RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

7. december 2011 *

I sag T-562/10,

HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH, Hamburg (Tyskland), ved advokaterne J. Kienzle og M. Schlingmann,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og Z. Kupčová, 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), for så vidt som den angår sagsøgeren,

har

* Processprog: tysk.

RETTEN (Fjerde Afdeling)

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

justitssekretær: E. Coulon,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter og tvistens baggrund

1 Sagsøgeren, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH, er et tysk selskab, der driver virksomhed som skibsmægler og -administrator. Selskabet leverer navnlig ydelser til Islamic Republic of Iran Shipping Lines (herefter »IRISL«).

Restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran

2 Den foreliggende sag er anlagt i forbindelse med restriktive foranstaltninger 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 (herefter »den nukleare spredning«).

3 Den Europæiske Union har vedtaget Rådets fælles holdning 2007/140/FUSP af 27. februar 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 61, s. 49) og Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1).

4 Artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140 foreskrev indefrysning af alle midler og økonomiske ressourcer, der tilhører visse kategorier af personer eller enheder. Listen over disse personer og enheder fandtes i bilag II til fælles holdning 2007/140.

5 For så vidt angik Det Europæiske Fællesskabs beføjelser foreskrev artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 indefrysning af alle midler tilhørende de personer, enheder eller organer, som Rådet for Den Europæiske Union anså for deltagere i nuklear spredning ifølge artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140. Listen over de personer, enheder og organer, som var omfattet af en indefrysning af midler i henhold til artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, udgjorde bilag V til forordningen.

6 Fælles holdning 2007/140 blev ophævet ved Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 195, s. 39).

7 Artikel 20, stk. 1, i afgørelse 2010/413 foreskriver indefrysning af midler for flere kategorier af enheder. Bestemmelsen vedrører bl.a. »de personer og enheder […], som er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til [nuklear spredning], eller personer eller enheder, der handler på deres vegne eller efter deres anvisninger, eller enheder, der ejes eller kontrolleres af dem, herunder ved hjælp af ulovlige midler, […] samt […] enheder [i IRISL] og enheder, der ejes eller kontrolleres af dem, eller som handler på deres vegne, som opført på listen i bilag II«.

8 Forordning nr. 423/2007 blev ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 281, s. 1).

9 Artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010 bestemmer:

»2. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, enheder eller organer, der er opført i bilag VIII, indefryses. Bilag VIII indeholder en liste over fysiske og juridiske personer, enheder og organer, […] som i overensstemmelse med artikel 20, stk. 1, litra b), i [afgørelse 2010/413] anses for:

a) at være involveret i eller direkte associeret med eller at støtte [spredning], eller at være ejet eller kontrolleret af sådanne personer, enheder eller organer, herunder ved ulovlige midler, eller at handle på deres vegne eller efter deres instruks

[…]

d) at være en juridisk person, en enhed eller et organ, som ejes eller kontrolleres af [IRISL].«

10 Artikel 36 i forordning nr. 961/2010 bestemmer:

»2. Beslutter Rådet, at en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ skal være omfattet af foranstaltningerne i artikel 16, stk. 2, ændrer det bilag VIII i overensstemmelse hermed.

3. Rådet meddeler sin beslutning, herunder begrundelsen for opførelsen på listen, til den fysiske eller juridiske person, den enhed eller det organ, der er omhandlet i stk. 1 og 2, enten direkte, hvis adressen er kendt, eller ved offentliggørelse af en bekendtgørelse, der giver den pågældende fysiske eller juridiske person, enheden eller organet lejlighed til at fremsætte bemærkninger.

4. Fremsættes der bemærkninger, eller forelægges der væsentlig ny dokumentation, tager Rådet sin beslutning op til fornyet overvejelse og underretter den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet herom.«

Restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren

11 Fra vedtagelsen af afgørelse 2010/413 den 26. juli 2010 har Rådet medtaget sagsøgeren på listen over personer, enheder og organer i afsnit III i bilag II til nævnte afgørelse.

12 Som følge heraf er sagsøgeren med vedtagelsen af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 (EUT L 195, s. 25) blevet opført på listen over personer, enheder og organer i afsnit III i bilag V til forordning nr. 423/2007. Vedtagelsen af gennemførelsesforordning nr. 668/2010 har medført indefrysning af sagsøgerens midler og økonomiske ressourcer.

