IRISL transporterer materiel, der er knyttet til nuklear spredning. Følgelig er vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger vedrørende IRISL berettiget som en præventiv foranstaltning.
- 46 Der skal foretages en undersøgelse af velbegrundetheden af de af Rådet fremførte begrundelser for vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger vedrørende IRISL.

- 47 For det første fastsætter artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413, at der sker indefrysning af midler, der tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af »de personer og enheder [...], som [...] yder støtte til Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller til udvikling af fremføringsmidler til kernevåben, herunder også ved at være involveret i indkøb af forbudte produkter, materiel, udstyr, varer og teknologi«. På tilsvarende vis omhandler artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 og artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 267/2012 navnlig de enheder, der anses for »at støtte Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller Irans udvikling af fremføringssystemer til kernevåben, herunder ved at være involveret i køb af forbudte varer og forbudt teknologi«. Artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 423/2007 omfatter navnlig de personer og enheder, der yder støtte til nuklear spredning, uden at henvise eksplicit til anskaffelsen af forbudte teknologier og varer.
- 48 Den af lovgiver anvendte formulering indebærer, at vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for en person eller en enhed under henvisning til den støtte, som den pågældende har ydet til nuklear spredning, forudsætter, at denne faktisk har udvist en adfærd, der opfylder dette kriterium. Derimod er den blotte risiko for, at den omhandlede person eller enhed i fremtiden vil yde støtte til nuklear spredning, ikke tilstrækkelig (jf. i denne retning Rettens dom af 25.4.2012, sag T-509/10, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet, Sml., EU:T:2012:201, præmis 115).
- 49 Følgelig pålagde artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413, artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 og artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 267/2012 Rådet at fastslå, at IRISL faktisk havde ydet støtte til nuklear spredning.
- 50 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Sikkerhedsrådet ved resolution 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) og 1929 (2009) i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers Pagt har vedtaget en række restriktive foranstaltninger, som har til formål at overtale Den Islamiske Republik Iran til at efterkomme resolution 1737 (2006), i henhold til hvilken Den Islamiske Republik Iran omgående skulle suspendere alle berignings- og oparbejdningsaktiviteter og arbejdet med tungtsvandsrelaterede projekter samt tage visse initiativer, som Den Internationale Atomenergiorganisations (IAEA) styrelsesråd havde krævet, og som Sikkerhedsrådet anså for at være afgørende for at skabe tillid til, at Irans nukleare program udelukkende havde et fredeligt formål. Ud over et forbud over for Den Islamiske Republik Iran mod at eksportere varer og teknologier, der er knyttet til landets spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller udvikling af fremføringssystemer til kernevåben (punkt 7 i resolution 1737 (2006)), bestemmer disse resolutioner ligeledes, at Den Islamiske Republik Iran hverken direkte eller indirekte fra sit område eller via sine statsborgere eller ved hjælp af skibe eller luftfartøjer, der fører landets flag, må levere, sælge eller overføre nogen våben eller noget dertil knyttet materiel, og at alle stater skal forbyde anskaffelse af disse varer hos Den Islamiske Republik Iran gennem deres statsborgere eller ved hjælp af skibe eller luftfartøjer, der fører deres flag, uanset om disse varer har deres oprindelse i det iranske område (punkt 5 i resolution 1747 (2007)).
- 51 Selv om disse forbudsforanstaltninger indgår i den samme generelle sammenhæng og forfølger det samme formål, er de dog ikke desto mindre forskellige hvad angår de varer og teknologier, som de vedrører. Den omstændighed, at en vare er omfattet af det i punkt 5 i resolution 1747 (2007) fastsatte forbud, betyder således ikke nødvendigvis, at den omhandlede vare ligeledes er omfattet af det i punkt 7 i resolution 1737 (2006) fastsatte forbud vedrørende varer og teknologier, der er knyttet til Den Islamiske Republik Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller Den Islamiske Republik Irans udvikling af fremføringssystemer til kernevåben.
- 52 I den foreliggende sag fremgår det af årsberetningen for 2009 fra Sanktionskomitéen under FN's Sikkerhedsråd, at de tre begivenheder, der involverede IRISL, angik påståede overtrædelser af det i punkt 5 i resolution 1747 (2007) fastsatte forbud vedrørende Den Islamiske Republik Irans eksport af våben og dertil knyttet materiel. Derimod indeholder de øvrige sagsakter, som Rådet har tilsendt sagsøgerne på deres anmodning, og som er blevet fremlagt for Retten, ikke oplysninger, der antyder, at de omhandlede varer på samme tid var omfattet af det i punkt 7 i resolution 1737 (2006) fastsatte forbud vedrørende materiel, der er knyttet til nuklear spredning.

