

Mål T-390/08

Bank Melli Iran mot Europeiska unionens råd

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar — Talan om ogiltigförklaring — Domstolsprövning — Maktmissbruk — Likabehandling — Proportionalitet — Rätt till egendom — Rätten till försvar — Rätten till ett effektivt domstolsskydd — Motiveringsskyldighet — Gemenskapens behörighet”

Förstainstansrättens dom (andra avdelningen) av den 14 oktober 2009 II - 3974

Sammanfattning av domen

- 1. Europeiska gemenskaperna — Domstolsprövning av huruvida institutionernas rättsakter är lagenliga — Förordning om restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Prövningens omfattning — Skillnad mellan allmänna bestämmelser och rättsakter om tillämpning av bestämmelserna på specifika enheter*
(Artiklarna 60 EG och 301 EG; rådets förordning nr 423/2007)
- 2. Institutionernas rättsakter — Giltighet — Gemenskapsrättsakter som syftar till att uppfylla EU-fördragets mål i fråga om yttre förbindelser — Bedömning enbart på grundval av gemenskapsrätten*
(Artiklarna 60 EG och 301 EG; artikel 2 EU; rådets förordning nr 423/2007)

3. *Europeiska unionen — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Rådets behörighet inte begränsad till genomförande av restriktiva åtgärder som beslutats av Förenta nationernas säkerhetsråd*
(Artiklarna 60 EG och 301 EG; rådets förordning nr 423/2007, skäl 6 och artikel 7.1 och 7.2)
4. *Europeiska unionen — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Beslut om frysning av en iransk banks tillgångar — Rådet har inte fattat beslut om frysning av tillgångar hos andra enheter i samma situation — Åsidosättande av principen om likabehandling — Föreligger inte*
(Rådets förordning nr 423/2007, artikel 7.2; rådets beslut 2008/475)
5. *Institutionernas rättsakter — Motivering — Skyldighet — Omfattning — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Minimikrav*
(Artikel 253 EG; rådets förordning nr 423/2007, artiklarna 7.1, 7.2 och 15.3)
6. *Gemenskapsrätt — Principer — Rätten till försvar — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Skyldighet att underrätta om belastande bevisning — Omfattning*
(Rådets förordning nr 423/2007, artikel 7.2; rådets beslut 2008/475)
7. *Gemenskapsrätt — Principer — Rätten till försvar — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Rätt att få tillgång till handlingar — Rätten att yttra sig — Rättigheterna förutsätter att begäran skett hos rådet*
(Rådets förordning nr 423/2007, artikel 7.2; rådets beslut 2008/475)
8. *Europeiska unionen — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Talan om ogiltigförklaring som väckts av en enhet som omfattas av ett beslut om frysning av tillgångar — Fördelning av bevisbördan — Åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd — Föreligger inte*
(Rådets förordning nr 423/2007, artikel 7.2; rådets beslut 2008/475)
9. *Europeiska unionen — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran — Frysning av tillgångar hos personer, enheter eller organ som deltar i eller stödjer kärnvapenspridning — Åtgärdernas art — Ej straffrättslig karaktär*
(Rådets förordning nr 423/2007)

1. Vad gäller domstolsprövningens omfattning ska två slags omständigheter särskiljas inom ramen för förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, som antogs i syfte att utöva påtryckningar på sistnämnda land för att hindra kärnvapenspridning. För det första fastställs det i förordningens artiklar allmänna bestämmelser för de restriktiva åtgärder som införts genom denna. För det andra representerar bilaga V i nämnda förordning, i vilken de enheter förtecknas som omfattas av de enligt artikel 7.2 i förordningen antagna åtgärderna för frysning av tillgångar, en samling rättsakter om tillämpning av de ovannämnda allmänna bestämmelserna på specifika enheter.

