

Vec T-390/08

Bank Melli Iran proti Rade Európskej únie

„Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia prijaté voči Iránskej islamskej republike s cieľom zabrániť šíreniu jadrových zbraní — Zmrazenie finančných prostriedkov — Žaloba o neplatnosť — Súdne preskúmanie — Zneužitie právomoci — Rovnosť zaobchádzania — Proporcionalita — Právo vlastníť majetok — Právo na obranu — Právo na účinnú súdnu ochranu — Povinnosť odôvodnenia — Právomoc Spoločenstva“

Rozsudok Súdu prvého stupňa (druhá komora) zo 14. októbra 2009. II - 3974

Abstrakt rozsudku

- 1. Európske spoločenstvá — Súdne preskúmanie zákonnosti aktov inštitúcií — Nariadenie o obmedzujúcich opatreniach voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Rozsah preskúmania — Rozlišovanie medzi všeobecnými pravidlami a aktmi, ktoré uplatňujú tieto pravidlá na konkrétne subjekty
(Články 60 ES a 301 ES; nariadenie Rady č. 423/2007)*
- 2. Akty inštitúcií — Platnosť — Akty Spoločenstva, ktoré sledujú ciele Zmluvy EÚ v oblasti vonkajších vzťahov — Posúdenie iba podľa práva Spoločenstva
(Články 60 ES a 301 ES; článok 2 EÚ; nariadenie Rady č. 423/2007)*

3. *Európska únia — Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Neobmedzenie právomoci Rady na vykonanie obmedzujúcich opatrení, ktoré prijala Bezpečnostná rada Organizácie Spojených národov*
(Články 60 ES a 301 ES; nariadenie Rady č 423/2007, odôvodnenie č. 6 a článok 7 ods. 1 a 2)

4. *Európska únia — Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Rozhodnutie o zmrazení finančných prostriedkov iránskeho bankového subjektu — Neprijatie opatrení na zmrazenie finančných prostriedkov Radou proti iným subjektom, ktoré sa nachádzajú v zhodnej situácii — Porušenie zásady rovnosti zaobchádzania — Neexistencia*
(Nariadenie Rady č. 423/2007, článok 7 ods. 2; rozhodnutie Rady 2008/475)

5. *Akty inštitúcií — Odôvodnenie — Povinnosť — Rozsah — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Minimálne požiadavky*
(Článok 253 ES; nariadenie Rady č. 423/2007, článok 7 ods. 1 a 2 a článok 15 ods. 3)

6. *Právo Spoločenstva — Zásady — Právo na obranu — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Povinnosť oznámiť skutočnosti zohľadnené v neprospech — Rozsah*
(Nariadenie Rady č. 423/2007, článok 7 ods. 2; rozhodnutie Rady 2008/475)

7. *Právo Spoločenstva — Zásady — Právo na obranu — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Právo na prístup k dokumentom — Právo byť vypočutý — Práva podmienené podaním zodpovedajúcej žiadosti na Radu*
(Nariadenie Rady č. 423/2007, článok 7 ods. 2; rozhodnutie Rady 2008/475)

8. *Európska únia — Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Žaloba o neplatnosť podaná subjektom, ktorý je dotknutý rozhodnutím o zmrazení finančných prostriedkov — Rozdelenie dôkazného bremena — Porušenie práva na účinnú súdnu ochranu — Neexistencia*
(Nariadenie Rady č. 423/2007, článok 7 ods. 2; rozhodnutie Rady 2008/475)

9. *Európska únia — Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika — Obmedzujúce opatrenia voči Iránu — Zmrazenie finančných prostriedkov osôb, subjektov alebo orgánov, ktoré sa zúčastňujú na šírení jadrových zbraní alebo ho podporujú — Povaha týchto opatrení — Neexistencia trestnej povahy*
(Nariadenie Rady č. 423/2007)

1. Čo sa týka intenzity súdneho preskúmania, v rámci nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu, ktoré má voči nemu vyvinúť tlak na zabránenie šírenia jadrových zbraní, treba rozlišovať dva typy ustanovení. Na jednej strane jeho články stanovujú všeobecné pravidlá, ktoré definujú spôsoby ukladania reštriktívnych opatrení, ktoré zavádza. Na druhej strane jeho príloha V, v ktorej sú uvedené subjekty dotknuté opatreniami zmrazenia finančných prostriedkov prijatými na základe jeho článku 7 ods. 2, predstavuje súbor ustanovení na uplatnenie už citovaných všeobecných pravidiel na konkrétne subjekty.