- 53 Rådet har under retsmødet i denne henseende gjort gældende, at de tre omhandlede begivenheder var knyttet til nuklear spredning derved, at Den Islamiske Republik Iran benyttede eksport af våben og dertil knyttet materiel til at finansiere denne spredning. Denne påstand fremgår dog hverken af begrundelsen for de anfægtede retsakter eller af de dokumenter og beviser, som blev tilsendt sagsøgerne på deres anmodning. Følgelig kan denne påstand ikke tages i betragtning i nærværende sag med henblik på at begrunde opførelsen af IRISL på grundlag af det juridiske kriterium om ydelse af støtte til nuklear spredning. Det skal ydermere og under alle omstændigheder tilføjes, at Rådet ikke har fremført noget konkret indicium for Retten, der kan understøtte påstanden om, at den af IRISL foretagne transport af forbudt militært materiel tjente til at finansiere nuklear spredning.
- 54 Rådet har imidlertid gjort gældende, at den omstændighed, at de tre begivenheder, der involverer IRISL, udgør en støtte til nuklear spredning, uanset at de ikke omhandlede materiel knyttet til denne spredning, godtgøres af Sikkerhedsrådets holdning i forhold til IRISL.
- 55 I denne henseende er det ganske vist rigtigt, at Sikkerhedsrådet opfordrede staterne til at inspicere IRISL's skibe, hvis der var begrundet formodning om, at de medførte forbudte varer i henhold til resolution 1803 (2008) og 1929 (2009). Ligeledes vedtog Sikkerhedsrådet restriktive foranstaltninger over for tre enheder, der indehaves eller kontrolleres af IRISL.
- 56 Dels omfatter de af Sikkerhedsrådet vedtagne restriktive foranstaltninger dog ikke selve IRISL, og Rettens sagsakter indeholder ikke oplysninger, der redegør for den præcise begrundelse for vedtagelsen af foranstaltningerne.
- 57 Dels godtgør opfordringen til staterne om at inspicere IRISL's skibe under visse omstændigheder, at der ifølge Sikkerhedsrådet foreligger en risiko for, at IRISL yder støtte til nuklear spredning. Derimod godtgør nævnte opfordring ikke, at IRISL faktisk har ydet en sådan støtte, i modsætning til, hvad der kræves efter artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413, artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 og artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 267/2012.
- 58 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at det ikke er godtgjort, at IRISL har ydet støtte til nuklear spredning ved i tre tilfælde at have transporteret militært materiel under overtrædelse af det i punkt 5 i resolution 1747 (2007) fastsatte forbud. De pågældende tre begivenheder begrunder derfor ikke vedtagelsen og opretholdelsen af restriktive foranstaltninger over for IRISL.
- 59 For det andet skal det bemærkes, at vedtagelse og opretholdelse af restriktive foranstaltninger ikke gyldigt kan støttes på en formodning, som ikke er fastsat i den gældende lovgivning, og som ikke er i overensstemmelse med denne lovgivnings formål (jf. i denne retning Domstolens dom af 13.3.2012, sag C-376/10 P, Tay Za mod Rådet, Sml., EU:C:2012:138, præmis 69).
- 60 I det foreliggende tilfælde er Rådets påstand om, at når IRISL under overtrædelse af det i punkt 5 i resolution 1747 (2007) fastsatte forbud har transporteret militært materiel, har selskabet nødvendigvis ligeledes transporteret materiel, der er knyttet til nuklear spredning, imidlertid ikke understøttet af nogen konkrete oplysninger eller beviser. Denne påstand hviler således på en formodning, der, som det fremgår af præmis 48 ovenfor, ikke er fastsat i afgørelse 2010/413, forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012. En sådan formodning stemmer i øvrigt ikke overens med opbygningen af de ovennævnte tekster derved, at den tilsidesætter sondringen mellem de foranstaltninger, der forbyder eksport af våben og dertil knyttet materiel, og de foranstaltninger, der forbyder transport af materiel, der er knyttet til nuklear spredning.
- 61 På denne baggrund kan Rådets påstand om, at IRISL nødvendigvis har transporteret materiel, der er knyttet til nuklear spredning, ikke tages til følge.

