Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

26. oktober 2012*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran med henblik på at forhindre nuklear spredning — indefrysning af midler — annullationssøgsmål — begrundelsespligt«

I sag T-53/12,

CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, Singapore (Singapore), ved solicitor S. Drury og advokaterne K. Adamantopoulos og J. Cornelis,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved B. Driessen og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 319, s. 11) og af Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 88, s. 1), for så vidt som de vedrører sagsøgeren,

har

RETTEN (Fjerde Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig N. Rosner,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. juli 2012,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Sagens baggrund

1 Sagsøgeren, CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, er et selskab i henhold til singaporeansk ret, der bl.a. driver virksomhed som skibsagent.

2 Denne sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger, der er blevet truffet for at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få Iran til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben.

3 Sagsøgerens navn er blevet opført på listen i bilag VIII til Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1) ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 319, s. 11).

4 Denne opførelse på listen har haft til konsekvens, at sagsøgerens pengemidler og økonomiske ressourcer er blevet indefrosset, jf. artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010.

5 For så vidt angår sagsøgeren er gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 begrundet som følger:

»Skuffeselskab under [Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL)], er underlagt eller kontrolleres af IRISL.«

6 Rådet for Den Europæiske Union gav sagsøgeren meddelelse om opførelsen af selskabets navn på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 ved skrivelse af 5. december 2011, som sagsøgeren har anført at have modtaget den 13. december 2011.

7 Ved skrivelse af 15. december 2011 anmodede sagsøgeren Rådet om at tilsende selskabet alle de relevante dokumenter om de påstande, der blev foreholdt selskabet i gennemførelsesforordning nr. 1245/2011. Rådet kvitterede for modtagelsen af denne skrivelse den 19. december 2011.

8 Ved skrivelse af 19. december 2011 anmodede sagsøgeren Rådet om at foretage en fornyet undersøgelse af afgørelsen om at opføre selskabet på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010.

9 Den 19. januar 2012 sendte sagsøgeren Rådet en telefax, hvori selskabet anmodede Rådet om at angive fristerne for behandlingen af de anmodninger, der var indeholdt i sagsøgerens skrivelser af 15. og 19. december 2011. Ved e-mail af samme dag bekræftede Rådet modtagelsen af telefaxen.

10 Ved skrivelse af 23. marts 2012 besvarede Rådet sagsøgerens skrivelser af 15. og 19. december 2011, idet Rådet anførte, at det efter en fornyet undersøgelse afslog sagsøgerens anmodning om, at selskabets navn blev slettet fra listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010. Rådet præciserede i denne henseende, at selv om selskabet ikke faktisk var underlagt Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL), var det blevet brugt af IRISL som skuffeselskab til at foretage betalinger til et andet selskab, der var omfattet af de restriktive foranstaltninger, nemlig P., der for sit vedkommende handlede for IRISL's regning i Mellemøsten. Rådet præciserede i øvrigt, at det ville ændre begrundelsen vedrørende sagsøgeren i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 i denne retning.

11 Eftersom forordning nr. 961/2010 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 88, s. 1), blev sagsøgerens navn af Rådet opført i bilag IX til sidstnævnte forordning. Som følge heraf var sagsøgerens pengemidler og

økonomiske ressourcer fra dette tidspunkt indefrosset i medfør af denne forordnings artikel 23, stk. 2. Den begrundelse, der er anført med hensyn til sagsøgeren, er identisk med den begrundelse, der fremgik af gennemførelsesforordning nr. 1245/2011.

Retsforhandlinger og parternes påstande

12 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. februar 2012 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag.

13 Ved særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag har sagsøgeren begæret sagen behandlet efter den fremskyndede procedure, som er fastsat i artikel 76 a i Rettens procesreglement. Ved beslutning af 8. marts 2012 tog Retten (Fjerde Afdeling) denne begæring til følge.

14 Rådets svarskrift blev indleveret den 26. marts 2012.

15 Den 26. april 2012 anmodede Retten parterne om at præcisere forbindelserne mellem sagsøgeren, IRISL og P. Parterne efterkom denne anmodning inden for den frist, som Retten havde fastsat.

16 Den 16. maj 2012 fremlagde Rådet yderligere bemærkninger for Retten, hvori det gjorde gældende, at sagsøgeren havde modtaget eller foretaget betalinger, som involverede selskaber, der var forbundet med IRISL, nemlig I., K., O og C, med henblik på at omgå virkningerne af de restriktive foranstaltninger, der omfatter IRISL.