Pokiaľ ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia, ktorým sa subjekt zapíše na zoznam v prílohe V nariadenia č. 423/2007 na základe jeho článku 7 ods. 2, súdu Spoločenstva prináleží, aby vzhľadom na dôvody smerujúce k zrušeniu uvádzané dotknutým subjektom alebo z úradnej moci preskúmal najmä to, či prejednáváná vec zodpovedá jednej zo štyroch hypotéz uvedených v tomto článku 7 ods. 2 písm. a) až d). To znamená, že súdne preskúmanie zákonnosti dotknutého rozhodnutia sa vzťahuje na posúdenie skutočností a okolností uvádzaných na jeho odôvodnenie, rovnako ako overenie dôkazov a informácií, na ktorých sa toto posúdenie zakladá. Súd Spoločenstva sa musí v tejto súvislosti rovnako ubezpečiť o dodržaní práva na obhajobu a požiadavky odôvodnenia a prípadne o dôvodnosti naliehavých dôvodov výnimočne uvádzaných Radou ako dôvod ich nedodržania.

Pokiaľ ide o všeobecné pravidlá definujúce spôsoby ukladania reštriktívnych opatrení, Rada disponuje širokou mierou voľnej úvahy vzhľadom na skutočnosti, ktoré treba zohľadniť pri prijímaní hospodárskych a finančných sankcií na základe článkov 60 ES a 301 ES v súlade so spoločnou pozíciou prijatou v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Keďže súd Spoločenstva nemôže najmä nahrádzať svojim posúdením dôkazov, skutočností a okolností, ktoré odôvodňovali prijatie takýchto opatrení, posúdenie Rady, jeho preskúmanie sa musí obmedziť na overenie toho, či boli dodržané procesné pravidlá a pravidlá odôvodnenia, či sa vychádzalo z vecne správnych skutkových okolností, či nedošlo k zjavnému omylu v posúdení alebo k zneužitiu právomoci. Toto obmedzené preskúmanie sa uplatňuje najmä pri posúdení úvah o účelnosti, na ktorých sa takéto opatrenia zakladajú.

(pozri body 35 — 37)

2. Články 60 ES a 301 ES sa týkajú prijatia opatrení proti tretím krajinám, pričom tento pojem môže zahŕňať vodcov takejto krajiny, ako aj jednotlivcov a subjekty, ktoré sú spojené s týmito vodcami alebo ktoré títo vodcovia priamo alebo nepriamo ovládajú. Tieto články Zmluvy ES majú tú zvláštnosť, že predstavujú premostenie medzi činnosťami Spoločenstva zahŕňajúcimi hospodárske opatrenia a cieľmi Zmluvy EÚ v oblasti vonkajších vzťahov, vrátane spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Tieto ustanovenia totiž výslovne predpokladajú, že činnosť Spolo-

členstva sa môže ukázať ako nevyhnutná na uskutočnenie jedného z cieľov osobitne priznaného Únii článkom 2 EÚ, a to vykonania spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Táto skutočnosť však nemá vplyv na koexistenciu Únie a Spoločenstva ako integrovaných, avšak rozdielnych právnych poriadkov, ani na ústavnú architektúru pilierov, ktoré zamýšľali autori v súčasnosti účinných zmlúv. Preto platí, že hoci činnosť Spoločenstva v rámci článkov 60 ES a 301 ES realizuje jeden z cieľov Únie, vykonáva sa na základe piliera Spoločenstva. Zákonnosť aktov prijatých v tejto oblasti, akými sú napríklad nariadenie č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu a akty, ktoré ho vykonávajú, treba teda posúdiť vzhľadom na podmienky stanovené pravidlami tohto piliera, a to aj pokiaľ ide o vhodné pravidlo hlasovania. Spoločná pozícia 2007/140 tvoriaca súčasť druhého piliera Únie tak nepredstavuje právny základ nariadenia č. 423/2007 a aktov, ktoré ho vykonávajú, z čoho vyplýva, že pravidlo hlasovania uplatniteľné na túto spoločnú pozíciu a na jej zmeny nie je relevantné.

(pozri body 44 — 47)

3. Je nesporné, že odôvodnenie č. 6 nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu ukladá Rade vykonávať právomoc, ktorú jej zveruje článok 7 ods. 2 tohto nariadenia, v záujme splnenia cieľov rezolúcie Bezpečnostnej rady Organizácie

Spojených národov č. 1737 (2006). Povinnosť sledovať tieto ciele však nijakým spôsobom neznamená, že uvedený článok 7 ods. 2 sa môže vykonávať iba voči subjektom dotknutým obmedzujúcimi opatreniami prijatými Bezpečnostnou radou na základe tejto rezolúcie. Nič v článkoch 60 ES a 301 ES totiž nedovoľuje prijať záver, že právomoc, ktorú tieto ustanovenia zverujú Spoločenstvu, je obmedzená na vykonanie opatrení, o ktorých rozhodla Bezpečnostná rada. Rada bola preto oprávnená prijať nielen článok 7 ods. 1 nariadenia č. 423/2007, ktorý vykonáva uvedenú rezolúciu tým, že nariaďuje zmrazenie finančných prostriedkov v nej uvedených subjektov, ale tiež článok 7 ods. 2 tohto nariadenia, ktorý umožňuje prijať opatrenia na zmrazenie finančných prostriedkov týkajúce sa iných subjektov, ktoré sa podľa názoru Rady podieľajú na šírení jadrových zbraní, sú s ním priamo spojené alebo ho podporujú.