- 62 For så vidt som Rådet har gjort gældende, at de tre begivenheder, der involverede IRISL, godtgør en alvorlig risiko for, at selskabet transporterer materiel, der er knyttet til nuklear spredning, skal det for det tredje bemærkes, at forekomsten af en sådan risiko, som det fremgår af præmis 48 ovenfor, ikke er tilstrækkelig til at begrunde vedtagelse og opretholdelse af restriktive foranstaltninger henset til ordlyden af artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413, artikel 7, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 423/2007, artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 og artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 267/2012.
- 63 Rådet har i denne sammenhæng gjort gældende, at et krav om, at det skal identificere de transporter, der specifikt vedrører materiel, som er knyttet til nuklear spredning snarere end andre forbudte varer, i betragtning af de nukleare spredningsoperationers illegale præg vil fratage de restriktive foranstaltninger hele deres forebyggende virkning.
- 64 Såfremt Rådet finder, at den gældende lovgivning ikke tillader det at gribe tilstrækkeligt effektivt ind med henblik på at bekæmpe nuklear spredning, er det i den anledning Rådet tilladt i dets rolle som lovgiver at tilpasse denne lovgivning med forbehold af den legalitetskontrol, der udøves af Unionens retsinstanser, for at udvide de tilfælde, hvor restriktive foranstaltninger kan vedtages.
- 65 Derimod kan ønsket om at sikre den størst mulige forebyggende virkning af de restriktive foranstaltninger ikke føre til en fortolkning af den gældende lovgivning, som er i modstrid med dennes klare ordlyd.
- 66 Om end det forekommer begrundet at antage, at det forhold, at IRISL har været involveret i tre tilfælde vedrørende transport af militært materiel under overtrædelse af det i punkt 5 i resolution 1747 (2007) fastsatte forbud, forøger risikoen for, at selskabet ligeledes er involveret i tilfælde vedrørende transport af materiel, der er knyttet til nuklear spredning, kan denne omstændighed som følge heraf ikke på den gældende lovgivnings nuværende udviklingstrin begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af restriktive foranstaltninger over for selskabet.
- 67 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger må det konkluderes, at de af Rådet fremlagte oplysninger ikke kan begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for IRISL.
- 68 Det fjerde anbringende skal derfor tiltrædes hvad angår IRISL.
- Khazar Shipping Lines' involvering i nuklear spredning
- 69 Ifølge begrundelsen for de anfægtede retsakter er Khazar Shipping Lines involveret i nuklear spredning derved, at selskabet har faciliteret transporter, der involverer enheder omfattet af FN's og USA's sanktioner, herunder »Bank Melli«.
- 70 Khazar Shipping Lines har fastholdt, at selskabet ikke er involveret i nuklear spredning, og har bl.a. gjort gældende, at det hverken har transporteret gods, der er knyttet til denne spredning, eller leveret tjenesteydelser til Bank Melli Iran. Selskabet har tilføjet, at det har tilbagevist de påstande, der er blevet fremført imod det, i de indlæg, som det har afgivet over for Rådet.
- 71 Rådet og intervenienterne har bestridt Khazar Shipping Lines' argumenter.
- 72 Det er i den anledning tilstrækkeligt at bemærke, at Rådet – selv om Khazar Shipping Lines har anfægtet velbegrundetheden af de påstande, der er blevet fremført over for selskabet – ikke har fremlagt nogen oplysninger eller beviser til understøttelse af disse påstande. Under disse omstændigheder kan de omtalte påstande i henhold til den i præmis 42 ovenfor nævnte retspraksis

ikke begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for Khazar Shipping Lines. Det fjerde anbringende skal derfor tiltrædes, for så vidt som det angår Khazar Shipping Lines' involvering i nuklear spredning.

