Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 12 listopada 2014 r.[1]

Sprawa C-585/13P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Odwołanie — Środki ograniczające wobec Iranu — Wykaz osób i podmiotów, wobec których stosuje się środek w postaci zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych — Umieszczenie w wykazie nazwy wnoszącego odwołanie — Kryteria wskazania — Zakaz obchodzenia środków ograniczających — Przesłanki dopuszczalności transakcji finansowych dotyczących wskazanych banków irańskich — Uwolnienie funduszy — Procedury uprzedniego zezwolenia — Zezwolenia wydawane przez właściwe organy krajowe — Procedura zwana trzecią drogą — Zgoda uogólniona

Spis treści

I – Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok 3

II – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron 5

III – Analiza prawna 6

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczących naruszenia prawa z tego powodu, że Sąd miałby niesłusznie stwierdzić, że wnoszący odwołanie przyznał, iż przeprowadził transakcje przywołane przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych 6

1. Argumenty wnoszącego odwołanie 6

2. Analiza 7

B – W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącego naruszeniu prawa z tego powodu, że Sąd miałby niesłusznie stwierdzić, iż EIH spełniał kryteria wskazania 8

1. Argumenty wnoszącego odwołanie 8

1 — Język oryginału: francuski.

a) W przedmiocie transakcji rzekomo wyłączonych z zakresu środków ograniczających ... 9

b) W przedmiocie transakcji rzekomo objętych zezwoleniem ... 9

c) W przedmiocie transakcji przeprowadzanych zgodnie z procedurą trzeciej drogi ... 9

2. Analiza ... 12

a) W przedmiocie transakcji rzekomo wyłączonych z zakresu środków ograniczających ... 12

b) W przedmiocie transakcji rzekomo objętych zezwoleniem ... 13

c) W przedmiocie transakcji przeprowadzanych według procedury trzeciej drogi ... 14

(i) W przedmiocie zgodności z prawem zgód uogólnionych ... 14

(ii) W przedmiocie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 ... 16

(iii) W przedmiocie procedury trzeciej drogi i zakazu obchodzenia środków ograniczających ... 18

C – W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszeniu prawa w odniesieniu do wykładni i stosowania zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa ... 19

1. Argumenty wnoszącego odwołanie ... 19

2. Analiza ... 20

D – W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa przy wykładni art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010 i zasady proporcjonalności ... 22

1. Argumenty wnoszącego odwołanie ... 22

2. Analiza ... 23

IV – W przedmiocie kosztów ... 25

V – Wnioski ... 25

1. Niniejsze odwołanie, wniesione przez Europäisch-Iranische Handelsbank AG (zwany dalej „EIH"), ma na celu uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej w sprawie Europäisch-Iranische Handelsbank AG przeciwko Radzie [2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), w którym Sąd oddalił częściowo skargę wnoszącego odwołanie o stwierdzenie nieważności niektórych aktów prawnych, na których podstawie dokonano wpisu jego nazwy – i wpis ten utrzymano – do wykazów osób, podmiotów i organów (zwanych dalej „osobami i podmiotami"), których fundusze należy zamrozić w kontekście zwalczania rozprzestrzeniania broni jądrowej w Iranie.

2 — Wyrok T-434/11, EU:T:2013:405.

2. Rada Unii Europejskiej uzasadniła swoją decyzję o zamrożeniu funduszy wnoszącego odwołanie tym, że przeprowadził on szereg transakcji finansowych, w które zaangażowane były wskazane podmioty, to znaczy takie, wobec których zastosowano już środki ograniczające, mimo że ich fundusze powinny zostać zamrożone. Najbardziej istotnym problemem prawnym podniesionym w niniejszym odwołaniu jest to, czy zgoda lub zezwolenia rzekomo udzielone EIH przez Bundesbank – organ krajowy właściwy, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, w zakresie udzielania zezwoleń na uwolnienie funduszy podmiotów wskazanych lub na dokonywanie transakcji finansowych wiążących się z przepływem środków od lub do niewskazanych osób i podmiotów irańskich – były wystarczające, aby zabezpieczyć podmiot, który faktycznie przeprowadził te transakcje, przed wpisem do wykazów i, co za tym idzie, aby zapobiec zamrożeniu przez Radę funduszy wnoszącego odwołanie.

I – **Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok**

3. Jak wynika z pkt 1 i nast. zaskarżonego wyroku, wnoszący odwołanie jest niemieckim bankiem specjalizującym się w usługach i prowadzeniu działalności dotyczących Iranu lub w Iranie.

4. Sprawa wszczęta przed Sądem wpisuje się w kontekst związany ze stosowaniem środków ograniczających wprowadzonych w celu wywarcia nacisku na Iran, aby zakończył on działania stwarzające zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej i związane z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej (zwane dalej „rozprzestrzenianiem broni jądrowej").

5. Decyzja Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylająca wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB[3] z jednej strony i rozporządzenie Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (WE) nr 423/2007[4] z drugiej strony stanowią dla niniejszej sprawy ramy prawne ustanawiające zasadę zamrożenia funduszy i zasobów gospodarczych osób i podmiotów, których nazwiska i nazwy zostały umieszczone w wykazach znajdujących się w załączniku II do decyzji 2010/413 i w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010, oraz określające warunki takiego wpisu do wykazu.

6. W dniu 23 maja 2011 r. Rady wydała decyzję 2011/299/WPZiB zmieniającą decyzję 2010/413[5] oraz rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 503/2011 z w sprawie wykonania rozporządzenia nr 961/2010[6] (zwane dalej łącznie „aktami prawnymi z dnia 23 maja 2011 r.").

7. W obu tych aktach prawnych Rada po raz pierwszy wpisała nazwę wnoszącego odwołanie do wykazów znajdujących się w załączniku II do decyzji 2010/413 i w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010, uzasadniając to w sposób następujący: „EIH odgrywał kluczową rolę, wspomagając kilka banków irańskich alternatywnymi opcjami zakończenia operacji przerwanych w wyniku sankcji [Unii] wobec Iranu. Odnotowano działania EIH w charakterze banku doradczego i banku pośredniczącego w transakcjach ze wskazanymi podmiotami irańskimi. Przykładowo na początku sierpnia 2010 r. EIH zamroził rachunki wskazanego przez [Unię] Banku Saderat Iran oraz Banku Mellat z siedzibą w EIH w Hamburgu [Niemcy]. Wkrótce potem EIH wznowił interesy prowadzone w euro z Bankiem Mellat oraz Bankiem Saderat Iran, wykorzystując rachunki EIH w niewskazanym banku irańskim. W sierpniu 2010 r. EIH budował system umożliwiający rutynowe płatności na rzecz Banku Saderat London oraz Future Banku Bahrain w sposób pozwalający na uniknięcie sankcji [Unii]. Od października 2010 r. EIH nadal spełniał rolę kanału płatności dla objętych sankcjami banków irańskich, w tym Banku Mellat oraz Banku Saderat. Te objęte sankcjami banki mają kierować swoje płatności do EIH za

3 — Dz.U. L 195, s. 39.
4 — Dz.U. L 281, s. 1.
5 — Dz.U. L 136, s. 65.
6 — Ibidem, s. 26.

pośrednictwem irańskiego Bank of Industry and Mine. W 2009 r. EIH był wykorzystywany przez Post Bank w planie unikania sankcji, który obejmował obsługę transakcji w imieniu wskazanego przez [Organizację Narodów Zjednoczonych] Banku Sepah. Wskazany przez [Unię] Bank Mellat jest jednym z banków macierzystych EIH".

8. W następstwie tego pierwszego wpisu wnoszący odwołanie skierował do Rady w okresie od maja do lipca 2011 r. szereg wniosków o przekazanie informacji i dokumentów oraz wniosek o przesłuchanie i o ponowne rozpatrzenie decyzji o wpisie. Przedstawił również Radzie swoje uwagi. W odpowiedzi na wnioski Rada poinformowała wnoszącego odwołanie, że powody jego umieszczenia w wykazach wynikały z wniosku złożonego przez państwo członkowskie, a Rada nie posiada żadnych dodatkowych informacji w tym zakresie. Ponadto przekazała mu kopię wniosku o umieszczenie w wykazie.

9. Decyzja o wpisie wnoszącego odwołanie do wykazów została podtrzymana przez Radę w decyzji 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. zmieniającej decyzję 2010/413[7], a także w rozporządzeniu wykonawczym (UE) nr 1245/2011 z tego samego dnia dotyczącym wykonania rozporządzenia nr 961/2010[8]. W dniu 5 grudnia 2011 r. Rada wystosowała zatem do wnoszącego odwołanie pismo, do którego załączono kopię tej decyzji i tego rozporządzenia wykonawczego, informując go, że po przeprowadzeniu przeglądu wykazów pierwotnych i rozważeniu uwag wnoszącego odwołanie przedstawionych w korespondencji w okresie od maja do lipca 2011 r. jego wpis do wykazów został utrzymany ze względu na to, że wnoszący odwołanie świadczył zakazane usługi finansowe na rzecz podmiotów wskazanych, a fakt ten zdaniem Rady stanowił wsparcie dla działalności Iranu stwarzającej zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej. Po otrzymaniu tego pisma wnoszący odwołanie ponowił wniosek o przesłuchanie, podtrzymał swe uwagi i ponowił wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji o wpisie.

10. Z szeregu pism wystosowanych przez EIH do Rady[9] wynika, że w przypadku wszystkich transakcji, w których uczestniczyły wskazane banki irańskie, EIH działał zawsze za zezwoleniem lub zgodą i pod nadzorem Bundesbanku. Ponadto EIH przedstawił Radzie szczegółowe informacje na temat procedury zwanej trzecią drogą, zgodnie z którą poinformował on o dokonaniu transakcji dotyczących dawnej działalności wskazanych banków irańskich. Procedura ta polega „na umożliwieniu podmiotowi wskazanemu wywiązania się z powstałego przed jego wskazaniem obowiązku zapłaty należności w stosunku do wierzyciela znajdującego się na terytorium Unii poprzez dokonanie przelewu środków na jego rzecz za pośrednictwem podmiotu niewskazanego"[10].

11. Pismem złożonym w sekretariacie w dniu 3 sierpnia 2011 r., a następnie po dwukrotnej zmianie swoich żądań[11] wnoszący odwołanie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności, wnosząc do Sądu o: uchylenie ze skutkiem natychmiastowym aktów prawnych z dnia 23 maja 2011 r., decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012 w zakresie, w jakim go dotyczą, stwierdzenie, że art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413, art. 16 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 267/2012[12] nie znajdują zastosowania, oraz o obciążenie Rady kosztami postępowania.

7 — Dz.U. L 319, s. 71.

8 — Ibidem, s. 11.

9 — Zobacz pkt 167 zaskarżonego wyroku.

10 — Punkt 51 zaskarżonego wyroku.

11 — Po raz pierwszy w następstwie przyjęcia aktów prawnych z dnia 1 grudnia 2011 r. (zob. pkt 9 niniejszej opinii), a po raz drugi w związku z przyjęciem rozporządzenia Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 961/2010 (Dz.U. L 88, s. 1). Artykuł 23 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 267/2012 przewiduje zamrożenie funduszy osób, podmiotów lub organów wymienionych w załączniku IX, w którym znajduje się nazwa wnoszącego odwołanie.

12 — Przepisy te określają kryteria zamrożenia funduszy osoby lub podmiotu. Przewidują one w szczególności zamrożenie funduszy osób lub podmiotów, które pomagają podmiotowi wskazanemu w naruszaniu systemu przyjętych wobec niego środków ograniczających.

12. Na poparcie swych zmienionych w ten sposób żądań wnoszący odwołanie podniósł cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczył naruszenia obowiązku uzasadnienia, prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zarzut drugi dotyczył oczywistego błędu w ocenie ze względu na to, że po pierwsze, Rada nie przedstawiła dowodu transakcji, o których mowa w uzasadnieniach aktów prawnych, na które została wniesiona do Sądu skarga, po drugie, przesłanki wpisu EIH i jego utrzymania w wykazach nie zostały spełnione, a po trzecie, Rada nie przeprowadziła wystarczającej analizy i ponownego rozpatrzenia decyzji o wpisie. Zarzut trzeci dotyczył naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa oraz prawa do dobrej administracji. Wreszcie zarzut czwarty dotyczył naruszenia zasady proporcjonalności, prawa własności i swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Wnoszący odwołanie podniósł ponadto zarzut niezgodności z prawem dotyczący art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413, art. 16 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 961/2010 i art. 23 ust. 2 rozporządzenia nr 267/2012.