17 Sagsøgeren fremsatte bemærkninger til disse påstande ved skrivelse af 6. juni 2012.

18 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 11. juli 2012.

19 Sagsøgeren har i stævningen nedlagt følgende påstande:

— Gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 961/2010 annulleres med øjeblikkelig virkning, for så vidt som de vedrører sagsøgerens opførelse på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Under retsmødet har sagsøgeren tilpasset sine påstande, idet selskabet ligeledes har nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 267/2012, for så vidt som den vedrører sagsøgerens opførelse på listen i bilag IX til denne forordning.

21 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

22 Sagsøgeren har gjort tre anbringender gældende vedrørende for det første en åbenbar vurderingsfejl med hensyn til selskabets påståede forbindelser til IRISL, for det andet en tilsidesættelse af begrundelsespligten og for det tredje en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar og ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Sagsøgeren har endvidere nedlagt påstand om, at den eventuelle annullation af de anfægtede retsakter får øjeblikkelig virkning.

23 Retten finder, at der indledningsvis skal foretages en undersøgelse af formaliteten med hensyn til den tilpasning af påstandene, som sagsøgeren har foretaget.

Formaliteten med hensyn til tilpasningen af sagsøgerens påstande

24 Som det fremgår af præmis 11 ovenfor, er forordning nr. 961/2010, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 1245/2011, siden indleveringen af stævningen blevet ophævet og erstattet af forordning nr. 267/2012. Under retsmødet har sagsøgeren tilpasset sine oprindelige påstande således, at der med søgsmålet tilsigtes en annullation af alle disse retsakter (herefter samlet »de anfægtede retsakter«). Rådet har anført, at det ikke vil modsætte sig en sådan tilpasning.

25 I denne forbindelse skal der henvises til, at når en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, under sagen erstattes af en retsakt med samme genstand, må sidstnævnte anses for at være en ny omstændighed, der gør det muligt for sagsøgeren at tilpasse sine påstande og anbringender. Det ville således være i strid med retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at forpligte sagsøgeren til at anlægge en ny sag. Det ville desuden være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for en af Unionens retsinstanser rettes mod en retsakt, kunne tilpasse den anfægtede retsakt eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye retsakt for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere retsakt eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne (jf. analogt Rettens dom af 23.10.2008, sag T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3019, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

26 For så vidt angår den frist, inden for hvilken en sådan tilpasning af påstandene kan foretages, er Retten af den opfattelse, at den frist på to måneder, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF, i princippet finder anvendelse, både når anbringendet om annullation af en retsakt fremføres ved stævning, og hvor det fremføres i forbindelse med en verserende sag, ved en tilpasning af påstanden om annullation af en tidligere retsakt, der er blevet ophævet og erstattet af den omhandlede retsakt.

27 Denne løsning begrundes nemlig af den omstændighed, at reglerne om søgsmålsfrister er ufravigelige og skal anvendes af retsinstansen på en sådan måde, at retssikkerheden og retssubjekternes lighed for loven sikres (Domstolens dom af 18.1.2007, sag C-229/05 P, PKK og KNK mod Rådet, Sml. I, s. 439, præmis 101), hvorved enhver forskelsbehandling eller vilkårlighed i retsplejen skal undgås (Domstolens dom af 15.1.1987, sag 152/85, Misset mod Rådet, Sml. s. 223, præmis 11).

28 Retten er imidlertid af den opfattelse, at denne frist i kraft af en undtagelse til dette princip ikke finder anvendelse i forhold til en verserende sag, hvor for det første den omhandlede retsakt og den retsakt, som den ophæver og erstatter, i forhold til den berørte person har samme genstand, i det væsentlige baseres på de samme begrundelser og har et i det væsentlige identisk indhold og således kun adskiller sig ved deres tidsmæssige anvendelsesområde, og hvor for det andet tilpasningen af påstandene ikke er baseret på noget nyt anbringende, forhold eller beviselement ud over selve vedtagelsen af den omhandlede retsakt, der ophæver og erstatter den tidligere retsakt.

29 I et sådant tilfælde, hvor tvistens genstand og rammer, der er fastsat ved det oprindelige søgsmål, ikke undergives nogen anden ændring end den, der vedrører dets tidsmæssige aspekt, er retssikkerheden på ingen måde berørt af den omstændighed, at tilpasningen af påstandene er foretaget efter udløbet af den omhandlede tomånedersfrist.

30 Det følger heraf, at en sagsøger under de omstændigheder, der er beskrevet ovenfor i præmis 28, med føje kan tilpasse sine påstande og anbringender, selv hvis tilpasningen er blevet foretaget efter udløbet af tomånedersfristen, der er fastsat i artikel 263, stk. 6, TEUF.