– Det forhold, at de andre sagsøgere end IRISL er ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller handler på deres vegne

- 73 De andre sagsøgere end IRISL har bestridt, at de skal være omfattet af restriktive foranstaltninger under henvisning til, at de er ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller handler på deres vegne. De har bl.a. gjort gældende, at visse af disse selskaber ikke er rederier, ikke er ejet af IRISL eller kun er minoritetsjet af dette selskab.
- 74 Rådet og intervenienterne har bestridt velbegrundetheden af sagsøgernes argumenter.
- 75 Når midler tilhørende en enhed, som anses for at yde støtte til nuklear spredning, indefrys, er der i den anledning en ikke ubetydelig risiko for, at enheden lægger pres på de enheder, som den ejer eller kontrollerer eller som handler på dens vegne, for at omgå virkningen af de foranstaltninger, den er omfattet af. Under disse omstændigheder er indefrysning af midler tilhørende de enheder, der ejes eller kontrolleres af en enhed, som anses for at yde støtte til nuklear spredning, eller som handler på dens vegne, 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 (jf. analogt Rettens dom af 9.7.2009, forenede sager T-246/08 og T-332/08, Melli Bank mod Rådet, Sml. II, s. 2629, præmis 103).
- 76 Som det fremgår af præmiss 44-68 ovenfor, har Rådet imidlertid ikke i den foreliggende sag godtgjort, at IRISL havde ydet støtte til nuklear spredning.
- 77 Selv om det antages, at de andre sagsøgere end IRISL faktisk er ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller handler på disses vegne, kan denne omstændighed på denne baggrund ikke begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger over for disse, eftersom IRISL ikke gyldigt er blevet anset for at yde støtte til nuklear spredning.
- 78 Det fjerde anbringende skal derfor tiltrædes, for så vidt som det vedrører det forhold, at de andre sagsøgere end IRISL er ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller handler på deres vegne.
- 79 På baggrund af det ovenstående skal det fjerde anbringende tiltrædes i forhold til samtlige sagsøgere, og som følge heraf bør de anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører disse, uden at det er fornødent at behandle sagsøgernes øvrige argumenter og anbringender.

De tidsmæssige virkninger af annullation af de anfægtede akter

- 80 Hvad angår de tidsmæssige virkninger af annullationen af de anfægtede retsakter bemærkes først, at gennemførelsesforordning nr. 668/2010, som ændrede listen i bilag V til forordning nr. 423/2007, ikke længere har nogen retsvirkninger som følge af ophævelsen af denne forordning, hvilket skete ved forordning nr. 961/2010. På tilsvarende vis blev forordning nr. 961/2010 selv ophævet ved forordning nr. 267/2012. Annullationen af gennemførelsesforordning nr. 668/2010 og forordning nr. 961/2010 vedrører derfor kun de virkninger, som disse retsakter har medført i perioden fra datoen for deres ikrafttræden til datoen for deres ophævelse.
- 81 Hvad dernæst angår forordning nr. 267/2012 skal der henvises til, at i medfør af artikel 60, stk. 2, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol har en afgørelse fra Retten om annullation af en forordning uanset artikel 280 TEUF først retsvirkning fra udløbet af den appelfrist, der er omhandlet i

artikel 56, stk. 1, i denne statut, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, fra stadfæstelsen eller fra afvisningen af appellen (jf. analogt Rettens dom af 16.9.2011, sag T-316/11, Kadio Morokro mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 38).