13. W zaskarżonym wyroku Sąd uwzględnił zarzut drugi w odniesieniu do aktów prawnych z dnia 23 maja 2011 r. Sąd, badając część zarzutu dotyczącą dokonanej przez Radę oceny wniosku o pierwotne umieszczenie w wykazie [13], orzekł, że w zakresie, w jakim wniosek o zamrożenie funduszy wnoszącego odwołanie pochodził od państwa członkowskiego, Rada miała obowiązek zbadania znaczenia i zasadności przedstawionych jej informacji i dowodów. Tymczasem według wyjaśnień samej Rady oprócz wniosku nie posiadała ona innych informacji, a w szczególności innych dowodów. Sąd orzekł zatem, że co się tyczy pierwszego wpisu wnoszącego odwołanie, Rada nie była w stanie zbadać w chwili wydania aktów prawnych z dnia 23 maja 2011 r. zasadności informacji zgromadzonych przeciwko wnoszącemu odwołanie we wniosku o umieszczenie w wykazie. W konsekwencji stwierdził on nieważność jedynie aktów prawnych z dnia 23 maja 2011 r. dotyczących pierwotnego umieszczenia wnoszącego odwołanie w wykazach w zakresie, w jakim akty te dotyczyły go.

14. W pozostałym zakresie skarga została oddalona.

II – **Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron**

15. W dniu 19 listopada 2013 r. EIH wniósł odwołanie od zaskarżonego wyroku. Żądania wnoszącego odwołanie mają na celu uchylenie przez Trybunał zaskarżonego wyroku we wskazanym zakresie, stwierdzenie nieważności trzech aktów prawnych, których nieważności nie stwierdził Sąd, to znaczy decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012 (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi aktami prawnymi") [14], ze skutkiem natychmiastowym, w zakresie, w jakim mają zastosowanie do EIH, oraz obciążenie Rady kosztami postępowania w obydwu instancjach.

16. W odpowiedzi na odwołanie Rada wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania w całości i obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami Rady.

17. W swoich uwagach Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, interwenient popierający żądania Rady w pierwszej instancji, wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania.

13 — Zobacz pkt 163 i nast. zaskarżonego wyroku.

14 — Spośród zaskarżonych aktów jedynie rozporządzenie nr 267/2012 przytacza wyraźnie motywy uzasadnienia wymienione przy okazji pierwotnego wpisu (tzn. w aktach prawnych z dnia 23 maja 2011 r.). Jednakże ponieważ decyzja 2011/783 i rozporządzenie wykonawcze nr 1245/2011 utrzymują jedynie w mocy akty prawne z dnia 23 maja 2011 r., będę je w dalszych rozważaniach tratował tak, jakby w sposób dorozumiany przytaczały motywy wymienione w aktach prawnych z dnia 23 maja 2011 r., a co za tym idzie, będę mówił o „uzasadnieniu zaskarżonych aktów".

III – **Analiza prawna**

18. W swoim odwołaniu wnoszący je podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy ma na celu zakwestionowanie rzekomo popełnionego przez Sąd naruszenia prawa, ponieważ Sąd niesłusznie stwierdził, że wnoszący odwołanie przyznał, iż przeprowadził transakcje przywołane przez Radę w celu uzasadnienia wskazania wnoszącego odwołanie. Zarzut drugi dotyczy naruszenia prawa z tego powodu, że Sąd miałby niesłusznie orzec, iż kryteria merytoryczne wpisania wnoszącego odwołanie do wykazów były spełnione. Zarzut trzeci ma na celu zakwestionowanie naruszenia prawa przez Sąd przy oddaleniu zarzutu dotyczącego naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i zasady pewności prawa. Wreszcie zarzut czwarty dotyczy naruszenia prawa z tego powodu, że Sąd miałby orzec, iż wnoszący odwołanie nie może powołać się na art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010.

A – *W przedmiocie zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego, dotyczących naruszenia prawa z tego powodu, że Sąd miałby niesłusznie stwierdzić, że wnoszący odwołanie przyznał, iż przeprowadził transakcje przywołane przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych*

1. Argumenty wnoszącego odwołanie

19. Wnoszący odwołanie twierdzi w ramach zarzutu pierwszego, że Sąd niesłusznie stwierdził, iż argument wnoszącego odwołanie dotyczący kwestionowania przeprowadzenia transakcji, o których mowa w uzasadnieniu decyzji o wpisie EIH do wykazów osób lub podmiotów objętych rozpatrywanymi środkami ograniczającymi i utrzymaniu tego wpisu, został wysunięty zbyt późno, bowiem zarzut ten został podniesiony już na etapie skargi, a następnie ponownie w replice – o czym świadczy sprawozdanie na rozprawę – a w każdym razie w pełni zgodnie z art. 48 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem. Sama Rada zresztą nie podważyła dopuszczalności tego argumentu, który powinien był zatem w tych okolicznościach zostać uznany za dopuszczalny. Wnoszący odwołanie wysnuwa stąd wniosek, że podniesione przed Sądem zarzuty pierwszy i drugi powinny zostać ponownie zbadane przez Trybunał z należytym uwzględnieniem tego, iż wnoszący odwołanie nie przyznał, że przeprowadzał rozpatrywane transakcje, w przeciwieństwie do tego, co założył Sąd.

20. Zatem założenie to podważa w całości rozumowanie Sądu dotyczące z jednej strony wystarczającego charakteru uzasadnienia i przestrzegania prawa do obrony – zarzut pierwszy podniesiony w pierwszej instancji – a z drugiej strony oczywistego błędu w ocenie popełnionego przez Radę, która nie przedstawiła dowodu transakcji, o których mowa w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych – część pierwsza zarzutu drugiego podniesionego w pierwszej instancji.

21. W tym kontekście EIH twierdzi, po pierwsze, że uzasadnienie zaskarżonych aktów prawnych nie pozwoliło mu na ustalenie związku z transakcjami przeprowadzonymi zgodnie z procedurą trzeciej drogi, ponieważ Rada nigdy sama nie mogła wykazać związku pomiędzy tymi transakcjami a transakcjami, które zostały przywołane w uzasadnieniu. EIH ograniczył się do ujawnienia wszystkich dokonanych przez niego transakcji i do podkreślenia, że niektóre z nich były jego zdaniem wyłączone z zakresu środków ograniczających, na inne Bundesbank wydał zgodę, a na jeszcze inne zezwolenia, lecz EIH nie był w stanie określić działań zarzucanych mu w ramach drugiego przykładu [15], rozpatrywanego w związku z przykładami pierwszym [16] i czwartym [17].

15 — To znaczy faktu, że w sierpniu 2010 r. EIH budował system umożliwiający rutynowe płatności na rzecz Banku Saderat London oraz Future Banku Bahrain w sposób pozwalający na uniknięcie sankcji Unii.

16 — Czyli faktem, że EIH na początku sierpnia 2010 r. najpierw zamroził rachunki Saderat Banku Iran oraz Banku Mellat, aby następnie wznowić interesy prowadzone w euro z tymi dwoma wskazanymi bankami, wykorzystując rachunki, które posiadał w niewskazanym banku irańskim.

17 — Czyli faktem, że EIH w 2009 r. był wykorzystywany przez Post Bank w planie unikania sankcji, który obejmował obsługę transakcji w imieniu wskazanego przez Narody Zjednoczone Banku Sepah.

22. Z drugiej strony EIH utrzymuje, że ponowne rozpatrzenie wpisu do wykazów, którego dokonała Rada, nie było adekwatne, ponieważ w żadnym momencie Rada nie przedstawiła materiału dowodowego, podczas gdy EIH zakwestionował istnienie transakcji, o których mowa w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych. Lakoniczna odpowiedź, której Rada udzieliła EIH po przedstawieniu przez niego swoich uwag w odniesieniu do umieszczenia w wykazach, nie może stanowić ponownego rozpatrzenia decyzji o wpisie. Sąd, w przeciwieństwie do tego, co orzekł w pkt 99 zaskarżonego wyroku, nie mógł stąd wywnioskować, że Rada wyraźnie oddaliła argumenty przedstawione przez wnoszącego odwołanie, ponieważ oddalenie powinno nastąpić za pomocą dowodów dotyczących samych transakcji.

23. Właśnie dlatego, że Rada w żadnym momencie nie przedstawiła dowodów odnoszących się do tych transakcji, i biorąc pod uwagę fakt, że EIH nigdy nie przyznał, iż przeprowadził te transakcje, żadne z twierdzeń zawartych w uzasadnieniu nie może być uznane za udowodnione, wbrew temu, czego wymaga jednak orzecznictwo [18]. Co za tym idzie, należy stwierdzić nieważność zaskarżonych aktów prawnych.

2. Analiza

24. Po przedstawieniu niekiedy bardzo skomplikowanej argumentacji wnoszący odwołanie powołuje się na naruszenie prawa, którego jednak nie zakwalifikował pod kątem prawnym.

25. Należy na wstępie przypomnieć, że „Trybunał nie jest właściwy do ustalania okoliczności faktycznych ani też zasadniczo do badania dowodów, które Sąd dopuścił na poparcie tych okoliczności. Jeśli zatem dowody te uzyskano w prawidłowy sposób, przy poszanowaniu ogólnych zasad prawa i wymogów proceduralnych dotyczących ciężaru dowodu i postępowania dowodowego, wyłącznie do Sądu należy ocena, jaką wagę należy przywiązywać do przedstawionych dowodów. Ocena ta nie stanowi zatem, z wyłączeniem przypadków przeinaczenia tych dowodów, kwestii prawnej, która jako taka podlega kontroli Trybunału” [19].

26. Jestem raczej skłonny interpretować przedstawioną przez EIH w ramach tego zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego argumentację w ten sposób, że ma ona na celu stwierdzenie przez Trybunał przeinaczenia materiału dowodowego, ponieważ zdaniem EIH Sąd niesłusznie uznał, iż informacje zawarte w jego pismach, a w szczególności w załączniku do skargi, były równoważne z przyznaniem prawdziwości transakcji wskazanych przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych.

27. O ile zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przeinaczenie dowodów przedstawionych przed sądem w pierwszej instancji jest objęte zakresem kontroli Trybunału rozpatrującego odwołanie, o tyle należy przypomnieć, że takie przeinaczenie „musi w oczywisty sposób wynikać z akt sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny faktów i dowodów” [20]. Ponadto obowiązek jego udowodnienia spoczywa na stronie, która się na nie powołuje, a odwołanie musi wskazywać argumenty prawne, które konkretnie uzasadniają żądanie [21].

28. Przy założeniu, że obie te przesłanki można by uznać za spełnione, argumentacja EIH nie wykazuje w sposób oczywisty przeinaczenia dowodów, lecz raczej zmierza do uzyskania nowej oceny tych dowodów przez Trybunał, co nie należy jednak do jego właściwości.

18 — Wnoszący odwołanie powołuje się w tym zakresie na wyroki: Fulmen/Rada (T-439/10 i T-440/10, EU:T:2012:142, pkt 95–104); a także Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119–121).

19 — Wyrok Trubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja (C-419/08 P, EU:C:2010:147, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

20 — Ibidem, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Zobacz pkt 53 mojej opinii w sprawie Trubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja (C-419/08 P, EU:C:2009:678) i przytoczone tam orzecznictwo.

29. W szczególności informacje znajdujące się w samych tylko załącznikach do skargi, obejmujące między innymi wykazy transakcji prowadzonych przez EIH, głównie w okresie od 2010 r. do 2011 r.[22], z podmiotami opisanymi w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych, tzn. Bank Mellat, Bank Sepah, Saderat Bank Iran, Bank Saderat plc, Future Bank of Bahreïn i Postbank of Iran, mogły słusznie doprowadzić Sąd do stwierdzenia, że rzeczywisty charakter transakcji nie był kwestionowany. Ponadto z pism wnoszącego odwołanie jasno wynika, że jego główny środek podważania uzasadnienia zaskarżonych aktów prawnych, zarówno przed Sądem, jak i przed Trybunałem, polega na wykazywaniu zgodnego z prawem charakteru transakcji, których przeprowadzeniu ze wskazanymi podmiotami wnoszący odwołanie nie zaprzecza – przynajmniej w swoich pismach przed Sądem – uzasadniając to tym, że były one objęte zezwoleniem wydanym przez Bundesbank lub jego zgodą albo znajdowały się poza zakresem stosowania środków ograniczających.

