Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 26 oktober 2012 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar — Talan om ogiltigförklaring — Motiveringsskyldighet”

I mål T-53/12,

CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, Singapore (Singapore), företrätt av S. Drury, solicitor, samt advokaterna K. Adamantopoulos och J. Cornelis,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av B. Driessen och V. Piessevaux, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1), av rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 (EUT L 319, s. 11) och av rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1), i den del som dessa förordningar rör sökanden,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová (referent) samt domarna K. Jürimäe och M. van der Woude,

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 juli 2012,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd, är ett singaporianskt bolag som bland annat är verksamt som skeppsmäklare.

2 Det nu aktuella målet rör det system med restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran för att förmå landet att upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare.

3 Sökandens firma upptogs i förteckningen i bilaga VIII till rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1) genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 (EUT L 319, s. 11).

4 Denna åtgärd ledde till att sökandens tillgångar och ekonomiska resurser frystes i enlighet med artikel 16.2 i förordning nr 961/2010.

5 Vad rör sökanden anges följande motivering i genomförandeförordning nr 1245/2011:

”Skalbolag för [Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL)], ägs eller kontrolleras av IRISL”.

6 Europeiska unionens råd underrättade genom skrivelse av den 5 december 2011, som sökanden säger sig ha mottagit den 13 december 2011, sökanden om att dennes firma upptagits i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010.

7 I skrivelse av den 15 december 2011 begärde sökanden att rådet skulle översända samtliga relevanta handlingar som rör de påståenden som riktats mot sökanden i genomförandeförordning nr 1245/2011. Rådet bekräftade att det mottagit denna skrivelse genom mottagningsbevis av den 19 december 2011.

8 Genom skrivelse av den 19 december 2011 begärde sökanden att rådet skulle ompröva sitt beslut att uppta sökanden i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010.

9 Den 19 januari 2012 sände sökanden rådet ett telefax med begäran om preciseringar om hur lång tid det skulle ta att besvara dennes begäran i skrivelserna av den 15 och den 19 december 2011. Rådet bekräftade att det mottagit telefaxet genom e-postmeddelande samma dag.

10 I skrivelse av den 23 mars 2012 besvarade rådet sökandens skrivelser av den 15 och den 19 december 2011 genom att ange att det efter omprövning avslog sökandens begäran att dennes firma skulle strykas från förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010. Rådet preciserade härvid att även om sökanden inte ägdes av Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL), hade sökanden utnyttjats av IRISL som skalbolag för att göra betalningar till ett annat bolag som är föremål för restriktiva åtgärder (nedan kallat bolaget P), som i sin tur agerade för IRISL:s räkning i Mellanöstern. Rådet uppgav sig ha för avsikt att göra ändringar i motiveringen till bilaga VIII till förordning nr 961/2010 angående sökanden för att beakta denna omständighet.

11 Förordning nr 961/2010 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 88, s. 1), varvid rådet upptog sökandens firma i bilaga IX till sistnämnda förordning. Sökandens tillgångar och ekonomiska resurser frystes enligt artikel 23.2 i nämnda förordning. Motiveringen är i sökandens fall densamma som i genomförandeförordning nr 1245/2011.

Förfarandet och parternas yrkanden

12 Sökanden väckte talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 12 februari 2012.

13 Genom särskild handling som inkom till tribunalens kansli samma dag begärde sökanden att målet skulle handläggas skyndsamt i enlighet med artikel 76a i tribunalens rättegångsregler. Tribunalen (fjärde avdelningen) biföll denna begäran genom beslut av den 8 mars 2012.

14 Rådet ingav sitt svaromål den 26 mars 2012.

15 Den 26 april 2012 begärde tribunalen att parterna skulle lämna preciseringar angående banden mellan sökanden, IRISL och bolaget P. Parterna efterkom denna begäran inom föreskriven tidsfrist.

16 Den 16 maj 2012 lämnade rådet tribunalen ytterligare upplysningar, varvid rådet hävdade att sökanden erhållit eller utfört betalningar som berörde företag med band till IRISL, närmare bestämt bolagen I, K, O och C, i syfte att kringgå de restriktiva åtgärderna mot IRISL.

17 Sökanden yttrade sig över dessa påståenden genom skrivelse av den 6 juni 2012.

18 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 11 juli 2012.