Vad avser de allmänna bestämmelserna för de restriktiva åtgärderna har rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller frågan om vilka omständigheter som ska beaktas när det antar ekonomiska och finansiella sanktionsåtgärder enligt artiklarna 60 EG och 301 EG med stöd av en gemensam ståndpunkt som antagits på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Gemenskapsdomstolen kan inte ersätta rådets bedömning av den bevisning och de fakta och andra omständigheter som föranlett en sådan åtgärd med sin egen bedömning. Dess prövning är därför begränsad till att avse en kontroll av att reglerna för handläggning och för motivering har följts, att uppgifterna om de faktiska omständigheterna är materiellt riktiga, att bedömningen av omständigheterna inte är uppenbart oriktig och att det inte har förekommit maktmissbruk. Denna begränsade prövning är i synnerhet tillämplig beträffande de lämplighetsöverväganden som ligger till grund för sådana åtgärder.

När det gäller kontrollen av lagenligheten av ett beslut genom vilket en enhet har förts upp på förteckningen i bilaga V till förordning nr 423/2007 i enlighet med artikel 7.2 i densamma, ska gemenskapsdomstolen kontrollera, med hänsyn till de grunder för yrkandet om ogiltigförklaring som anförts av den berörda enheten eller som rätten beaktat ex officio, bland annat att omständigheterna i det enskilda fallet överensstämmer med någon av de fyra situationer som avses i artikel 7.2 a–d i förordning nr 423/2007. Detta innebär att domstolsprövningen av lagenligheten av det ifrågavarande beslutet omfattar dels bedömningen av de fakta och omständigheter som åberopats som grund för beslutet, dels kontrollen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning. Gemenskapsdomstolen ska även försäkra sig om att rätten till försvar och motiveringsskyldigheten i detta avseende har iakttagits, liksom, i förekommande fall, att de tvingande hänsyn som rådet undantagsvis åberopat för att inte behöva iaktta dessa skyldigheter är välgrundade.

(se punkterna 35–37)

2. Artiklarna 60 EG och 301 EG avser antagandet av åtgärder gentemot tredje-länder, vilket begrepp kan inbegripa ledningen i ett sådant land samt enskilda och enheter som är associerade med ledningen eller som direkt eller indirekt kontrolleras av denna. Det som är utmärkande för dessa artiklar i EG-fördraget är att de utgör en länk mellan gemenskapens genomförande av ekonomiska sanktionsåtgärder och EU-fördragets mål på området för yttre förbindelser, däribland den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I dessa bestämmelser förutses det nämligen uttryckligen att det kan visa

sig vara nödvändigt med en gemenskaps-åtgärd för att genomföra ett av de mål som uttryckligen uppställs för Europeiska unionen genom artikel 2 EU, närmare bestämt genomförandet av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Denna omständighet ska dock inte påverka samexistensen mellan unionen och gemenskapen såsom integrerade men separata rättsordningar eller den konstitutionella pelarkonstruktion som återspeglar viljan hos upphovsmännen till nu gällande fördrag. Även om gemenskapens åtgärder inom ramen för artiklarna 60 EG och 301 EG innebär att ett av unionens mål genomförs, vidtas de således icke desto mindre på grundval av gemenskapspelaren. Lagenligheten av rättsakter som antas på detta område, såsom förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, och de rättsakter genom vilka den genomförs, ska följaktligen bedömas mot bakgrund av de villkor som uppställts genom bestämmelserna i denna pelare, däri inbegripet bestämmelserna om den korrekta omröstningsregeln. Gemensam standpunkt 2007/140, som ingår i unionens andra pelare, utgör således inte en rättslig grund för förordning nr 423/2007 och för de rättsakter genom vilka den genomförs. Detta innebär att den omröstningsregel som är tillämplig vid antagandet av ovan nämnda gemensamma standpunkt och vid ändring av densamma saknar relevans.