30. Tymczasem właśnie z zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd uznał, iż EIH przyznał w swoich pismach procesowych, że przeprowadził transakcje z udziałem banków wskazanych, wyjaśniając jednak, że były one zgodne z prawem i że dopiero podczas rozprawy podważył on swój udział w transakcjach takich jak te, o których mowa w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych, jak również istnienie powiązań pomiędzy omawianymi transakcjami i transakcjami faktycznie dokonanymi. Ten ostatni argument słusznie zatem został uznany przez Sąd za nowy i w związku z tym niedopuszczalny, ponieważ EIH nie twierdził na pisemnym etapie postępowania, że transakcje, na które się powoływał, zrealizowane z tymi samymi kontrahentami co podmioty określone w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych i obejmujące ten sam okres co okres w nim wskazany, nie miały nic wspólnego z transakcjami wymienionymi w uzasadnieniu. Z tego względu Sąd uznał, że sporna pomiędzy stronami była jedynie zgodność z prawem zrealizowanych transakcji, ale nie ich prawdziwość. Ponieważ nie są kwestionowane zarzucane czyny, czyli transakcje, o których mowa w uzasadnieniu, ale tylko ich zgodność z prawem, nie można zarzucać Radzie, że nigdy nie przedstawiła dowodu istnienia tych transakcji i że skoncentrowała się wyłącznie na wykazaniu ich niezgodnego z prawem charakteru w świetle obowiązującego prawa Unii[23].

31. Ponieważ powyższa analiza nie wykazała żadnego przeinaczenia ze strony Sądu, należy oddalić zarzut pierwszy odwołania, jak również część pierwszą zarzutu drugiego odwołania. Nie ma zatem potrzeby, aby Trybunał zajmował się na tym etapie analizy rozumowaniem przeprowadzonym przez Sąd na temat podniesionych przed nim zarzutów pierwszego i drugiego.

B – *W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącego naruszeniu prawa z tego powodu, że Sąd miałby niesłusznie stwierdzić, iż EIH spełniał kryteria wskazania*

1. Argumenty wnoszącego odwołanie

32. W części drugiej zarzutu drugiego wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd błędnie uznał w pkt 121–159 zaskarżonego wyroku, iż wnoszący odwołanie nie wykazał, że wszystkie transakcje przeprowadzone z objętymi sankcjami bankami zostały podjęte na podstawie zezwolenia lub za zgodą Bundesbanku albo były wyłączone z zakresu systemu sankcji, a zatem transakcje te nie mogły uzasadniać umieszczenia jego nazwy w wykazach osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić.

33. Argumentacja, jaką wnoszący odwołanie przedstawia w ramach omawianej części zarzutu drugiego, dotyczy, po pierwsze, transakcji rzekomo wyłączonych z zakresu środków ograniczających, po drugie, transakcji rzekomo objętych zezwoleniem, a po trzecie, transakcji przeprowadzonych zgodnie z procedurą trzeciej drogi.

22 — To znaczy w okresie, do którego odnosi się uzasadnienie zaskarżonych aktów (z wyjątkiem czwartego przykładu, który odnosi się do 2009 r.).
23 — Zobacz pkt 114–118 zaskarżonego wyroku.

a) W przedmiocie transakcji rzekomo wyłączonych z zakresu środków ograniczających

34. EIH kwestionuje, że Sąd na podstawie art. 44 § 1 regulaminu postępowania uznał za niedopuszczalny argument, zgodnie z którym określone transakcje, w szczególności płatności dokonanych na zamrożone rachunki podmiotów wskazanych, były wyłączone z zakresu środków ograniczających i nie mogły zatem stanowić uzasadnienia wskazania wnoszącego odwołanie w wykazach osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić.

b) W przedmiocie transakcji rzekomo objętych zezwoleniem

35. Wnoszący odwołanie podnosi w tym względzie naruszenie prawa, które Sąd miałby popełnić, orzekając, że EIH nie przedstawił wystarczających dowodów na zezwolenia wydane pod rządami rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu [24], a następnie, w stosunku do transakcji, które nastąpiły po jego wejściu w życie, zgodnie z rozporządzeniem nr 961/2010 [25]. Wnoszący odwołanie podnosi zasadniczo, że Sąd niewłaściwie zrozumiał treść jednego z załączników do skargi, które w brzmieniu zmienionym zawierały jednak zezwolenia wydane na podstawie art. 9 rozporządzenia nr 423/2007 (w odniesieniu do transakcji pomiędzy dniem 2 września a dniem 27 października 2010 r.) i zezwolenia wydane na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 961/2010 (dla transakcji późniejszych). Sąd nie może zarzucać wnoszącemu odwołanie, że nie przedstawił on zezwoleń w odniesieniu do transakcji przeprowadzonych przed dniem 2 września 2010 r., o których mowa w zaskarżonych aktach prawnych, ponieważ Bundesbank sam wskazał, że w odniesieniu do transakcji przeprowadzonych według procedury trzeciej drogi związanych z dawnymi operacjami żadne pozwolenie nie było potrzebne. Ponieważ Sąd orzekł wcześniej [26], że Rada nie mogła przyjąć środków ograniczających w oparciu o transakcje objęte zezwoleniem na podstawie rozporządzenia nr 423/2007 lub rozporządzenia nr 961/2010, załącznik przedstawiony przez EIH miał właśnie na celu wykazanie, że transakcje określone przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych w odniesieniu do okresu po dniu 2 września 2010 r. był objęte zezwoleniem, gdyż Rada nie podniosła ani nie wykazała, że oparła się na transakcjach innych niż objęte zezwoleniem. Tymczasem gdyby oparła się ona wyłącznie na transakcjach objętych zezwoleniem, nie mogłaby podjąć decyzji o wpisie wnoszącego odwołanie wyłącznie na tej podstawie. Ponadto EIH ograniczył się do przedstawienia przykładów zezwoleń na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 w odniesieniu do transakcji mających miejsce po dniu 2 września 2010 r., ale wszystkie transakcje przeprowadzone według procedury trzeciej drogi wymagające zezwolenia na podstawie tego przepisu uzyskały odpowiednie zezwolenia. Ani Rada, ani Sąd nie zażądali więcej dowodów, a żadna zasada ani przepis prawa nie wymagały od EIH udowodnienia każdego zezwolenia. Dlatego też Sąd błędnie orzekł, że przykłady zezwoleń dostarczonych przez EIH były niewystarczające do poparcia argumentu, zgodnie z którym wszystkie transakcje przeprowadzone po dniu 2 września 2010 r. były zgodne z prawem.

c) W przedmiocie transakcji przeprowadzanych zgodnie z procedurą trzeciej drogi

36. W końcu wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że transakcje przeprowadzone zgodnie z procedurą trzeciej drogi były niezgodne z prawem. W tym względzie przedstawia on argumenty trojakiego rodzaju.

24 — Dz.U. L 103, s. 1.

25 — Ponieważ transakcje, o których mowa w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych, zostały przeprowadzone w 2009 r. i w 2010 r., ich zgodność z prawem powinna zostać zbadana bądź w świetle rozporządzenia nr 423/2007, bądź w świetle rozporządzenia nr 961/2010, które weszło w życie w dniu 27 października 2010 r.

26 — Zobacz pkt 129 zaskarżonego wyroku.

37. Po pierwsze, EIH twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż zgoda Bundesbanku na transakcje realizowane przez EIH zgodnie z procedurą trzeciej drogi, związane z dawnymi operacjami prowadzonymi z bankami objętymi sankcjami, nie była zgodna z prawem z tego powodu, że Bundesbank udzielił zgody uogólnionej, podczas gdy wydawane mogły być jedynie zezwolenia dla poszczególnych przypadków zgodnie z rozporządzeniami nr 423/2007 i nr 961/2010. Z jednej strony EIH zarzuca Sądowi podniesienie tej kwestii z urzędu, mimo że zagadnienie konieczności zezwolenia dla poszczególnych przypadków nie było przedmiotem żadnego sporu między stronami, gdyż Rada ograniczyła się do stwierdzenia, że nic nie stało jej na przeszkodzie, aby na podstawie tych czynności, nawet dokonywanych za zezwoleniem, wpisać wnoszącego odwołanie do wykazu osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić. Z drugiej strony EIH utrzymuje pomocniczo, że uogólnione zgody na transakcje nie zostały wyraźnie wyłączone przez właściwe przepisy rozporządzeń nr 423/2007 i nr 961/2010, i opiera się na przykładach opartych na praktyce brytyjskiego skarbu państwa, który udziela jednocześnie zgód dla poszczególnych przypadków i zgód uogólnionych. W każdym razie uprawnienie do podejmowania decyzji odnośnie do tego, czy zezwolenie nie jest konieczne, posiadają organy krajowe. W przypadku rozpatrywania wniosku o wydanie zezwolenia na podstawie art. 7 i 9 rozporządzenia nr 423/2007 lub art. 18 i 21 rozporządzenia nr 961/2010 mają one obowiązek, po pierwsze, zbadać, czy zezwolenie jest konieczne, po drugie, ocenić, czy należy udzielić wspomnianego zezwolenia, a po trzecie, zadecydować, czy zezwolenie powinno zostać opatrzone warunkami. Trzeba zatem stwierdzić, że organy krajowe wyposażono w uprawnienie do oceny ex ante na przykład tego, czy art. 7 rozporządzenia nr 423/2007 znajduje zastosowanie, a jeżeli jeden z tych organów krajowych zdecyduje, że tak nie jest, oznacza to, iż nie było wymagane żadne zezwolenie i należy uznać, że organ ten udzielił zgody. Informuje on o tym podmiot gospodarczy, który powinien zatem korzystać z takiej samej ochrony, jak gdyby otrzymał zezwolenie, to znaczy nie powinien on być narażony na wskazanie z powodu odnośnej transakcji. Rada nie mogła zatem nałożyć środków ograniczających w związku z transakcjami przeprowadzonymi zgodnie z procedurą, na którą zgodę wydał organ krajowy, gdy zgoda objęta jest zakresem kompetencji wspomnianego organu, czy to na podstawie rozporządzenia nr 423/2007, czy rozporządzenia nr 961/2010. Ponadto ani Rada, ani Komisja w żadnym momencie nie twierdziły, że Bundesbank działał nieprawidłowo, ani w żadnym momencie nie wymagały wycofania udzielonego przezeń zezwolenia. Bundesbank z własnej woli, odnosząc się do zaskarżonego wyroku, zapowiedział zmianę swojej praktyki i wprowadzenie wymogu, aby w odniesieniu do transakcji przeprowadzanych według procedury trzeciej drogi składane były wnioski o zezwolenia. W konsekwencji wskazanie EIH z powodu transakcji przeprowadzanych zgodnie z procedurą trzeciej drogi jest niezgodne z prawem. Sąd dopuścił się poważnego naruszenia prawa, gdy doszedł do przeciwnego wniosku na podstawie jakoby niezgodności z prawem zgód uogólnionych i gdy orzekł, że tego rodzaju ocena nie może wiązać Rady.

38. Po drugie, EIH twierdzi, że Sąd naruszył prawo, gdy stwierdził, iż zezwolenia wydane przez Bundesbank na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 nie potwierdzały zgodności z prawem transakcji przeprowadzanych zgodnie z procedurą trzeciej drogi. O ile można twierdzić, jak to uczynił Sąd, że podmioty niewskazane muszą upewniać się co do zgodności z prawem transakcji przeprowadzanych według procedury trzeciej drogi, zwracając się w razie potrzeby o zezwolenia niezbędne na podstawie art. 16–19 i 21 rozporządzenia nr 961/2010, oraz że zezwolenia uzyskane na podstawie tegoż art. 21, który stanowi złagodzenie zasady zamrożenia funduszy, zapewniają podmiot gospodarczy o zgodności planowanej transakcji z rozporządzeniem, o tyle przelewy dokonywane z tego tytułu nie mogą umożliwiać obchodzenia środków ograniczających, jak zakazuje tego art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010. Jednakże podmiotowi gospodarczemu, po tym, jak przedstawił wszystkie szczegóły planowanej transakcji organowi krajowemu właściwemu do wydawania zezwoleń i uzyskał niezbędne zezwolenie, nie można zarzucać „umyślnego i świadomego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest obejście w sposób bezpośredni lub pośredni środków” w postaci zamrożenia funduszy. Rada nie mogła więc na podstawie transakcji objętych zezwoleniem zgodnie z art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 przyjąć środków ograniczających wobec wnoszącego odwołanie, a ponieważ nie twierdziła, iż oparła się na transakcjach innych niż objęte zezwoleniem, pierwszy, drugi i trzeci z przykładów uzasadnienia powinny być uznane za niezgodne z prawem.