Absencia opatrení prijatých Bezpečnostnou radou alebo neprijatie osobitného stanoviska Bezpečnostnou radou môžu byť nanajvýš zohľadnené, spolu s inými relevantnými okolnosťami, v rámci posúdenia smerujúceho k určeniu, či podmienky stanovené článkom 7 ods. 2 nariadenia č. 423/2007 sú alebo nie sú splnené.

(pozri body 51, 52)

4. Rozhodujúcim kritériom na uplatnenie článku 7 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu, a teda porovnávacím kritérium uplatniteľným na stanovenie prípadnej existencie porušenia zásady rovnosti zaobchádzania, je odpoveď na otázku, či sa dotknutý subjekt podieľa na šírení jadrových zbraní, je s ním priamo spojený alebo ho podporuje.

Ak je iránska banka uznaná v rozhodnutí, ktorým sa vykonáva uvedený článok 7 ods. 2, za subjekt, ktorý podporuje šírenie jadrových zbraní a v rámci svojej žaloby proti tomuto rozhodnutiu nepredloží prípustný žalobný dôvod spochybňujúci dôvodnosť tohto zistenia, dotknutý subjekt sa aj za predpokladu, že Rada skutočne opomenula prijať opatrenia na zmrazenie finančných prostriedkov voči niektorým iným iránskym bankám, ktoré sa podieľajú na šírení jadrových zbraní, sú s ním priamo spojené alebo ho podporujú, nemôže tejto okolnosti oprávnenne dovoľávať, pretože zásada rovnosti zaobchádzania musí byť v súlade so zásadou zákonnosti, podľa ktorej nikto nemôže vo svoj prospech uplatňovať protiprávnosť, z ktorej má prospech iná osoba.

(pozri body 57 — 59)

5. S výnimkou prípadu, ak by naliehavé dôvody týkajúce sa bezpečnosti Spoločenstva alebo jeho členských štátov alebo udržiavania ich medzinárodných vzťahov bránili oznámeniu určitých okolností, je Rada povinná na základe článku 15 ods. 3 nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu oznámiť dotknutému subjektu osobitné a konkrétne dôvody pri prijímaní rozhodnutia o zmrazení finančných prostriedkov. Musí tak uviesť skutkové a právne okolnosti, od ktorých závisí právne odôvodnenie opatrenia, a úvahy, ktoré ju viedli k jeho prijatiu. V najväčšej možnej miere musí byť toto odôvodnenie oznámené buď súčasne s prijatím dotknutého opatrenia, alebo čo najskôr po tomto prijatí. Vykonanie článku 7 ods. 2 písm. a) a b) nariadenia č. 423/2007 vyžaduje, aby sa dotknutý subjekt podieľal na šírení jadrových zbraní, bol s ním priamo spojený alebo ho podporoval. Okrem uvedenia právneho základu prijatého opatrenia sa preto povinnosť odôvodnenia, ku ktorej je Rada zaviazaná, týka konkrétne tejto okolnosti.

Odôvodnenie však musí byť prispôsobené povahe sporného aktu a kontextu, v ktorom bol prijatý. Nevyžaduje sa, aby odôvodnenie konkrétne vymedzovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti, keďže dostatočný charakter odôvodnenia musí byť posúdený nielen vzhľadom na text aktu, ale tiež na jeho kontext, ako aj na súhrn právnych pravidiel upravujúcich dotknutú oblasť. Osobitne akt spôsobujúci

ujmu je dostatočne odôvodnený vtedy, pokiaľ bol prijatý v kontexte, ktorý bol dotknutej osobe známy a ktorý jej umožňuje pochopiť dosah opatrenia prijatého vo vzťahu k nej.