31 I den foreliggende sag skal det, eftersom alle de betingelser, der er nævnt ovenfor i præmis 28, er opfyldt, fastslås, at sagsøgeren med føje kan nedlægge påstand om annullation af forordning nr. 267/2012, for så vidt som den vedrører sagsøgerens opførelse på listen i bilag IX til denne forordning.

Om realiteten

32 Retten finder, at der først skal foretages en efterprøvelse af det andet anbringende om en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

33 I denne henseende har sagsøgeren gjort gældende, at vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger, der omfatter selskabet, ikke er blevet begrundet i tilstrækkeligt retligt omfang af Rådet. Det anførte om, at sagsøgeren er underlagt eller kontrolleres af IRISL, er blot en simpel gentagelse af den anvendelige retsregel og udgør følgelig ikke de særlige og konkrete begrundelser for, at Rådet har fundet, at sagsøgeren skulle være omfattet af de restriktive foranstaltninger. Rådet har navnlig ikke nærmere præciseret, hvorledes selskabet som påstået har været underlagt eller kontrolleret af IRISL, eller fremlagt supplerende oplysninger om grundene til, at selskabet er et »skuffeselskab« for IRISL.

34 Rådet har heroverfor gjort gældende, at den anførte begrundelse er tilstrækkelig, navnlig fordi Rådet har præciseret karakteren af forbindelserne mellem sagsøgeren og IRISL, nemlig den omstændighed, at sagsøgeren er blevet anvendt som et skuffeselskab for at foretage betalinger til P.

35 Det bemærkes, at pligten til at begrunde en bebyrdende retsakt, således som den er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF, og nærmere bestemt i denne sag i artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 961/2010 og i artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 267/2012, for det første har til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om retsakten er velbegrundet, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, og for det andet at gøre det muligt for disse retsinstanser at efterprøve retsaktens lovlighed. Den således fastsatte begrundelsespligt er et væsentligt princip i EU-retten, som kun kan fraviges af tvingende hensyn. Begrundelsen skal derfor i princippet meddeles den berørte part samtidigt med den bebyrdende retsakt, og manglen på begrundelse kan ikke afhjælpes ved, at den berørte part erfarer grundene til retsakten under sagen for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning Rettens dom af 14.10.2009, sag T-390/08, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3967, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

36 Medmindre tvingende hensyn, der vedrører Unionens eller dens medlemsstaters sikkerhed eller opfyldelsen af deres internationale forpligtelser, er til hinder for meddelelsen af visse forhold, er Rådet dermed forpligtet til at give en enhed, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, oplysninger om de særlige og konkrete grunde til, at det er af den opfattelse, at de skulle vedtages. Rådet skal således angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for de pågældende foranstaltningers retlige begrundelse, samt de betragtninger, der har ført til deres vedtagelse (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

37 Begrundelsen skal endvidere tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er truffet under omstændigheder, som er den

pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt i præmis 35 ovenfor, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

38 I den foreliggende sag skal det – således som sagsøgeren har gjort gældende – for det første bemærkes, at for så vidt angår begrundelsen af de anfægtede retsakter er angivelsen af, at selskabet »er underlagt eller kontrolleres af« IRISL, alene en gentagelse af ordlyden af artikel 16, stk. 2, litra d), i forordning nr. 961/2010 og af artikel 23, stk. 2, litra e), i forordning nr. 267/2012, uden nogen præcisering vedrørende sagsøgerens konkrete tilfælde, og navnlig karakteren af den foretagne kontrol eller underlæggelse.

39 For det andet har angivelsen af, at sagsøgeren er et »skuffeselskab« under IRISL, ikke noget selvstændigt indhold i forhold til oplysningen om, at selskabet er underlagt eller kontrolleres af IRISL. Selv om udtrykket »skuffeselskab« ikke har nogen præcis juridisk betydning, anvendes det til i det væsentlige at betegne en stråmandsvirksomhed, der er blevet oprettet for at skjule identiteten af ophavsmanden til en bestemt adfærd. For at kunne anvendes som »skuffeselskab« i denne forstand, skal stråmandsvirksomheden imidlertid nødvendigvis direkte eller indirekte være kontrolleret af eller underlagt den enhed, hvis adfærd skal skjules. Det følger heraf, at kvalifikationen »skuffeselskab« ikke giver nogen yderligere præciseringer med hensyn til de konkrete grunde, som har foranlediget Rådet til at vedtage restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

40 Det er i denne forbindelse med urette, at Rådet har gjort gældende, at de anfægtede retsakters begrundelse gør det muligt for sagsøgeren at forstå, at selskabet var omfattet af de restriktive foranstaltninger, enten fordi selskabet var blevet brugt af IRISL til at foretage betalinger til P., således som Rådet anførte i skrivelsen af 23. marts 2012, eller fordi selskabet havde modtaget eller foretaget betalinger, der involverede I., K., O. og C., således som Rådet gjorde gældende i sine bemærkninger af 16. maj 2012.