39. Po trzecie, wnoszący odwołanie ponownie podnosi zasadniczo, że z jednej strony Sąd uznał, iż wnoszący odwołanie uczestniczył „umyślnie i świadomie" w działalności, której celem lub skutkiem było obejście środków ograniczających. Twierdzi on, że okoliczność ta została podniesiona przez Sąd z urzędu, chociaż nie była przedmiotem sporu pomiędzy stronami. Pomocniczo utrzymuje on, że ponieważ na transakcje: w pierwszej kolejności nie były potrzebne zezwolenia, w drugiej kolejności uzyskano zgodę lub w trzeciej kolejności uzyskano zezwolenie na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010, Sąd nie mógł orzec, iż udział EIH w obchodzeniu środków ograniczających był „umyślny i świadomy", jak wymaga tego w odniesieniu do umieszczenia w wykazie art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010, tym bardziej że EIH otrzymał od Bundesbanku zapewnienia co do zgodności omawianych transakcji z prawem. Nie można wymagać od EIH wykazania, że nie naruszył on przepisów art. 16 ust. 4 tego rozporządzenia. Nie można również zarzucać EIH, że nie domagał się od Bundesbanku więcej informacji na temat planowanych transakcji. Twierdzenie to, przedstawione po raz pierwszy w zaskarżonym wyroku, zostało bowiem poczynione z urzędu, a kwestia ta nie była przedmiotem sporu między stronami. Ponadto EIH otrzymał opinię biegłego właściwego organu krajowego, w tym przypadku Bundesbanku, w której wielokrotnie powtórzono to stanowisko. EIH był w stałym kontakcie z tym organem, co skądinąd wykazał, ale Sąd ocenił chronologię korespondencji z Bundesbankiem w sposób oczywiście błędny. Obowiązek czujności, który spoczywał na wnoszącym odwołanie, znajduje zastosowanie wobec irańskich osób fizycznych i prawnych, ale z pewnością nie w stosunku do informacji i zapewnień przekazywanych przez sam Bundesbank. Wnoszący odwołanie podnosi z drugiej strony, że Sąd błędnie odrzucił jako środek dowodowy trzy pisma austriackiego banku narodowego przedstawione przez EIH, podczas gdy potwierdzały one stanowisko Bundesbanku w odniesieniu do transakcji przeprowadzanych zgodnie z procedurą trzeciej drogi, dotyczących dawnych operacji, i gdy z pism tych wynikało, że stanowisko to podzielane było nawet przez samą Radę, państwa członkowskie i służbę prawną Komisji Europejskiej. Wreszcie wnoszący odwołanie kwestionuje wywiedzione przez Sąd ze sprawozdania z audytu wnioski, na które powołał się EIH. Tym samym Sąd nie może umniejszać mocy dowodowej rzeczonych sprawozdań ze względu na to, że opierają się one jedynie na analizie wybranych transakcji, mimo że jest to częsta praktyka w tej dziedzinie. Sąd nie wziął także pod uwagę faktu, iż dwóch kontrolerów Bundesbanku znajdowało się na miejscu w lokalach EIH w celu regularnego raportowania federalnym organom nadzoru finansowego. Ponadto Sąd ograniczył się do stwierdzenia, że w jednym ze sprawozdań wyraźnie podkreślono, iż transakcje przeprowadzone zgodnie z procedurą trzeciej drogi mogły podważyć cele Unii w zakresie polityki sankcji [27], podczas gdy w tym samym sprawozdaniu stwierdzono skądinąd, że „w świetle poniższych wniosków i zaleceń oraz z zastrzeżeniem możliwości dodatkowych kontroli w indywidualnych przypadkach uważamy, że procedury wdrożone przez EIH w celu przestrzegania rozporządzeń dotyczących sankcji spełniają wymogi prawne" [28]. Wnioski dotyczące okoliczności faktycznych wywiedzione przez Sąd w odniesieniu do sprawozdań z audytu powinny zatem zostać uchylone, ponieważ są one niezgodne z dokumentami przekazanymi do akt sprawy i, co za tym idzie, są całkowicie błędne. Sąd dopuścił się naruszenia prawa, gdy orzekł, że procedura trzeciej drogi narusza zakaz obchodzenia środków ograniczających, o którym mowa w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010.

40. Biorąc pod uwagę powyższe względy, wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd niesłusznie orzekł, iż wnoszący odwołanie spełniał przewidziane w art. 16 rozporządzenia nr 961/2010 warunki objęcia środkami ograniczającymi.

27 — Zobacz pkt 156 zaskarżonego wyroku.

28 — Wnoszący odwołanie powołuje się w tym zakresie na pkt 151 sprawozdania sporządzonego w dniu 23 grudnia 2010 r. przez spółkę konsultingową (zob. pkt 85 odwołania).

2. Analiza

a) W przedmiocie transakcji rzekomo wyłączonych z zakresu środków ograniczających

41. W sytuacji gdy Sąd orzekł, jak wynika z pkt 145 i 146 zaskarżonego wyroku, że wnoszący odwołanie ograniczył się do twierdzenia, iż niektóre transakcje były wyłączone z zakresu środków ograniczających, lecz nie przedstawił nic na poparcie swej argumentacji w tym względzie, to tym samym uznał ten argument za niedopuszczalny na podstawie art. 44 § 1 regulaminu postępowania. Ponadto po uzyskaniu wyjaśnień ze strony wnoszącego odwołanie podczas rozprawy Sąd uznał, że argument, zgodnie z którym zgoda wydana przez Bundesbank opierała się na tym, iż uważał on transakcje przeprowadzane według procedury trzeciej drogi za wyłączone z zakresu środków ograniczających, powinien być rozpatrywany w ramach badania transakcji rzekomo objętych zgodą i realizowanych według tej procedury.

42. Podzielam analizę Sądu.

43. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że zgodnie z art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów stanowią dwie istotne informacje, które muszą znaleźć się w skardze, i że przedstawienie przedmiotu sporu oraz zwięzłe przedstawienie zarzutów w owej skardze musi być na tyle ścisłe, by pozwalało sądowi Unii na dokonanie kontroli [29]. Zatem zarzut dotyczący materialnej zgodności z prawem spornej decyzji co do zasady może być badany jedynie wtedy, gdy zostanie podniesiony [30].

44. W tym względzie ograniczę się do stwierdzenia, że skarga wniesiona do Sądu powołuje się na przypadki płatności dokonanych na zamrożone rachunki wskazanych podmiotów jedynie w przypisie [31]. Artykuł 11 rozporządzenia nr 423/2007, na którym EIH wydaje się opierać swój argument w ramach odwołania, nie jest, o ile się nie mylę, wspomniany ani w skardze, ani w replice przedstawionej przez wnoszącego odwołanie w ramach postępowania w pierwszej instancji. Równoważny przepis rozporządzenia nr 961/2010, czyli art. 20 tego rozporządzenia [32], jest przytoczony jedynie w części skargi poświęconej opisowi właściwych przepisów Unii [33]. W każdym razie EIH nie wskazał również tych transakcji, które według niego mogły podlegać zakresowi stosowania tych dwóch przepisów. Ograniczył się on do przywołania, nie przedstawiając szczegółowych informacji, transakcji „wyłączonych z zakresu stosowania przepisów dotyczących środków ograniczających wobec Iranu" w pkt 42 swojej skargi [34].

45. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wniesiona do Sądu skarga EIH nie zawiera żadnego właściwie popartego zarzutu, części zarzutu ani nawet argumentu na podstawie teorii, zgodnie z którą transakcje przeprowadzane na zamrożonych rachunkach podmiotów wskazanych znajdują się poza zakresem stosowania środków ograniczających.

29 — Wyrok Francja/Komisja (C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 38, 39).

30 — Wyrok Rousse Industry/Komisja (C-271/13 P, EU:C:2014:175, pkt 18).

31 — Zobacz przypisy 6 i 37 do skargi.

32 — Jak wynika zasadniczo z art. 11 rozporządzenia nr 423/2007 i art. 20 rozporządzenia nr 961/2010, obowiązek zamrożenia funduszy osób i podmiotów wskazanych nie uniemożliwia instytucjom finansowym zasilania zamrożonych rachunków środkami w sytuacji, gdy otrzymują oni środki ze strony osoby trzeciej, pod warunkiem że kwoty stanowiące zasilenie są również zamrażane. To samo dotyczy powiększania zamrożonych rachunków o odsetki lub zyski na tych rachunkach albo płatności na rzecz osoby lub podmiotu wskazanego na mocy umów, porozumień lub zobowiązań zawartych czy powstałych przed datą wskazania tej osoby lub tego podmiotu. Natomiast gdy na mocy umowy lub porozumienia zawartych przed wskazaniem lub powstałego przed wskazaniem zobowiązania płatność jest należna ze strony osoby lub podmiotu wskazanego, fundusze mogą zostać uwolnione po spełnieniu ścisłych wymogów, które zostały ustanowione w art. 9 rozporządzenia nr 423/2007 oraz w art. 18 rozporządzenia nr 961/2010.

33 — Zobacz pkt 15 tej skargi.

34 — Tytułem uzupełnienia należy dodać, że również odniósł się on do nich w pkt 7 tej skargi, który to punkt jest jedynie hasłowym przedstawieniem różnych zarzutów skargi.

46. Sąd zatem słusznie uznał ten argument za niedopuszczalny na podstawie art. 44 § 1 regulaminu postępowania.

b) W przedmiocie transakcji rzekomo objętych zezwoleniem

47. Po pierwsze, argumentacja wnoszącego odwołanie w tym zakresie sprowadza się do zakwestionowania dokonanej przez Sąd oceny przedstawionego przez wnoszącego odwołanie załącznika A19 do skargi, który, przypomnę [35], zawiera wykaz transakcji przeprowadzonych przez EIH w okresie od 2010 r. do 2011 r. z bankami, o których mowa w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych [36], a także załącznik A20 do skargi, który zawiera między innymi dziesięć przykładów zezwoleń przyznanych EIH na podstawie art. 21 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010 [37].

48. Zgodnie z przypomnianymi powyżej zasadami orzecznictwa [38], aby przeinaczenie dowodów mogło zostać zakwestionowane w ramach odwołania, musi ono wynikać z akt sprawy w sposób tak oczywisty, że nie jest konieczne dokonywanie nowej oceny faktów i dowodów.

49. Ograniczę się zatem do stwierdzenia, że dwie najstarsze transakcje rzekomo objęte zezwoleniem, przedstawione w załączniku, miały miejsce, odpowiednio, w dniach 27 lipca i 6 października 2010 r., ponieważ wszystkie pozostałe transakcje nastąpiły po dniu 27 października 2010 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie nr 961/2010. Tymczasem, po pierwsze, co najmniej jeden z przykładów wymienionych przez Radę w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych odwołuje się do transakcji, które miały miejsce w 2009 r., a po drugie, wspomniane uzasadnienie odnosi się do transakcji, które miały miejsce nie tylko w „2009 r.", ale także „na początku sierpnia 2010 r.", w „sierpniu 2010 r." i w „październiku 2010 r.", czyli w okresach, dla których podano informacje tylko o jednej transakcji. Ponadto należy stwierdzić, że w świetle treści wspomnianego załącznika A20 EIH przedstawił, jak słusznie stwierdził Sąd, jedynie przykłady zezwoleń, z których wszystkie zostały wydane po dniu 1 lipca 2011 r. [39].

50. Taki częściowy jedynie zbiór dowodów mógł zatem zostać słusznie uznany przez Sąd za niewystarczający do wykazania, że *wszystkie* transakcje z 2009 r. i 2010 r., o których mowa w uzasadnieniu zaskarżonych aktów prawnych, były zgodne z prawem.

51. Po drugie, argumentacja wnoszącego odwołanie opiera się na błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Rozumowanie to można streścić w następujący sposób. Ponieważ Sąd orzekł, że Rada nie mogła przyjąć środków ograniczających na podstawie transakcji objętych zezwoleniem, wystarczy, że EIH przedstawi dowód na to, iż transakcje, o których mowa w uzasadnieniu, zostały objęte zezwoleniem, aby stwierdzić niezgodność z prawem umieszczenia EIH w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić. Tymczasem stanowisko Sądu jest bardziej zróżnicowane, ponieważ jego zdaniem transakcja objęta zezwoleniem może służyć za podstawę do przyjęcia środków ograniczających tylko wtedy, gdy zezwolenie to zostało wydane *w całkowitej zgodzie* z odnośnym rozporządzeniem [40]. Tym samym samo wydawanie zezwoleń w żadnym razie nie wystarczy do tego, aby służyć w odniesieniu do transakcji za swego rodzaju patent zgodności z prawem. Wrócę zresztą do tej kwestii przy badaniu argumentów wnoszącego odwołanie poświęconych transakcjom przeprowadzanym według procedury trzeciej drogi.