(pozri body 81 — 83)

6. Rozhodnutie, akým je rozhodnutie 2008/475, ktorým sa vykonáva článok 7 ods. 2 nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu, ktoré stanovuje zmenenú verziu prílohy V tohto nariadenia, vykazuje účinky *erga omnes*, pretože je určené skupine adresátov, vymedzenej všeobecným a abstraktným spôsobom, ktorí sú povinní zmraziť finančné prostriedky subjektov uvedených na zozname tejto prílohy. Uvedené rozhodnutie však nemá výlučne všeobecnú povahu, pretože zmrazenie finančných prostriedkov sa týka menovite označených subjektov, ktoré sú priamo a osobne dotknuté individuálnymi obmedzujúcimi opatreniami prijatými voči nim. Navyše zmrazenie finančných prostriedkov má pre dotknuté subjekty závažné dôsledky, pretože je spôsobilé obmedziť výkon ich základných práv. Za týchto okolností je Rada vzhľadom na potrebu zabezpečiť dodržiavanie uvedených vecných a zároveň procesných práv povinná v čo najväčšej možnej miere oboznámiť dotknuté subjekty s opatreniami na zmrazenie finančných prostriedkov prostredníctvom individuálneho oznámenia.

Ak však napriek tomu, že Rada nedodržala povinnosť oboznámiť dotknutý subjekt

s dôvodmi rozhodnutia o zmrazení finančných prostriedkov a nepristúpila k jeho individuálnemu oznámeniu, je subjekt, ktorý je dotknutý uvedeným opatrením, včas a z oficiálneho zdroja informovaný o prijatí uvedeného rozhodnutia, ako aj o skutočnosti, že s jeho odôvodnením sa môže oboznámiť v úradnom vestníku, nemá opomenutie Rady za následok, že by uvedený subjekt bol pozbavený možnosti oboznámiť sa včas s odôvodnením rozhodnutia a posúdiť dôvodnosť opatrenia na zmrazenie finančných prostriedkov, ktoré sa voči nemu prijalo.

Okrem toho, keďže prvotné rozhodnutie, ktorým sú zmrazené finančné prostriedky určitého subjektu, akým je rozhodnutie 2008/475 vo vzťahu k žalobkyni, musí mať možnosť využiť efekt prekvapenia, nevyžaduje sa, aby skutočnosti zohľadnené v neprospech dotknutého subjektu boli pred prijatím daného rozhodnutia tomuto subjektu oznámené a aby bol vypočutý.

(pozri body 86, 88 — 90, 93)

7. Ak sa v rámci rozhodnutia o zmrazení finančných prostriedkov, akým je rozhodnutie 2008/475, ktorým sa vykonáva článok 7 ods. 2 nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu, poskytli informácie dostatočne konkrétne, umožňujúce dotknutému subjektu účinne predniesť svoje stanovisko k skutočnostiam zohľadneným v jeho neprospech Radou, zásada dodržania práva na obranu nezahŕňa povinnosť Rady umožniť z vlastného podnetu prístup k dokumentom obsah-

nutým v jej spise. Rada je povinná umožniť prístup ku všetkým administratívnym dokumentom týkajúcim sa dotknutého opatrenia, ktoré nemajú dôvernú povahu, iba na žiadosť dotknutého subjektu.

Rovnako to platí aj vo vzťahu k právu byť vypočutý. Subjekt dotknutý prvým rozhodnutím o zmrazení jeho finančných prostriedkov má totiž právo byť vypočutý Radou po prijatí predmetného rozhodnutia. Rada však nie je povinná vykonať výsluch z úradnej moci vzhľadom na možnosť, ktorou dotknuté subjekty takisto disponujú, a to bezodkladne podať žalobu na Súde prvého stupňa.

(pozri body 97, 98)

8. V rámci konania pred Súdom prvého stupňa, ktorého predmetom je zrušenie rozhodnutia o zmrazení finančných prostriedkov vydaného v zmysle článku 7 ods. 2 nariadenia č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu, začatého na návrh subjektu, ktorý je dotknutý uvedeným rozhodnutím, je predloženie dôkazov na podporu dôvodov uvedených v napadnutom rozhodnutí Radou potrebné

len vtedy, ak žalobkyňa vznesie prípustný žalobný dôvod, ktorý spochybňuje dôvodnosť zistenia, podľa ktorého podporovala šírenie jadrových zbraní. Za takých okolností je Rada povinná bez toho, aby žalobkyňa musela predložiť negatívny dôkaz, predložiť dôkazy a informácie, na ktorých je založené jej posúdenie, aby ich mohol súd Spoločenstva preskúmať. Ak však žalobkyňa taký žalobný dôvod nepredložila, nemôže skutočnosť, že Rada nepredložila dôkazy, predstavovať porušenie práva na účinnú súdnu ochranu.

(pozri bod 107)

9. Keďže finančné prostriedky subjektov dotknutých obmedzujúcimi opatreniami stanovenými nariadením č. 423/2007 o reštriktívnych opatreniach voči Iránu nie sú skonfiškované ako príjmy pochádzajúce z trestnej činnosti, ale sú dočasne zmrazené, tieto opatrenia nepredstavujú trestnoprávnu sankciu. Nie je s nimi spojené ani žiadne obvinenie takejto povahy.

(pozri bod 111)