19 Sökanden har i ansökan yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 961/2010 med omedelbar verkan, vad rör beslutet att uppta sökanden i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Vid förhandlingen justerade sökanden sina yrkanden till att även avse ogiltigförklaring av förordning nr 267/2012 vad rör beslutet att uppta sökanden i förteckningen i bilaga IX till denna förordning.

21 Rådet har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

22 Sökanden har anfört tre grunder: 1) uppenbart oriktig bedömning vad rör sökandens band till IRISL, 2) åsidosättande av motiveringsskyldigheten och 3) åsidosättande av sökandens rätt till försvar och till effektivt domstolsskydd. Sökanden har dessutom yrkat att eventuell ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna ska ha omedelbar verkan.

23 Tribunalen kommer först att pröva huruvida sökandens justerade yrkanden kan upptas till sakprövning.

Huruvida sökandens justerade yrkanden kan upptas till sakprövning

24 Såsom framgår av punkt 11 ovan har förordning nr 961/2010, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 1245/2011, upphävts och ersatts av förordning nr 267/2012 efter det att talan väcktes. Sökanden har vid förhandlingen justerat sina ursprungliga yrkanden så att de nu avser ogiltigförklaring av samtliga ovan angivna rättsakter (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna). Rådet har uppgett sig inte ha några invändningar mot en sådan justering.

25 Tribunalen erinrar härvid om följande. När en förordning som direkt och personligen berör en enskild under förfarandets gång ersätts med en annan rättsakt med samma föremål, ska denna sistnämnda betraktas som en ny omständighet som ger sökanden möjlighet att justera sina yrkanden och grunder. Det skulle nämligen strida mot god rättskipning och processekonomiska krav att tvinga sökanden att väcka en ny talan. Det skulle dessutom vara oskäligt om institutionen i fråga, för att undslippa den kritik mot en rättsakt som framförts i en ansökan som getts in till unionsdomstolen, skulle kunna ändra rättsakten eller byta ut den mot en annan och under förfarandet åberopa denna ändring eller detta byte för att frånta motparten möjligheten att utvidga sina ursprungliga yrkanden och grunder till att avse den senare rättsakten, eller att anföra ytterligare yrkanden och grunder gentemot denna (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 23 oktober 2008 i mål T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet, REG 2008, s. II-3019, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

26 Vad avser frågan om inom vilken tidsfrist sådana justeringar i yrkandena får göras, anser tribunalen att tidsfristen på två månader i artikel 263 sjätte stycket FEUF i princip är tillämplig såväl när talan om ogiltigförklaring av en rättsakt väcks genom en ansökan som när den väcks inom ramen för ett pågående mål genom justering av yrkanden om ogiltigförklaring av en tidigare rättsakt som upphävts och ersatts av rättsakten i fråga.

27 Denna lösning är motiverad med hänsyn till att bestämmelserna angående talefrister utgör tvingande rätt och ska tillämpas av rätten på ett sådant sätt att rättssäkerhet och likhet inför lagen säkerställs (domstolens dom av den 18 januari 2007 i mål C-229/05 P, PKK och KNK mot rådet, REG 2007, s. I-439, punkt 101) och all diskriminering eller godtycklig behandling i rättsliga förfaranden undviks (domstolens dom av den 15 januari 1987 i mål 152/85, Misset mot rådet, REG 1987, s. 223, punkt 11).

28 Tribunalen anser emellertid – med undantag från denna princip – att nämnda frist inte är tillämplig i ett pågående förfarande dels när rättsakten i fråga och den rättsakt som den upphäver och ersätter, såvitt avser den berörde, har samma syfte, i allt väsentligt grundar sig på samma skäl, i stort sett har samma innehåll och endast skiljer sig åt vad gäller deras respektive tillämpning i tiden, dels när justeringen av yrkandena inte är baserad på någon ny grund, omständighet eller bevisning förutom själva antagandet av rättsakten i fråga, genom vilken den tidigare rättsakten upphävdes och ersattes.

29 Med beaktande av att talans syfte och omfattning i enlighet med den ursprungliga ansökan inte ändrats på annat sätt än vad som avser tidsaspekten, påverkas i ett sådant fall rättssäkerheten inte av att begäran om att få justera yrkandena har framställts efter det att tvåmånadersfristen i fråga hade gått ut.

30 I en sådan situation som den som beskrivs i punkt 28 ovan får en sökande således justera sina yrkanden och grunder även efter det att tvåmånadersfristen enligt artikel 263 sjätte stycket FEUF gått ut.