35 — Zobacz pkt 29 niniejszej opinii.

36 — Zobacz ibidem.

37 — W przedmiocie tego przepisu zob. pkt 61 i nast. niniejszej opinii.

38 — Zobacz pkt 25 i 27 niniejszej opinii.

39 — Zobacz pkt 147 zaskarżonego wyroku.

40 — Zobacz pkt 129 zaskarżonego wyroku. Wnoszący odwołanie uważa zresztą to znajdujące się w zaskarżonym wyroku twierdzenie za całkowicie prawdziwe (zob. pkt 44 odwołania).

c) W przedmiocie transakcji przeprowadzanych według procedury trzeciej drogi

(i) W przedmiocie zgodności z prawem zgód uogólnionych

52. Na wstępie należy odrzucić argument wnoszącego odwołanie, za pomocą którego zarzuca on Sądowi podniesienie z urzędu kwestii, bez debaty stron w tym zakresie, czy dla każdej z transakcji, o których mowa, niezbędne było odrębne zezwolenie dla każdego przypadku zamiast zgody uogólnionej. EIH sam przyznał w swoich pismach, że odpowiedział na piśmie na skierowane do niego przez Sąd pytanie o następującej treści: „[j]aka jest zdaniem skarżącego, na podstawie przepisów rozporządzenia [nr 423/2007], moc prawna zgody wydanej przez właściwe organy krajowe na stosowanie procedury »trzeciej drogi«?". Ze sformułowania tego jasno wynika, że Sąd zwrócił uwagę na fakt, iż chodziło o zgodę na stosowanie procedury, a nie na indywidualne i odrębne transakcje. Jak wskazała Rada, strony miały zatem pełną swobodę zajęcia stanowiska w tej kwestii. Ponadto odpowiedzi na to pytanie pisemne wpłynęły do Sądu i zostały przekazane stronom w styczniu 2013 r., podczas gdy rozprawa przed nim odbyła się w dniu 20 lutego 2013 r. Innymi słowy, EIH mógł ponownie skorzystać z tej okazji do omówienia mocy prawnej zgody i przedyskutowania właśnie kwestii tego, czy „zgoda" mogła być uważana za indywidualną decyzję właściwych organów krajowych w rozumieniu rozporządzenia nr 423/2007, co Rada zakwestionowała w odpowiedzi pisemnej na pytanie postawione przez Sąd.

53. Co do istoty problemu, należy stwierdzić, że analiza Sądu nie jest dotknięta naruszeniem prawa. Wróćmy na chwilę do litery i ducha rozporządzeń nr 423/2007 i nr 961/2010.

54. Oba te rozporządzenia ustanawiają zasadę zamrożenia funduszy osób i podmiotów wskazanych [41], aby następnie wprowadzić, na zasadzie odstępstwa, czyli wyjątku, różne możliwości uwolnienia tych funduszy [42]. Odstępstwa te „mogą" [43] zostać dopuszczone przez właściwe organy krajowe [44], których zadaniem jest tym samym zbadanie, czy każdy z warunków wymaganych w celu umożliwienia uwolnienia środków został spełniony.

55. Zasadniczo właściwy organ krajowy może zezwolić na uwolnienie, jeśli środki finansowe są przedmiotem zajęcia sądowego, administracyjnego lub arbitrażowego ustanowionego przed określonym dniem [45] lub jeśli płatność jest należna na mocy umowy, porozumienia lub zobowiązania zawartego przez dany podmiot przed jego wskazaniem [46], lub też gdy uwolnienie służy zaspokojeniu podstawowych potrzeb osoby, pokryciu kosztów honorariów, opłat za obsługę w odniesieniu do rutynowego utrzymywania lub przechowywania zamrożonych środków finansowych lub nadzwyczajnych wydatków [47]. Z całokształtu tych przepisów wynika, że prawodawca Unii zamierzał uzależnić możliwość przeprowadzenia każdej z transakcji, o których mowa, od uzyskania indywidualnego zezwolenia, ponieważ rzeczone przepisy dotyczą „płatności" [48] lub „zezwolenia" [49].

41 — Artykuł 7 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 16 rozporządzenia nr 961/2010.

42 — Artykuły 8–10 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 17–19 rozporządzenia nr 961/2010.

43 — Artykuły 8, 9 i art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 17, 18 i art. 19 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 961/2010.

44 — Załącznik III do rozporządzenia nr 423/2007 zawiera listę krajowych stron internetowych, na których dostępne są informacje dotyczące właściwych organów, w szczególności tych, o których mowa w art. 8–10 tego rozporządzenia. Załącznik V do rozporządzenia nr 961/2010 zawiera te same informacje dotyczące organów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń niezbędnych w szczególności na podstawie art. 17–19 i 21 wspomnianego rozporządzenia.

45 — Artykuł 8 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 17 rozporządzenia nr 961/2010.

46 — Artykuł 9 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 18 rozporządzenia nr 961/2010.

47 — Artykuł 10 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 19 rozporządzenia nr 961/2010.

48 — Artykuł 9 ab initio, art. 9 lit. a) ppkt (i) i (iii) rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 18 ab initio i art. 18 lit. a) ppkt (i) i (iii) rozporządzenia nr 961/2010.

49 — Artykuł 10 ust. 1 lit. b), art. 10 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 19 ust. 1 lit. b) i art. 19 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 961/2010.

Ponadto wydanie zezwolenia, w zakresie, w jakim stanowi wyjątek od zasady zamrożenia, wymaga od właściwego organu krajowego upewnienia się, że przewidywane uwolnienie środków spełnia wszystkie warunki wymagane przez rozporządzenie. W sposób oczywisty konieczna jest więc ocena w ramach konkretnego przypadku.

56. Słusznie zatem Sąd orzekł w pkt 128 zaskarżonego wyroku, że art. 8–10 rozporządzenia nr 423/2007 i art. 17–19 rozporządzenia nr 961/2010 „nie pozwalają właściwym organom krajowym na wydanie uogólnionej zgody na określoną kategorię transakcji, co do których zainteresowane podmioty byłyby odtąd zwolnione z obowiązku występowania z wnioskiem o zezwolenia dla poszczególnych przypadków".

57. EIH twierdzi jednak, że zgody uogólnione nie są wyraźnie wykluczone w obu odnośnych rozporządzeniach oraz że udzielanie ich stanowi częstą praktykę stosowaną przez organy krajowe inne niż Bundesbank, w szczególności przez brytyjski skarb państwa. Tymczasem, po pierwsze, jeśli chodzi o wyjątek od zasady zamrożenia funduszy, który ze względu na swój charakter powinien być interpretowany w sposób ścisły, nie można twierdzić, że to, co nie jest wyraźnie wykluczone, jest dopuszczone. Po drugie, poza tym, że argument i dowody dotyczące praktyki brytyjskiego skarbu państwa są spóźnione, ponieważ nie zostały przedstawione Sądowi, podczas gdy EIH miał możliwość, by to uczynić, zwłaszcza w ramach odpowiedzi pisemnej na pytanie postawione przez Sąd [50], powoływanie się na praktykę krajową w celu uzasadnienia wykładni aktu Unii jest bezskuteczne. Pragnę również zauważyć, że samo Zjednoczone Królestwo w swoich pismach podważyło twierdzenie, iż praktyka jego skarbu państwa, wskazana przez wnoszącego odwołanie, opiera się na identycznej podstawie prawnej co praktyka Bundesbanku rozpatrywana w ramach niniejszego odwołania.

58. O ile nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby właściwe organy krajowe udzielały uogólnionej zgody, w stosownym przypadku, na stosowanie niektórych procedur, zgodnie z którymi przeprowadza się transakcje finansowe, o tyle zgody te nie podlegają ani zakresom stosowania rozporządzeń nr 423/2007 i nr 961/2010, ani zadaniom, które zostały powierzone organom w tej materii przez prawodawcę Unii. Tymczasem, jak słusznie stwierdził Sąd, tylko zezwolenie wydane przez właściwe organy krajowe *w całkowitej zgodzie* z tymi dwoma rozporządzeniami jest w stanie uniemożliwić Radzie, co do zasady, oparcie się na dozwolonej w ten sposób transakcji celem przyjęcia środków ograniczających wobec podmiotu, który rzeczoną transakcję zrealizował [51]. Dodam, jak to uczynił Sąd, że nie chodzi tu jednak o bezwzględną gwarancję, ponieważ decyzja organu krajowego nie może automatycznie skutkować przyznaniem patentu zgodności z prawem objętej zezwoleniem transakcji w świetle rozporządzeń ustanawiających ramy prawne systemu środków ograniczających. Nie można bowiem pominąć okoliczności, iż organy krajowe, jeżeli orzekają w sprawie wniosku o zezwolenie, mogą posiadać tylko częściowe informacje i można sobie bez problemu wyobrazić sytuację, w której składający taki wniosek ukrywa szereg informacji o planowanej transakcji w celu uzyskania zezwolenia.

59. W szczególności z tego względu, ale również biorąc pod uwagę znaczenie tego zagadnienia, czyli walki z rozprzestrzenianiem broni jądrowej w Iranie, uprawnienia Rady do podejmowania decyzji w kwestii nałożenia środków ograniczających, to znaczy decydowania, czy warunki przewidziane w art. 7 rozporządzenia nr 423/2007 lub w art. 16 rozporządzenia nr 961/2010 zostały spełnione, nie mogą całkowicie zależeć od korzystania przez organy krajowe z ich kompetencji w zakresie zezwalania na uwolnienie funduszy na podstawie art. 8–10 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 17–19 rozporządzenia nr 961/2010.

50 — Zobacz pkt 52 niniejszej opinii.

51 — Zobacz pkt 129 zaskarżonego wyroku.

60. Tak więc EIH nie może twierdzić, że Sąd naruszył prawo, nie uznawszy, iż transakcje przeprowadzone według procedury trzeciej drogi były zgodne z prawem z tego tylko powodu, że Bundesbank wyraził na nie, jako na pewną kategorię transakcji, w sposób ogólny zgodę i ponieważ orzekł, że Rada słusznie mogła uzasadnić przyjęcie środków ograniczających wobec wnoszącego odwołanie przeprowadzeniem transakcji, na które wyrażono w ten sposób zgodę.

(ii) W przedmiocie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010

61. Jeśli chodzi o art. 21 rozporządzenia nr 961/2010, niemający swojego odpowiednika w rozporządzeniu nr 423/2007, jego uchwalenie ma służyć wzmocnieniu kontroli finansowej, ogłoszonemu w rezolucji nr 1803 (2008) Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych i skonkretyzowanemu w rezolucji nr 1929 (2010) tej Rady, w której przewidziano bardziej rygorystyczne środki. Artykuł 21 rozporządzenia nr 961/2010 wprowadza generalny mechanizm nadzoru w odniesieniu do jakiegokolwiek przelewu środków finansowych na rzecz osób i podmiotów z Iranu lub pochodzących od takich osób i podmiotów. Zależnie od przekazywanej kwoty i jej wykorzystania końcowego przelew ten podlega zwykłemu zgłoszeniu lub wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia wydanego przez właściwe organy krajowe. W przeciwieństwie do art. 17–19 tego rozporządzenia w postępowaniu w sprawie wniosku o zezwolenie na podstawie art. 21 tego rozporządzenia bierze udział podmiot mający siedzibę na terytorium Unii, który zamierza dokonać przelewu środków do podmiotów niewskazanych, to znaczy takich, których fundusze nie zostały zamrożone na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 961/2010, lub otrzymać fundusze pochodzące od tych podmiotów.