(se punkterna 44–47)

restriktiva åtgärder mot Iran åläggs att utöva sin behörighet enligt artikel 7.2 i samma förordning med beaktande av målen med Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 1737 (2006). Skyldigheten att eftersträva dessa mål innebär dock ingalunda att nämnda artikel 7.2 endast kan genomföras med avseende på de enheter som omfattas av de restriktiva åtgärder som säkerhetsrådet har antagit enligt denna resolution. I artiklarna 60 EG och 301 EG finns det nämligen inte något som indikerar att gemenskapens behörighet enligt dessa bestämmelser är begränsad till genomförandet av säkerhetsrådets åtgärder. Rådet var därför behörigt att anta inte bara artikel 7.1 i förordning nr 423/2007, som genomför ovan nämnda resolution genom att förordna om frysning av tillgångarna hos de enheter som uppges i denna, utan även artikel 7.2 i samma förordning, som tillåter att åtgärder för frysning av tillgångar vidtas gentemot andra enheter som enligt rådet deltar i, är direkt knutna till eller stöder kärnvapenspridning.

Det förhållandet att säkerhetsrådet inte har vidtagit några åtgärder eller har intagit en viss standpunkt kan på sin höjd, tillsammans med andra relevanta omständigheter, beaktas vid den bedömning som syftar till att fastställa huruvida villkoren enligt artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 är uppfyllda.

3. Det är visserligen riktigt att rådet enligt skäl 6 i förordning nr 423/2007 om

(se punkterna 51 och 52)

4. Det kriterium som är avgörande för genomförandet av artikel 7.2 a och b i förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, och således det jämförelsekriterium som ska tillämpas för att avgöra huruvida principen om likabehandling eventuellt har åsidosatts, är sålunda huruvida den ifrågavarande enheten deltar i, är direkt knuten till eller stöder kärnvapenspridningen.
5. Om inte tvingande skäl hänförliga till gemenskapens eller dess medlemsstaters säkerhet eller internationella förbindelser utgör hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda är rådet, enligt artikel 15.3 i förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, skyldigt att underrätta den berörda enheten om de specifika och konkreta skälen när det antar ett beslut om frysning av tillgångar. Rådet ska sålunda ange de faktiska och rättsliga omständigheter som utgör den rättsliga grunden för åtgärden samt de överväganden som föranlett rådet att vidta den. Denna motivering ska i största möjliga utsträckning tillkännages antingen samtidigt som den ifrågavarande åtgärden vidtas eller så snart som möjligt därefter. Genomförandet av artikel 7.2 a och b i förordning nr 423/2007 kräver att den berörda enheten deltar i, är direkt knuten till eller stöder kärnvapenspridning. Rådets motiveringsskyldighet omfattar följaktligen, förutom angivandet av den rättsliga grunden för den antagna åtgärden, just denna omständighet.

När en iransk bank enligt ett beslut som genomför artikel 7.2 i ovannämnda förordning har ansetts vara en enhet som stöder kärnvapenspridningen och denna enhet i samband med talan mot beslutet inte anför någon prövningsbar grund genom vilken det ifrågasätts att nämnda konstaterande är välgrundat, kan enheten i fråga inte med giltig verkan åberopa denna omständighet, inte ens om rådet verkligen har underlåtit att vidta åtgärder för frysning av tillgångar med avseende på vissa andra iranska banker som deltar i, är direkt knutna till eller stöder kärnvapenspridning. Likabehandlingsprincipen ska nämligen tillämpas mot bakgrund av rätts-säkerhetsprincipen, enligt vilken ingen till sin egen förmån kan åberopa en rättsstridig åtgärd som gynnat någon annan.

(se punkterna 57–59)

Motiveringen ska emellertid vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket den antagits. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. En rättsakt som går något emot

ska anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att han har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom.