- 82 Under disse omstændigheder har Rådet en frist på to måneder, forlænget med afstandsfristen på ti dage, regnet fra denne doms forkyndelse, til at afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser, hvilket i givet fald kan bestå i vedtagelse af nye restriktive foranstaltninger over for sagsøgerne. I det foreliggende tilfælde forekommer risikoen for en alvorlig og uoprettelig skade for effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, som forordning nr. 267/2012 foreskriver, ikke at være tilstrækkeligt stor, henset til foranstaltningernes betydelige indvirkning på sagsøgernes rettigheder og friheder, til at kunne begrunde, at forordningens virkninger opretholdes over for disse i en længere periode end den, der er foreskrevet i artikel 60, stk. 2, i statuten for Domstolen (jf. analogt dommen i sagen Kadio Morokro mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 81, præmis 38).
- 83 Endelig bemærkes for så vidt angår de tidsmæssige virkninger af annullationen af afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, at Retten i henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF, dersom den skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående. I det foreliggende tilfælde vil en forskel mellem den dato, hvor annullationen af forordning nr. 267/2012 får virkning, og den tilsvarende dato for afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, kunne være til alvorlig skade for retssikkerheden, eftersom disse to retsakter pålægger sagsøgerne identiske foranstaltninger. Virkningerne af afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, skal derfor opretholdes for så vidt angår sagsøgerne, indtil annullationen af forordning nr. 267/2012 får virkning (jf. analogt dommen i sagen Kadio Morokro mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 81, præmis 39).

Sagens omkostninger

- 84 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges dette at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgernes påstande.
- 85 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Derfor bør Kommissionen og Den Franske Republik bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Fjerde Afdeling):

- 1) **Følgende annulleres, for så vidt som de vedrører Islamic Republic of Iran Shipping Lines og de 17 andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom:**
 - **bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP**
 - **bilaget til Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran**
 - **bilaget til Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413**

- bilag VIII til Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007
 - bilag IX til Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010.
- 2) Virkningerne af afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, opretholdes for så vidt angår Islamic Republic of Iran Shipping Lines og de 17 andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom, indtil annullationen af forordning nr. 267/2012 får virkning.
 - 3) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler derudover de omkostninger, der er afholdt af Islamic Republic of Iran Shipping Lines og de 17 andre sagsøgere, hvis navne fremgår af bilaget til denne dom.
 - 4) Europa-Kommissionen og Den Franske Republik bærer deres egne omkostninger.

Pelikánová

Jürimäe

Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. september 2013.

Underskrifter

Bilag

Bushehr Shipping Co. Ltd, Valletta (Malta)

Hafize Darya Shipping Lines (HDSL), Teheran (Iran)

Irano – Misr Shipping Co., Teheran

Irinvestship Ltd, London (Det Forenede Kongerige)

IRISL (Malta) Ltd, Sliema (Malta)

IRISL Club, Teheran

IRISL Europe GmbH, Hamborg (Tyskland)

IRISL Marine Services and Engineering Co., Qeshm (Iran)

ISI Maritime Ltd, Valletta

Khazar Shipping Lines, Anzali (Iran)

Leadmarine, Singapore (Singapore)

Marble Shipping Ltd, Sliema

Safirán Payam Darya Shipping Lines (SAPID), Teheran

Shipping Computer Services Co., Teheran

Soroush Saramin Asatir Ship Management, Teheran

South Way Shipping Agency Co. Ltd, Teheran

Valfajr 8th Shipping Line Co., Teheran.

Indhold

Twistens baggrund	2
Retsforhandlinger og parternes påstande	3
Retlige bemærkninger	4
Om realiteten	4
Det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten for så vidt angår begrundelsen vedrørende IRISL	4
Det fjerde anbringende vedrørende et urigtigt skøn hvad angår vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgerne	7
– IRISL's involvering i nuklear spredning	7
– Khazar Shipping Lines' involvering i nuklear spredning	10
– Det forhold, at de andre sagsøgere end IRISL er ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller handler på deres vegne	11
De tidsmæssige virkninger af annullation af de anfægtede akter	11
Sagens omkostninger	12