62. Ze względu na szczególny charakter procedury trzeciej drogi transakcje według niej przeprowadzane mogą być przedmiotem wniosku o zezwolenie na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010, przede wszystkim jeśli brak jest informacji o udziale w procesie podmiotu wskazanego. Niemniej jednak w każdym razie nie można korzystać z art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 w celu nadużycia ściśle określonych wyjątków od zasady zamrożenia funduszy, przewidzianych w art. 17–19 tego rozporządzenia. Tymczasem z samego charakteru procedury trzeciej drogi wynika, że ma ona „na celu zrealizowanie transakcji angażujących podmioty *wskazane*, skoro [transakcje te] powinny im umożliwić w szczególności wykonanie wcześniejszych zobowiązań *wskazanych* banków irańskich” [52]. EIH nie podważa tej definicji, ponieważ to on sam przedstawił ją Sądowi i ponieważ sam kilka razy przypomniał w ramach odwołania, że transakcje dotyczyły dawnych działań podmiotów wskazanych. W konsekwencji w odniesieniu do takich czynności powinien zostać wykorzystany nie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010, lecz wręcz przeciwnie, jeden z przepisów poświęconych uwolnieniu zamrożonych funduszy podmiotów wskazanych – w niniejszym przypadku, biorąc pod uwagę przedmiot przelewu, art. 18 rozporządzenia nr 961/2010. Sąd zatem słusznie stwierdził, że rzekomo przeprowadzane według procedury trzeciej drogi transakcje, w zakresie, w jakim skutkowały w odniesieniu do pewnej liczby transakcji obejściem norm ustanowionych w art. 17–19 rozporządzenia nr 961/2010, w innym razie bardziej restrykcyjnych niż system wprowadzony na podstawie art. 21 tego rozporządzenia, mogą naruszyć art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010, ponieważ umożliwiają obchodzenie zamrożenia funduszy podmiotów wskazanych [53].

52 — Punkt 150 zaskarżonego wyroku. Wyróżnienie moje. Zobacz również przedstawiona przez wnoszącego odwołanie definicja procedury trzeciej drogi w pkt 51 zaskarżonego wyroku, przypomniana w pkt 10 niniejszej opinii.

53 — Zobacz pkt 150 zaskarżonego wyroku.

63. Trybunał orzekł ponadto, że zakaz obchodzenia przepisów ustanowiony w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 423/2007 – równoważny w pełni z art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010 – „należy zatem rozumieć jako obejmujący działania, przy których na podstawie elementów obiektywnych okazuje się, że pod przykrywką wymogów formalnych pozwalającą im na niewypełnienie znamion naruszenia [zakazu udostępniania środków], jednak jako takich lub ze względu na ich ewentualny związek z innymi działaniami ich celem lub skutkiem jest, bezpośrednio lub pośrednio, udaremnienie zakazu [udostępnienia środków]” [54].

64. W tych okolicznościach, z tych samych względów co wskazane powyżej [55], podmiot gospodarczy nie może zasłaniać się zezwoleniem wydanym przez organ krajowy na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010, gdy procedura określona w tym przepisie została zastosowana w sposób niezgodny z jej pierwotnym celem, powodując tym samym niezgodność wspomnianego zezwolenia z rozporządzeniem.

65. Na etapie odwołania EIH kwestionuje możliwość uznania, że „umyślnie i świadomie” – w rozumieniu przywołanego wyżej art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010 – uczestniczył on w działaniach, których celem było obejście w sposób bezpośredni lub pośredni środków w postaci zamrożenia funduszy.

66. Ten argument, dotyczący „strony podmiotowej” [56] lub mający za przedmiot „znamiona strony podmiotowej uczestniczenia określone” w tym artykule [57], wydaje mi się spóźniony, ponieważ nie wydaje się, by EIH kwestionował szczególnie ten aspekt przed Sądem, chociaż – mimo twierdzenia EIH, iż nie zna on podstaw umieszczenia go w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić – z uzasadnienia zaskarżonych aktów prawnych wynika jasno, że zarzuca mu się, iż „wspomagał kilka banków irańskich alternatywnymi opcjami zakończenia operacji przerwanych w wyniku sankcji [Unii]”, pomagał „uniknąć sankcji Unii” i „obchodzić sankcje”, jednym słowem – szereg elementów, które wskazują na to, że zarzuca mu się obchodzenie zamrożenia funduszy podmiotów wskazanych. Co do istoty ograniczę się do uwagi, iż zgadzam się z Sądem, że EIH jest instytucją finansową z siedzibą na terytorium Unii, specjalizującą się w usługach i operacjach dotyczących Iranu lub zlokalizowanych w Iranie, z tych dwóch powodów dobrze poinformowaną o różnych środkach przyjętych na poziomie Unii i o swoim obowiązku zachowania czujności i monitorowania czynności dokonywanych ze swymi kontrahentami z Iranu [58], a fortiori w sytuacji, kiedy są oni przedmiotem wskazania. Ponadto fakt, iż EIH działał właśnie jako pośrednik, pokazuje, że doskonale znał tożsamość dłużnika będącego nadawcą i wierzyciela-odbiorcy, ponieważ ten pierwszy był wskazany w sposób powszechnie znany. EIH był zatem „świadom[y] […] faktu, że procedura trzeciej drogi pozwalała, mimo zasady zamrożenia funduszy, na przeprowadzanie transakcji interesujących dla wymienionych banków” [59]. Przesłanki wskazujące na wiedzę i wolę, opisane pojęciami „świadomie” i „umyślnie” [60], są zatem bezwzględnie spełnione w przypadku EIH, tym bardziej że Trybunał orzekł, iż obie te kumulatywne przesłanki są spełnione, jeżeli dany podmiot „uważa za

54 — Wyrok Afrasiabi i in. (C-72/11, EU:C:2011:874, pkt 62).

55 — Zobacz pkt 58 niniejszej opinii.

56 — Zobacz pkt 78 opinii rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Afrasiabi i in. (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Wyrok Afrasiabi i in. (EU:C:2011:874, pkt 63).

58 — Zobacz pkt 140 zaskarżonego wyroku.

59 — Punkt 150 zaskarżonego wyroku.

60 — Wyrok Afrasiabi i in. (EU:C:2011:874, pkt 66).

możliwe, że uczestniczenie w takim działaniu może mieć ten cel lub skutek oraz gdy godzi się na taką możliwość”[61]. Należy uznać, że utrzymując stosunki finansowe z podmiotami wskazanymi w ramach nietypowego układu – procedury trzeciej drogi – EIH właśnie uważał taką ewentualność za możliwą[62].

67. Z powyższego wynika, że Rada mogła powołać się na transakcje, na które w sposób nieprawidłowy uzyskano zezwolenie na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010, jako na podstawę przyjęcia zaskarżonych aktów prawnych wobec wnoszącego odwołanie.

(iii) W przedmiocie procedury trzeciej drogi i zakazu obchodzenia środków ograniczających

68. Również w tym przypadku EIH zmierza do zmiany dokonanej przez Sąd wykładni ujęcia strony podmiotowej w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010, czyli wymogu udziału „umyślnego i świadomego” w działaniach zmierzających do obchodzenia środków ograniczających. Pragnę powtórzyć w tym względzie w pełni stanowisko przedstawione przeze mnie w pkt 66 niniejszej opinii.

69. Powoływanie się przez EIH na rozmaite otrzymane jakoby zapewnienia ze strony Bundesbanku, który miałby powtórzyć wielokrotnie swoje stanowisko, wskazując, że niektóre z przewidywanych transakcji nie wymagały zezwolenia lub że wyrażał on zgodę na stosowanie procedury trzeciej drogi, nie jest w żadnym przypadku wystarczające do tego, aby stwierdzić, że Sąd dopuścił się naruszenia prawa, gdy orzekł, iż spełnione zostały przesłanki wskazania – które to właśnie zagadnienie jest przedmiotem zarzutu drugiego. Zapewnienia przekazane ewentualnie przez Bundesbank z jednej strony i dokonana przez Radę ocena możliwości umieszczenia nazwy EIH w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić, z drugiej strony należą do dwóch odrębnych i autonomicznych procesów, i to tym bardziej, że, jak wskazałem, udzielone zapewnienia, zgody i zezwolenia nie są, jak się okazuje, zgodne z rozporządzeniami nr 423/2007 i nr 961/2010.

70. Nawet jeżeli stwierdzenie Sądu, że „dostatecznie staranna instytucja finansowa powinna była zażądać uściśleń co do uzyskanej »zgody«”,[63] może wydawać się szczególnie wymagające, to nie stanowi ono rozstrzygającego elementu rozumowania Sądu w sytuacji, gdy orzekł on, że Rada mogła uważać, iż EIH spełnia kryteria wpisu. Co więcej, nawet przy założeniu, że podlega to kontroli Trybunału w ramach odwołania, nie ma sensu zajmować się dalej chronologią wymiany korespondencji między Bundesbankiem i wnoszącym odwołanie, ponieważ nie można z niej wywieść żadnego wniosku, który mógłby pomóc wnoszącemu odwołanie w poparciu jego twierdzeń.

71. Odnośnie do pism austriackiego banku narodowego Sąd uznał, że pochodziły one od organu krajowego, który nie jest właściwy w odniesieniu do rozpatrywanych transakcji, ponieważ EIH podlega jedynie Bundesbankowi[64]. Zatem wspomniane pisma świadczyły w najlepszym wypadku o sposobie rozumienia przez ten konkretny organ krajowy zasad regulujących transakcje finansowe w kontekście wdrażania aktu Unii, który to sposób rozumienia nie może wiązać instytucji Unii[65]. Okoliczność, że jedno z pism opisuje rzekomo wyniki spotkania grupy RELEX/sankcje, tym bardziej nie może pomóc EIH w wykazaniu jego twierdzeń, ponieważ Rada przypomniała, że grupa ta jest jedynie organem przygotowawczym Rady i że o jej oficjalnym stanowisku nie można wnioskować po prostu z protokołu spotkania tej grupy.

61 — Ibidem, pkt 67.

62 — Dodam jeszcze, że postawa EIH może być podstawą przyjęcia środków ograniczających na podstawie art. 16 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 961/2010, który stanowi, że wobec osób lub podmiotów, „które wspierały osoby, podmioty lub organy wskazane w wykazie w obejściu lub naruszeniu przepisów niniejszego rozporządzenia”, można również zastosować środek w postaci zamrożenia funduszy. W takim przypadku świadomy i umyślny charakter zarzucanego zachowania jest drugorzędny, ponieważ wystarczy, że pomoc w naruszeniu lub obejściu była istotna.

63 — Punkt 154 zaskarżonego wyroku.

64 — Zobacz pkt 155 zaskarżonego wyroku.

65 — Zobacz pkt 57 niniejszej opinii.

72. Wreszcie wnoszący odwołanie zmierza do wykazania, że Sąd przeinaczył przedłożone przez niego sprawozdania z audytu. Na podstawie zasad, które powinny przyświecać kontroli Trybunału w takim przypadku [66], ograniczę się do stwierdzenia, że Sąd całkowicie logiczne uznał, iż wnioski ze sprawozdania z audytu, z natury swej opracowane na podstawie wybranych transakcji, nie mogą być automatycznie rozciągnięte na wszystkie faktycznie przeprowadzone transakcje. Ponadto EIH nie kwestionuje, że sprawozdanie z audytu z dnia 23 grudnia 2010 r. stwierdza wyraźnie, iż „transakcje przeprowadzone w 2010 r. zgodnie z procedurą trzeciej drogi mogły podważyć cele Unii w zakresie polityki sankcji" [67]. Ponadto inny fragment tego sprawozdania, który wnoszący odwołanie podkreśla w ramach odwołania i który miał zostać pominięty przez Sąd, zmierza, jak mi się zdaje, właśnie w tym samym kierunku, ponieważ autorzy sprawozdania, uznawszy, że ocena końcowa omawianych transakcji może zostać wypracowana jedynie przez szczegółową analizę manualną indywidualnych transakcji i transakcji leżących u ich podstaw [68], ponownie położyli nacisk na względny charakter wniosków, które mogą zostać wyciągnięte z tego sprawozdania. Tak samo jest w odniesieniu do twierdzenia, zgodnie z którym, z zastrzeżeniem dodatkowych kontroli w indywidualnych przypadkach, autorzy sprawozdania uważali, że procedury wdrożone przez EIH w celu przestrzegania rozporządzeń dotyczących sankcji spełniały wymogi prawne [69]. Sąd nie mógł zatem obiektywnie uznać, że sprawozdania z audytu gwarantowały w sposób absolutny i definitywne, iż EIH działał i nadal działa w sposób całkowicie zgodny z rozporządzeniami nr 423/2007 i nr 961/2010.

C – W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszeniu prawa w odniesieniu do wykładni i stosowania zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa

1. Argumenty wnoszącego odwołanie

73. Sąd oddalił w pkt 174 i nast. zaskarżonego wyroku argument wnoszącego odwołanie, utrzymującego, że posiadał on uzasadnione oczekiwania, iż nie zostanie ukarany za transakcje przeprowadzone na podstawie zezwoleń lub zgód udzielonych przez Bundesbank, z tego względu, że rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy powinien móc przewidzieć wydanie aktu Unii mogącego wpłynąć na jego interesy i nie może on powoływać się na tę zasadę z racji faktycznego przyjęcia tego środka. EIH kwestionuje to, że był w stanie przewidzieć przyjęcie skierowanych przeciwko niemu środków ograniczających właśnie z tego powodu, że właściwy organ krajowy wyraził zgodę lub wydał zezwolenie na sporne transakcje.