31 I förevarande fall är samtliga i punkt 28 ovan angivna villkor uppfyllda. Sökandens yrkande att förordning nr 267/2012 ska ogiltigförklaras i den del som sökandens firma anges i förteckningen i bilaga IX till denna förordning kan således upptas till sakprövning.

Prövning i sak

32 Tribunalen kommer först att pröva den andra grunden angående åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

33 Sökanden har hävdat att rådet inte har gett en tillräcklig motivering till sitt beslut att vidta restriktiva åtgärder mot sökanden. Påståendena att sökanden ägs eller kontrolleras av IRISL innebär bara en erinran om den tillämpliga rättsregeln och kan således inte anses utgöra specifika och konkreta skäl som förklarar varför rådet har beslutat att sökanden ska bli till föremål för restriktiva åtgärder. Sökanden har särskilt anmärkt att rådet inte har angett några detaljer om hur IRISL:s ägande eller kontroll ser ut eller angett några ytterligare upplysningar om varför sökanden ska anses som ett ”skalbolag” för IRISL.

34 Rådet har invänt att motiveringen räcker, eftersom rådet har angett detaljer om sökandens band till IRISL, nämligen att sökanden har använts som skalbolag, så att IRISL kan göra utbetalningar till bolaget P.

35 Tribunalen vill erinra om att syftet med den skyldighet att motivera en rättsakt som går någon emot som föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF, och i förevarande fall, mer specifikt, i artikel 36.3 i förordning nr 961/2010 och artikel 46.3 i förordning nr 267/2012, dels är att ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad, eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels att göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet. Denna motiveringsskyldighet utgör en grundläggande unionsrättslig princip från vilken undantag endast får göras på grund av tvingande hänsyn. Den berörde ska därför i princip underrättas om skälen för beslutet samtidigt som den berörde underrättas om antagandet av den rättsakt som går vederbörande emot. En bristfällig motivering kan inte rättas till genom att den berörde underrättas om skälen för rättsakten under förfarandet vid unionsdomstolen (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 14 oktober 2009 i mål T-390/08, Bank Melli Iran mot rådet, REG 2009, s. II-3967, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

36 Om inte tvingande skäl hänförliga till unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller internationella förbindelser utgör hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda, är rådet följaktligen skyldigt att underrätta en enhet som blir till föremål för restriktiva åtgärder om de specifika och konkreta skälen till varför rådet anser att dessa åtgärder måste vidtas. Rådet ska sålunda ange de faktiska och rättsliga omständigheter som utgör den rättsliga grunden för de aktuella åtgärderna samt de överväganden som föranlett rådet att vidta dem (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 35 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

37 Motiveringen ska vidare vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den har antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de till vilka rättsakten är riktad, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. En rättsakt som går någon emot ska anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att han eller hon har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne (se domen i det ovan i punkt 35 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

38 Vad avser motiveringen till de angripna rättsakterna delar tribunalen sökandens ståndpunkt att påståendet att sökanden ”ägs eller kontrolleras” av IRISL endast är en upprepning av vad som sägs i artikel 16.2 d i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 e i förordning nr 267/2012, utan att några preciseringar därvid ges vad rör just sökandens fall, särskilt vad rör hur ägandet eller kontrollen ser ut.

39 Vidare har påståendet att sökanden är ett skalbolag för IRISL ingen självständig betydelse i förhållande till påståendet att sökanden ägs eller kontrolleras av IRISL. Begreppet ”skalbolag” har visserligen ingen klar juridisk betydelse, men det används oftast för att beskriva en mellanliggande enhet som skapats för att dölja vem som ligger bakom vissa beteenden. Emellertid måste med nödvändighet den mellanliggande enheten, för att kunna fungera som ”skalbolag” i denna mening, direkt eller indirekt ägas eller kontrolleras av den enhet vars beteenden måste döljas. Den omständigheten att sökanden har betecknats som ett ”skalbolag” ger således inga ytterligare preciseringar om de konkreta skälen till varför rådet har vidtagit de aktuella restriktiva åtgärderna mot sökanden.