(se punkterna 81–83)

6. Ett beslut såsom beslut 2008/475 om genomförande av artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, genom vilket det antagits en ändrad version av bilaga V till nämnda förordning, har verkan *erga omnes*. Det riktar sig nämligen till en grupp mottagare som bestämts på ett allmänt och abstrakt sätt och som är skyldiga att frysa tillgångarna hos de enheter som är uppförda på förteckningen i den ovannämnda bilagan. Ett sådant beslut är dock inte av uteslutande allmän karaktär, eftersom frysningen av tillgångarna avser enheter som angetts med namn och som är direkt och personligen berörda av de individuella restriktiva åtgärder som vidtagits avseende dem. Frysningen av tillgångarna har dessutom betydande konsekvenser för de berörda enheterna, eftersom den kan innebära att utövandet av deras grundläggande rättigheter inskränks. Under dessa förhållanden, mot bakgrund av att det är nödvändigt att säkerställa att dessa materiella och processuella rättigheter iakttas, är rådet skyldigt att i största möjliga utsträckning underrätta de enheter som berörs av åtgärderna för frysning av tillgångar genom individuell delgivning.

Även om rådet inte har iakttagit skyldigheten att underrätta den berörda enheten

om skälen till beslutet om frysning av tillgångar och inte har delgett beslutet genom individuell delgivning, innebär denna underlåtenhet emellertid inte att enheten inte har haft möjlighet att i rätt tid få kännedom om motiveringen till beslutet och bedöma huruvida den åtgärd för frysning av tillgångar som antagits avseende enheten är välgrundad, om den enhet som omfattas av nämnda åtgärd underrättas i rätt tid och från officiell källa om att beslutet har antagits och om att motiveringen till detsamma finns tillgänglig i Officiella tidningen.

Med hänsyn till att det första beslut genom vilket en enhets tillgångar fryses, såsom beslut 2008/475 i den del det avser sökanden, ska kunna ha en överraskningseffekt krävs det vidare inte att den berörda enheten underrättas om de omständigheter som görs gällande gentemot denna innan det ifrågavarande beslutet antas, och inte heller att den bereds tillfälle att yttra sig innan dess.

(se punkterna 86, 88–90 och 93)

7. Vid ett beslut om frysning av tillgångar såsom beslut 2008/475 om genomförande av artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, när tillräckligt exakta uppgifter som ger den berörda enheten möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som rådet har gjort gällande mot denna har meddelats, innebär inte principen om iakttagandet av rätten till försvar att rådet har en skyldighet att självantaget tillgång till

handlingarna i ärendet. Det är endast på begäran av den berörda parten som rådet är skyldigt att ge tillgång till samtliga administrativa icke konfidentiella handlingar som rör åtgärden i fråga.

Samma sak gäller i fråga om rätten att yttra sig. Den enhet som berörs av ett första beslut om att frysa dess tillgångar har nämligen rätt att yttra sig till rådet efter det att det berörda beslutet har antagits. Rådet är dock inte skyldigt att ex officio se till att den berörda personen bereds tillfälle att yttra sig, med hänsyn till att de berörda enheterna även har möjlighet att omedelbart väcka talan vid förstainstansrätten.

(se punkterna 97 och 98)

8. Inom ramen för ett förfarande vid förstainstansrätten om ogiltigförklaring av ett beslut om frysning av tillgångar enligt artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran, som har inletts av en enhet som omfattas av nämnda beslut måste rådet inge bevisning till stöd för de skäl som angetts i det angripna beslutet endast om sökanden har

anfört en prövningsbar grund genom vilken konstaterandet att sökanden stöder kärnvapenspridning har ifrågasatts. Under sådana förhållanden är rådet, utan att sökanden ska vara skyldig att frambringa negativ bevisning, skyldigt att inge den bevisning och de uppgifter som legat till grund för dess bedömning, detta för att gemenskapsdomstolen ska kunna kontrollera dem. När någon sådan grund inte har anförts av sökanden kan det förhållandet att rådet inte har ingett någon bevisning emellertid inte anses utgöra ett åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolskydd.

(se punkt 107)

9. Om tillgångarna hos de enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna enligt förordning nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran inte har beslagtagits såsom vinning av brott, utan frysts som en säkerhetsåtgärd, utgör dessa åtgärder inte någon straffrättslig påföljd. De innebär inte heller någon straffrättslig anklagelse.

(se punkt 111)