74. Poza tym Sąd uznał, że właściwość Bundesbanku była ograniczona do udzielania zezwoleń na podstawie indywidualnej analizy poszczególnych przypadków i że w konsekwencji uogólniona zgoda na transakcje przeprowadzane według procedury trzeciej drogi nie mogła zrodzić żadnych uzasadnionych oczekiwań [70]. EIH kwestionuje ten wniosek, przypominając argumenty przedstawione w tym względzie przez siebie w ramach zarzutu drugiego. Dodaje on, że skoro z orzecznictwa wynika, iż co do zasady uzasadnione oczekiwania można podnosić jedynie wówczas, gdy udzielono zapewnień zgodnych z obowiązującymi przepisami, to podmiot gospodarczy może opierać się na oświadczeniu organu krajowego, które jest niezgodne z prawem Unii, pod warunkiem że prawo to jest niejednoznaczne [71], co ma miejsce w niniejszej sprawie, zważywszy na różnice stanowisk co do zgodności z prawem procedury trzeciej drogi. W każdym razie Sąd orzekł już, że samo oświadczenie lub sama decyzja krajowa, która nie są całkowicie zgodne z prawem Unii, mogą w nadzwyczajnych

66 — Zasady przypomniane w pkt 25 i 27 niniejszej opinii.

67 — Punkt 156 zaskarżonego wyroku.

68 — Zobacz pkt 85 ppkt (5) odwołania.

69 — Zobacz ibidem.

70 — Zobacz pkt 176 i 177 zaskarżonego wyroku.

71 — Wnoszący odwołanie powołuje się w tym względzie na wyroki: Maizena (5/82, EU:C:1982:439, pkt 22); Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, pkt 47); a także Regione autonoma della Sardegna i in./Komisja (T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, EU:T:2011:493, pkt 273).

okolicznościach prowadzić do powstania uzasadnionych oczekiwań po stronie danego podmiotu gospodarczego [72], a Trybunał ze swej strony orzekł, że krajowe organy ochrony konkurencji mogą wyjątkowo podjąć decyzję o nienałożeniu grzywny, nawet jeśli dane przedsiębiorstwo dopuściło się naruszenia zakazu kartelowego, o którym mowa w art. 101 TFUE [73]. Tak więc w przypadku gdy zachowanie EIH powinno ostatecznie stanowić naruszenie art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010 – quod non – EIH otrzymywał z Bundesbanku jasne, precyzyjne i powtarzające się zapewnienia, które stały na przeszkodzie nałożeniu na niego jakichkolwiek sankcji, czy to na szczeblu krajowym, czy to na poziomie Unii, a Rada powinna była uznać, że jest związana uzasadnionymi oczekiwaniami zrodzonymi z zapewnień udzielonych przez Bundesbank [74].

75. Wreszcie EIH kwestionuje wniosek, do którego doszedł Sąd w pkt 179 zaskarżonego wyroku, a mianowicie że poszczególne zaskarżone akty były wystarczająco jasne, aby ich stosowanie było dla wnoszącego odwołanie przewidywalne.

2. Analiza

76. Chciałbym na wstępie wyjaśnić, że badanie niniejszego zarzutu stanowi kontynuację analizy przeprowadzonej w ramach części drugiej zarzutu drugiego, dotyczącej w szczególności znaczenia prawnego zezwoleń i zgód Bundesbanku na transakcje prowadzone przez EIH, i że przystępuję teraz do analizy zarzutu trzeciego, mając w pamięci wnioski wywiedzione przeze mnie w tym względzie.

77. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, przywołanego w zaskarżonym wyroku [75], wynika, że „zasad[a] ochrony uzasadnionych oczekiwań wymaga udzielenia przez właściwe organy Unii zainteresowanemu dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, pochodzących z uprawnionych i wiarygodnych źródeł […]. [P]rawo to przysługuje każdej jednostce znajdującej się w sytuacji, w której instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, udzielając konkretnych zapewnień, wzbudziła w niej uzasadnione nadzieje. Zapewnieniami takimi są, niezależnie od formy, w jakiej zostały przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje” [76].

78. Orzecznictwo to wymaga dwojakiego komentarza.

79. Po pierwsze, przy założeniu, że działanie Bundesbanku może stanowić podstawę jakichkolwiek uzasadnionych oczekiwań po stronie wnoszącego odwołanie, wnoszący odwołanie może powoływać się na nie tylko w stosunku do właściwego organu krajowego. Innymi słowy, na ewentualne uzasadnione oczekiwania zrodzone z działań Bundesbanku nie można powołać się wobec Rady w odniesieniu do podejmowania przez nią decyzji o zastosowaniu środków ograniczających wobec EIH. Orzecznictwo przywołane przez wnoszącego odwołanie nie jest niespójne z tym stwierdzeniem, ponieważ ogranicza się do wskazania, że krajowe organy ochrony konkurencji *mogą* nie nałożyć grzywny na przedsiębiorstwo, nawet jeśli naruszyło ono celowo lub przez zaniedbanie art. 101 TFUE, pod warunkiem że doprowadziły do powstania po stronie tego przedsiębiorstwa uzasadnionych oczekiwań co do tego, że jego zachowanie nie narusza wspomnianego przepisu [77], co nie oznacza nic innego, jak tylko możliwość, *by organ, który doprowadził do powstania uzasadnionych oczekiwań*, ewentualnie wziął pod uwagę te okoliczności przy wykonywaniu swojego uprawnienia w zakresie stosowania sankcji.

72 — Wnoszący odwołanie powołuje się w tym względzie na wyrok Regione autonoma della Sardegna i in./Komisja (EU:T:2011:493, pkt 274).

73 — Wnoszący odwołanie powołuje się w tym zakresie na wyrok Schenker & Co. i in. (C-681/11, EU:C:2013:404, pkt 40, 41).

74 — Wnoszący odwołanie powołuje się w tym względzie na pkt 87 opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Schenker & Co. i in. (C-681/11, EU:C:2013:126).

75 — Zobacz pkt 174 zaskarżonego wyroku.

76 — Wyrok HGA i in./Komisja (od C-630/11 P do C-633/11 P, EU:C:2013:387, pkt 132 i przytoczone tam orzecznictwo).

77 — Zobacz wyrok Schenker & Co. i in. (EU:C:2013:404, pkt 40 i nast.).

80. Po drugie, z wywodów poświęconych analizie zarzutu drugiego wynika, że rzekome zapewnienie udzielone przez właściwe organy krajowe nie jest zgodne z prawem Unii, ponieważ organy krajowe mogą wydawać jedynie zezwolenia dla poszczególnych przypadków, zgodne z procedurami określonymi w rozporządzeniach [78]. Orzecznictwo przywołane przez wnoszącego odwołanie uściśla, że „z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności, na uzasadnione oczekiwania co do legalności pomocy państwa można co do zasady powołać się jedynie wtedy, gdy pomoc ta została przyznana zgodnie z procedurą" [79]. Tymczasem badanie, czy w niniejszej sprawie istnieją wyjątkowe okoliczności, na które mógłby powołać się EIH, jest w każdym razie niepotrzebne w braku dowodów niezbędnych do wykazania istnienia uzasadnionych oczekiwań, a w szczególności dokładnych, bezwarunkowych i zgodnych zapewnień, zgodnie z którymi EIH nie miałby podlegać środkom ograniczającym z powodu przeprowadzonych przez niego spornych transakcji.

81. Argument dotyczący naruszenia prawa przy dokonanej przez Sąd ocenie naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań należy zatem oddalić.

82. Co do zasady pewności prawa, należy również stwierdzić, że analiza Sądu jest pozbawiona błędów.

83. Wspomniana zasada oznacza bowiem, że prawodawstwo Unii powinno być pewne, a jego stosowanie przewidywalne dla zainteresowanych [80]. Jeśli wrócimy do momentu, kiedy EIH zwrócił się do Bundesbanku o zezwolenia i zgody, zastosowanie miały rozporządzenie nr 423/2007 i rozporządzenie nr 961/2010. W żadnym z tych dwóch aktów normatywnych nie wskazano, że zgoda lub zezwolenie udzielone przez organ krajowy skutkuje usunięciem uprawnienia Rady do przyjęcia środków ograniczających lub daje jakąkolwiek gwarancję, że transakcje w ten sposób objęte zezwoleniem lub zgodą są automatycznie uznane za dopuszczalne przez samą Radę. Przepisy tych rozporządzeń dotyczące procedur wydawania zezwoleń są zatem w sposób oczywisty odmienne od tych dotyczących zasady zamrożenia funduszy w ogólności i zakazu obchodzenia środków ograniczających w szczególności [81]. Podobnie, jak wynika w sposób jednoznaczny z brzmienia tych dwóch rozporządzeń, każde z zezwoleń organów krajowych musi być wydane na podstawie indywidualnej oceny każdej planowanej transakcji – niezależnie od tego, czy chodzi o wniosek o uwolnienie środków [82], czy o przelew środków [83].

84. W tych okolicznościach wnoszący odwołanie był w stanie przewidzieć w pełni nie tylko niezgodność z prawem Unii zgody uogólnionej udzielonej przez Bundesbank [84], lecz również fakt, że Rada mogła w każdym razie zastosować wobec niego środki ograniczające na warunkach wyraźnie ustanowionych w wymienionych rozporządzeniach.

85. Sąd słusznie zatem oddalił argument dotyczący naruszenia zasady pewności prawa jako bezzasadny. Co za tym idzie, całość zarzutu trzeciego odwołania powinna również zostać oddalona jako bezzasadna.

78 — Zobacz pkt 54 i nast., a także pkt 64 niniejszej opinii.

79 — Wyrok HGA i in./Komisja (EU:C:2013:387, pkt 134).

80 — Zobacz, pośród obszernego orzecznictwa, wyroki: Nuova Agricast i Cofra/Komisja (C-67/09 P, EU:C:2010:607, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo); a także Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 71).

81 — Zobacz z jednej strony art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 423/2007, a z drugiej strony art. 8–10 tego rozporządzenia, a także z jednej strony art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010, a z drugiej strony art. 17–19 i 21 tego rozporządzenia.

82 — Na podstawie art. 8–10 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 17–19 rozporządzenia nr 961/2010.

83 — Na podstawie art. 11 rozporządzenia nr 423/2007 oraz art. 21 rozporządzenia nr 961/2010.

84 — Argument oparty na rozbieżności wykładni dokonywanych przez organy krajowe oraz niektóre instytucje Unii staje się w ten sposób nieistotny dla sprawy, ponieważ problemem nie jest ostatecznie kwestia, czy transakcje przeprowadzone według procedury trzeciej drogi były co do zasady zgodne z prawem Unii, lecz zagadnienie, czy organ krajowy mógł w oparciu o rozporządzenia nr 423/2007 i nr 961/2010 udzielić zezwolenia o charakterze generalnym na planowane transakcje bez analizy indywidualnych przypadków.

D – *W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa przy wykładni art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010 i zasady proporcjonalności*

1. Argumenty wnoszącego odwołanie

86. W zarzucie czwartym wnoszący odwołanie podważa zasadniczo, po pierwsze, uznanie przez Sąd w pkt 204 i 205 zaskarżonego wyroku, że wnoszący odwołanie nie może powoływać się na art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010, mający na celu ochronę przedsiębiorstw, które nieświadomie naruszyły zakazy ustanowione w rozporządzeniu, co miałoby miejsce w przypadku EIH w sytuacji, gdyby Trybunał niezmiennie uznawał sporne transakcje za niezgodne z prawem.

87. Po drugie, wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi, że ten odrzucił powołany przed nim zarzut dotyczący zasady proporcjonalności. Wprowadzone przez Radę zamrożenie funduszy EIH jest bowiem nieproporcjonalne.

88. W pierwszej kolejności EIH przypomina, że zawsze stosował się do opinii właściwego organu krajowego, i utrzymuje, że Bundesbank mógł na przykład odwołać zgodę na stosowanie procedury trzeciej drogi lub odmówić zezwoleń, o które EIH ubiegał się na podstawie art. 21 rozporządzenia nr 961/2010. Sąd błędnie uznał, że takie środki, nienależące do zakresu uprawnień kontrolnych Rady, nie zapewniają takiego samego skutku ochronnego jak decyzja o zamrożeniu funduszy i że decyzja ta była zatem właściwa i konieczna. Gdyby bowiem Rada stwierdziła, że niemiecki system nadzoru jest niewystarczający, mogłaby nakazać temu państwu członkowskiemu, aby zwiększyło swoją skuteczność, co rzeczone państwo członkowskie byłoby zobowiązane uczynić ze względu na obowiązek lojalnej współpracy. Tymczasem Sąd w swojej analizie nie wziął tego pod uwagę. W każdym razie nieproporcjonalne jest naprawianie ewentualnego błędu organu krajowego za pomocą środków ograniczających, podczas gdy odpowiedzialność za unikanie rozbieżnych wykładni prawa Unii należy do instytucji unijnych.