41 Ud over, at disse to begrundelser a priori er selvmodsigende, eftersom de ikke er støttet på de samme faktiske omstændigheder, skal det nemlig for det første bemærkes, at de anfægtede retsakters begrundelse hverken nævner P., I., K., O. eller C. eller den omstændighed, at sagsøgeren var blevet brugt af IRISL til at modtage eller foretage betalinger.

42 For det andet har de omstændigheder, som Rådet har påberåbt sig i skrivelsen af 23. marts 2012 og i bemærkningerne af 16. maj 2012, selv hvis de anses for godtgjort, ikke til formål at bevise, at sagsøgeren er underlagt eller kontrolleres af IRISL som »skuffeselskab«, men snarere, at selskabet har hjulpet IRISL eller enheder under IRISL til at unddrage sig virkningerne af de restriktive foranstaltninger, der omfatter dem.

43 I modsætning til hvad Rådet har gjort gældende, gør de anfægtede retsakters begrundelse det ikke muligt at forstå, at Rådet har støttet sig på de omstændigheder, der er anført i Rådets skrivelse af 23. marts 2012 eller i Rådets bemærkninger af 16. maj 2012.

44 På baggrund af det ovenstående skal det konkluderes, at Rådet ikke i tilstrækkeligt retligt omfang har begrundet de anfægtede retsakter.

45 Det følger heraf, at det andet anbringende må tages til følge, og at dels gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 961/2010, for så vidt angår sagsøgerens opførelse på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010, dels forordning nr. 267/2012, for så vidt angår sagsøgerens opførelse på listen i bilag IX til sidstnævnte forordning, bør annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge det første og det tredje anbringende.

46 Sagsøgeren har endvidere nedlagt påstand om, at de anfægtede retsakter annulleres med øjeblikkelig virkning.

47 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at forordning nr. 961/2010, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 1245/2011, er blevet ophævet ved forordning nr. 267/2012. Det følger heraf, at disse retsakter ikke længere har retsvirkninger, således at sagsøgeren ikke længere har nogen interesse i at påstå dem annulleret med øjeblikkelig virkning. Under disse omstændigheder er der ikke længere anledning til at træffe afgørelse om sagsøgerens påstande for så vidt angår forordning nr. 961/2010, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 1245/2011.

48 Hvad for det andet angår forordning nr. 267/2012 skal der henvises til, at i medfør af artikel 60, stk. 2, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol har en afgørelse fra Retten om annullation af en forordning uanset artikel 280 TEUF først retsvirkning fra udløbet af den frist, der er omhandlet i denne statuts artikel 56, stk. 1, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, fra stadfæstelsen eller fra afvisningen af appellen (jf. analogt Rettens dom af 16.9.2011, sag T-316/11, Kadio Morokro mod Rådet, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 38).

49 Forordning nr. 267/2012, herunder dens bilag IX, har karakter af en forordning, eftersom dens artikel 51, stk. 2, fastsætter, at den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, hvilket svarer til virkningerne af en forordning, som foreskrevet ved artikel 288 TEUF (jf. i denne retning Domstolens dom af 16.11.2011, sag C-548/09 P, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. I, s. 11433, præmis 45).

50 Under disse omstændigheder bør Rådet frifindes for sagsøgerens påstand vedrørende virkningerne af annullationen af forordning nr. 267/2012.

Sagens omkostninger

51 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 6, er Retten endvidere frit stillet i sin afgørelse om sagens omkostninger, hvis det er ufornødent at træffe afgørelse om sagens genstand. Da Rådet i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 og Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 annulleres for så vidt angår CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd's opførelse på listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010.

2) Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010 annulleres for så vidt angår CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd's opførelse på listen i bilag IX.

3) Det er ufornødent at tage stilling til CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd's påstand om, at forordning nr. 961/2010 og gennemførelsesordning nr. 1245/2011 annulleres med øjeblikkelig virkning.

4) I øvrigt frifindes Rådet for Den Europæiske Union.

5) Rådet betaler sagens omkostninger.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. oktober 2012.

Underskrifter