40 Rådet har därför fel i sitt påstående att motiveringen till de angripna rättsakterna gör det möjligt för sökanden att förstå att restriktiva åtgärder har vidtagits mot sökanden antingen för att IRISL använt sig av sökanden för att göra utbetalningar till bolaget P (såsom rådet har påstått i sin skrivelse av den 23 mars 2012) eller för att sökanden har erhållit eller utfört betalningar som berör bolagen I, K, O och C (såsom rådet har påstått i sitt yttrande av den 16 maj 2012).

41 Tribunalen menar att dessa två motiveringar a priori är självmotsägande, eftersom de inte bygger på samma faktiska omständigheter. Tribunalen vill vidare anmärka att det i motiveringen till de angripna rättsakterna inte sägs något alls om bolagen P, I, K, O eller C, eller ens att sökanden har använts av IRISL för att ta emot eller utföra betalningar.

42 De omständigheter som rådet åberopat i sin skrivelse av den 23 mars 2012 och i sitt yttrande av den 16 maj 2012 – om det antas att de verkligen är för handen – visar inte att sökanden ägs eller kontrolleras av IRISL, som ett ”skalbolag”. Dessa omständigheter visar snarare att sökanden har hjälpt IRISL eller dess närstående enheter att kringgå de restriktiva åtgärder som har vidtagits mot dessa.

43 Tvärtemot vad rådet har påstått innebär motiveringen till de angripna rättsakterna inte att det blir möjligt att förstå att rådet har grundat sig på de omständigheter som det tagit upp i sin skrivelse av den 23 mars 2012 eller i sitt yttrande av den 16 maj 2012.

44 Rådets motivering av de angripna rättsakterna är således inte tillräcklig.

45 Det finns således stöd för den andra grunden. Genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 961/2010 ska därför ogiltigförklaras i den del sökanden har upptagits i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, och förordning nr 267/2012 ska ogiltigförklaras i den del sökanden har upptagits i förteckningen i bilaga IX till nämnda förordning. Det saknas därvid anledning att pröva den första och den tredje grunden.

46 Sökanden har vidare yrkat att ogiltigförklaringen av de angripna rättsakterna ska få omedelbar verkan.

47 Tribunalen vill härvid anmärka att förordning nr 961/2010, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 1245/2011, har upphävts genom förordning nr 267/2012. Dessa rättsakter har således inte längre några rättsverkningar, varför sökanden inte längre har något intresse av att ogiltigförklaringen ska få omedelbar verkan. Det finns således inte längre någon anledning att döma i saken vad rör yrkandet att ogiltigförklaringen av förordning nr 961/2010, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 1245/2011, ska få omedelbar verkan.

48 Vad rör förordning nr 267/2012 erinrar tribunalen om att det i artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol föreskrivs att ett avgörande av tribunalen varigenom en förordning förklaras ogiltig, med avvikelse från artikel 280 FEUF, ska gälla först efter utgången av den överklagandetid som anges i artikel 56 första stycket i stadgan eller, om ett överklagande har skett inom den tiden, efter det att överklagandet har ogillats (se, analogt, tribunalens dom av den 16 september 2011 i mål T-316/11, Kadio Morokro mot rådet, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 38).

49 Förordning nr 267/2012, inklusive bilaga IX till samma förordning, har karaktär av en förordning, eftersom det i artikel 51 andra stycket i nämnda förordning föreskrivs att den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater, vilket överensstämmer med de rättsverkningar som föreskrivs för förordningar i artikel 288 FEUF (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 16 november 2011 i mål C-584/09 P, Bank Melli Iran mot rådet, REU 2011, s. I-11381, punkt 45).

50 Tribunalen ogillar därför sökandens yrkande om att ogiltigförklaringen av förordning nr 267/2012 ska få omedelbar verkan.

Rättegångskostnader

51 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.6 i rättegångsreglerna ska tribunalen i mål där det inte finns anledning att döma i saken besluta om kostnader enligt vad den finner skäligt. Sökanden har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet i huvudsak har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) Rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 samt rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 ogiltigförklaras i den del CF Sharp Shipping Agencies Pte Ltd har upptagits i förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010.

2) Rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 961/2010 ogiltigförklaras i den del CF Sharp Shipping Agencies har upptagits i förteckningen i bilaga IX.

3) Det finns inte längre anledning att pröva yrkandet från CF Sharp Shipping Agencies om att förordning nr 961/2010 och genomförandeförordning nr 1245/2011 ska ogiltigförklaras med omedelbar verkan.

4) Talan ogillas i övrigt.

5) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 oktober 2012.

Underskrifter