89. W drugiej kolejności Sąd popełnił kolejne naruszenie prawa, gdy orzekł, że system zezwoleń wprowadzony przez art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 nie rodzi skutku prewencyjnego równoważnego z umieszczeniem w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić. Wprawdzie naruszenie wspomnianego art. 21 z pewnością zostałoby wykryte a posteriori, ale tak samo byłoby w przypadku każdego naruszenia zamrożenia funduszy podmiotu wskazanego. Artykuł 21 rozporządzenia nr 961/2010 ma zatem taki sam skutek prewencyjny jak wskazanie EIH, będąc jednocześnie środkiem znacznie mniej restrykcyjnym. Tak więc wniosek skierowany przez EIH do Bundesbanku w sprawie procedury trzeciej drogi został złożony, zanim EIH rozpoczął transakcje, a wnioski kierowane na podstawie przywołanego wyżej art. 21 również powinny być składane przed rozpoczęciem realizacji transakcji. EIH przypomina, że zmiana wytycznych ze strony Bundesbanku wystarczyłaby, aby wnoszący odwołanie zrezygnował z tych transakcji, ponieważ zawsze stosował się on do poleceń tego organu krajowego. Nie ma zatem powodu, aby sądzić, że taka zmiana nie zagwarantowałaby skutku prewencyjnego równoważnego ze skutkiem zamrożenia funduszy EIH. Ponadto EIH wskazuje na pismo austriackiego banku narodowego, które jego zdaniem opisuje fakt, że Rada sama znała i zatwierdziła stanowisko Bundesbanku dotyczące trzeciej drogi przed wskazaniem EIH [85].

90. A zatem wskazanie EIH przez Radę jest nieproporcjonalne, a Sąd dokonał błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych i wywiódł z akt sprawy wnioski całkowicie nieprawidłowe.

85 — Zobacz pkt 39 niniejszej opinii.

2. Analiza

91. Z art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010 wynika, że „[z]akazy określone w niniejszym rozporządzeniu nie stanowią podstawy żadnej odpowiedzialności osób fizycznych lub prawnych bądź podmiotów, jeżeli nie wiedziały one i nie miały uzasadnionego powodu, by podejrzewać, że ich działania mogą naruszyć te zakazy". Artykuł 32 rozporządzenia nr 961/2010 działa jako klauzula wykluczająca odpowiedzialność osób lub podmiotów, które w dobrej wierze lub nieświadome kontekstu dotyczącego wprowadzenia środków ograniczających dopuściły się naruszenia omawianego rozporządzenia.

92. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że EIH, który przyczynił się do tego, aby wskazane banki irańskie mogły przeprowadzić transakcje przerwane przez środki w postaci zamrożenia funduszy, w sytuacji gdy sam działał na rynku finansowym i specjalizował się w usługach i działalności dotyczących Iranu lub w Iranie, a także które stanowi w części własność podmiotu wskazanego, nie może twierdzić, że nie wiedział lub nie miał uzasadnionego powodu, by podejrzewać, iż narusza między innymi ustanowiony w art. 16 ust. 4 rozporządzenia nr 961/2010 zakaz obchodzenia środków ograniczających. Bez znaczenia jest w tym względzie powoływanie się na ewentualne zgody lub zezwolenia wydane przez Bundesbank [86], podobnie jak na pismo austriackiego banku narodowego [87]. Podobnie jak owe zezwolenia i zgody nie mogą stanowić podstawy uzasadnionych oczekiwań – jak już wskazałem w ramach analizy poprzedniego zarzutu – tak nie mają one tym bardziej znaczenia dla oceny, czy EIH mógł skorzystać ze zwolnienia z odpowiedzialności zgodnie z art. 32 rozporządzenia nr 961/2010, biorąc pod uwagę fakt, że omawiane zezwolenia i zgody w żadnym razie nie zostały wydane zgodnie z rozporządzeniem. Wreszcie, jak słusznie zauważa Rada, nawet jeśli EIH mógł skorzystać z art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010, nie przeszkodziłoby to w umieszczeniu jego nazwy w wykazie, gdyż spełnił on przesłanki określone w art. 16 tego rozporządzenia, ponieważ taki środek ograniczający, z natury zachowawczy [88], niekoniecznie powinien być interpretowany jako sankcja oparta na odpowiedzialności EIH za zawinione przez niego naruszenia rozporządzenia. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że znaczenie celów realizowanych przez akty prawne Unii wprowadzające środki ograniczające może usprawiedliwić negatywne – nawet daleko idące – konsekwencje wobec niektórych przedsiębiorców, w tym również tych, którzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia tych środków, ale okazuje się, że ma to wpływ zwłaszcza na ich prawa własności [89].

93. Sąd w swojej analizie dotyczącej art. 32 ust. 2 rozporządzenia nr 961/2010 nie dopuścił się zatem naruszenia prawa.

94. W odniesieniu do proporcjonalnego charakteru decyzji Rady o umieszczeniu nazwy wnoszącego odwołanie w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że „zasada proporcjonalności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii i wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa Unii były odpowiednie do realizacji zgodnego z prawem celu zamierzonego przez dane regulacje i nie wykraczały poza to, co jest

86 — Przypomnę, że te zgody i zezwolenia są w każdym razie wydawane przez organy krajowe tylko na podstawie informacji przekazanych przez tę osobę lub podmiot, który się o nie zwraca, o ile nie są prowadzone żadne dochodzenia, i że informacje te mogą wprowadzać rzeczone organy w błąd.

87 — W odniesieniu do tego ostatniego i do wniosków, które można wyciągnąć z niego co do stanowiska Rady w zakresie procedury trzeciej drogi, odsyłam do pkt 71 niniejszej opinii.

88 — Wyroki: Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 358); Afrasiabi i in. (EU:C:2011:874, pkt 45); a także Komisja i in./Kadi (EU:C:2013:518, pkt 130, 132).

89 — Wyrok Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (EU:C:2008:461, pkt 361).

konieczne do jego osiągnięcia”[90]. Ponadto Trybunał uznał, że „należy dopuścić stosowanie szerokiego zakresu uznania przez prawodawcę Unii w dziedzinach, które wiążą się po stronie tego prawodawcy z dokonywaniem politycznych, ekonomicznych czy społecznych wyborów i w których ma on dokonywać kompleksowych ocen”[91].

95. Należy w tym względzie zauważyć, że wnoszący odwołanie nie kwestionuje zgodności z prawem celu realizowanego przez system sankcji wobec Iranu ustanowiony przez rozporządzenie nr 961/2010, ani nawet proporcjonalności kryteriów umieszczenia w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić, jako takich, lecz kwestionuje jedynie zastosowanie wobec niego środka ograniczającego, o którym zdecydowała Rada. Jednakże należy wziąć pod uwagę, że każda decyzja o umieszczeniu w wykazie mająca na celu zwalczanie rozprzestrzeniania broni jądrowej w Iranie służy celom związanym z pokojem i bezpieczeństwem międzynarodowym[92].

96. Jak już wspomniałem, wprowadzony na mocy art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 system – polegający na sprawowaniu przez organy krajowe nadzoru nad przelewem środków, na który powinno zostać uzyskane zezwolenie przed jego wykonaniem – ma charakter zupełnie inny niż system środków ograniczających określony w art. 16 rozporządzenia nr 961/2010. Rozporządzenie to ustanawia bowiem tytułem zapobiegawczym zasadę zamrożenia funduszy osób i podmiotów, które spełniają przesłanki umieszczenia w wykazie. Zamrożeniu temu towarzyszą różne możliwości uwolnienia środków w drodze odstępstwa.

97. Natomiast art. 21 rozporządzenia nr 961/2010 dotyczy ogólnego nadzoru finansowego i stosuje się do wszystkich osób lub podmiotów irańskich, które zlecały przelew środków finansowych lub były jego odbiorcami i nadal swobodnie korzystają ze swoich funduszy. Tak więc umieszczenie nazwy wnoszącego odwołanie w wykazie na podstawie art. 16 rozporządzenia nr 961/2010 wynika z logiki i z przyjętych szczególnych założeń i systematyki, które nie mają nic wspólnego z założeniami i systematyką art. 21 tego rozporządzenia, który ma dużo szerszy zasięg, a tym samym jeden przepis nie jest alternatywą dla drugiego.

98. Biorąc pod uwagę realizowanie słusznego – i niezakwestionowanego – celu, zastosowanie art. 16 rozporządzenia nr 961/2010 wobec wnoszącego odwołanie jest środkiem odpowiednim, ponieważ skutkuje zablokowaniem wszystkich posiadanych przez wnoszącego odwołanie funduszy i tylko wyjątkowym udzielaniem zezwolenia na ich udostępnienie – uwolnienie. W ten sposób Rada zapewnia, że fundusze EIH nie będą w ogóle lub nadal wykorzystywane przez podmioty wskazane w sposób niezgodny z właściwymi przepisami rozporządzenia, zgodnie z tym, co orzekł Sąd w pkt 202 zaskarżonego wyroku. Ze stwierdzenia tego w sposób oczywisty wynika, że skutku prewencyjnego, zapewnionego przez zastosowanie art. 16 rozporządzenia nr 961/2010, nie można porównać ze skutkiem wywoływanym przez art. 21 tego rozporządzenia, ponieważ, przypominam, w takim przypadku dany podmiot pozostaje dysponentem swoich środków finansowych.

99. Dodam do tego, że ratio legis umieszczenia wnoszącego odwołanie w wykazie osób i podmiotów, których fundusze należy zamrozić, nie należy szukać w ewentualnych lukach niemieckiego systemu nadzoru finansowego, a tym samym nie można wywodzić z zaproponowanych przez wnoszącego odwołanie rzekomych środków alternatywnych, polegających na zmianie wytycznych Bundesbanku lub usprawnieniu omawianego systemu na poziomie krajowym – nawet gdyby kroki takie zostały podjęte w ramach lojalnej współpracy – że są to środki, które mogłyby stanowić realną alternatywę dla nałożonego na EIH środka w postaci zamrożenia funduszy. Co więcej, argumenty EIH opierają się nie na istniejących środkach alternatywnych, lecz wyłącznie na *potencjalnych* środkach alternatywnych.

90 — Wyrok Melli Bank/Rada (C-380/09 P, EU:C:2012:137, pkt 52).

91 — Wyrok Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 120).

92 — Wyroki: Bank Melli Iran/Rada (C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 115); Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, pkt 124). Zobacz także motyw 15 rozporządzenia nr 961/2010.

Proponowane przez EIH środki mają bowiem w większości charakter czysto prospektywny, żeby nie powiedzieć hipotetyczny, którego Trybunał nie może uwzględnić w chwili wydawania rozstrzygnięcia w kwestii dokonanej przez Sąd oceny proporcjonalnego charakteru zastosowania wobec EIH środka w postaci zamrożenia funduszy.

100. W świetle tych okoliczności Sąd słusznie orzekł, że żadne środki przedstawione przez wnoszącego odwołanie nie mogą być rozpatrywane jako środek alternatywny dla zamrożenia funduszy EIH i nie mogą oferować w związku z tym takiego samego poziomu skuteczności przy jednoczesnym mniej ingerencyjnym charakterze w odniesieniu do praw i wolności wnoszącego odwołanie.

101. Ze względu na powyższe jestem zdania, że zarzut czwarty należy oddalić.

IV – **W przedmiocie kosztów**

102. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania, a wnoszący odwołanie powinien moim zdaniem przegrać sprawę, należy obciążyć go kosztami postępowania odwoławczego. Ponieważ Zjednoczone Królestwo brało udział w postępowaniu przed Trybunałem na podstawie art. 172 regulaminu postępowania przed Trybunałem, pokrywa ono swe własne koszty zgodnie z art. 140 § 1 tego regulaminu.

V – **Wnioski**

103. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał orzekł oraz przyjął, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Europäisch-Iranische Handelsbank AG zostaje obciążony kosztami poniesionymi przez Radę Unii Europejskiej.

3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa własne koszty.