13 Såvel i afgørelse 2010/413 som i gennemførelsesforordning nr. 668/2010 har Rådet angivet følgende begrundelse: »Handler på vegne af [Hafize Darya Shipping Lines (HDSL)] i Europa«.

14 Rådet meddelte ved skrivelse af 28. juli 2010 sagsøgeren om dens opførelse på listen over personer, enheder og organer i afsnit III i bilag V til forordning nr. 423/2007. Rådet anførte ikke anden begrundelse end den, der er angivet i gennemførelsesforordning nr. 668/2010.

15 Ved skrivelser af 10. og 13. september 2010 anmodede sagsøgeren Rådet om at foretage en fornyet vurdering af afgørelsen om opførelsen på listen over personer, enheder og organer i afsnit III i bilag V til forordning nr. 423/2007.

16 Idet forordning nr. 423/2007 blev ophævet ved forordning nr. 961/2010, har Rådet opført sagsøgeren i punkt 26, litra c), i afsnit B i bilag VIII til sidstnævnte forordning. Som følge heraf indefryses sagsøgerens midler og økonomiske ressourcer i medfør af nævnte forordnings artikel 16, stk. 2.

17 Punkt 26 i afsnit B i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 vedrører IRISL. For så vidt angår sagsøgeren har Rådet angivet følgende begrundelse: »Kontrolleres af og/eller handler på vegne af IRISL«.

18 Ved skrivelse af 28. oktober 2010 besvarede Rådet sagsøgerens skrivelser af 10. og 13. september 2010 og anførte herved, at Rådet efter en fornyet vurdering afslog sagsøgerens anmodning om at blive slettet fra listen over personer, enheder og organer i bilag VIII til forordning nr. 961/2010 (herefter »den omtvistede liste«). Rådet præciserede i denne forbindelse, at for så vidt som sagsakterne ikke indeholdt nye oplysninger, der kunne begrunde en ændring af Rådets holdning, skulle sagsøgeren fortsat være undergivet de restriktive foranstaltninger som omhandlet i nævnte forordning.

19 Ved skrivelse af 23. november 2010 anmodede sagsøgeren Rådet om at fremlægge de beviser, som ligger til grund for opførelsen af sagsøgeren på den omtvistede liste. Rådet havde ikke besvaret denne skrivelse inden sagens anlæg.

Retsforhandlingerne og sagsøgerens påstande

20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. december 2010 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag. Stævningen blev forkyndt for Rådet den 29. december 2010.

21 Rådet har indleveret svarskrift den 14. marts 2011.

22 Ved skrivelser indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 17. marts og den 4. april 2011 har Europa-Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland fremsat begæring om at måtte intervenere i sagen til støtte for Rådets påstande.

23 Da svarskriftet blev indgivet uden for fristen fastsat i artikel 46, stk. 1, artikel 101, stk. 1, og artikel 102, stk. 2, i Rettens procesreglement, anmodede Retten sagsøgeren om at fremsætte bemærkninger vedrørende sagens fortsættelse. Ved skrivelse af 31. marts 2011 fremsatte sagsøgeren begæring om, at Retten afsiger dom efter sagsøgerens påstande i henhold til procesreglementets artikel 122, stk. 1.

24 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Forordning nr. 961/2010 annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

Begæringerne om intervention

25 I henhold til artikel 40, stk. 4, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, som i medfør af statuttens artikel 53, stk. 1, finder anvendelse på rettergangsmåden ved Retten, kan påstande, der fremsættes i en begæring om intervention, kun gå ud på at understøtte en af parternes påstande.

26 Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har i det foreliggende tilfælde fremsat begæring om intervention til støtte for Rådets påstande.

27 Det er imidlertid i præmis 23 ovenfor fastslået, at Rådet ikke har indgivet svarskrift inden for den fastsatte frist. Rådet har derfor heller ikke nedlagt nogen påstande, som Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland kan intervenere til støtte for.

28 Under disse omstændigheder er det ufornødent at træffe afgørelse om de begæringer om intervention, som Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat.

Realiteten

29 Ifølge procesreglementets artikel 122, stk. 2, tilkommer det Retten at undersøge, om sagsøgerens påstande forekommer begrundede.

30 Til støtte for sine påstande har sagsøgeren i det væsentlige gjort seks anbringender gældende. Det første vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det andet vedrører tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar, navnlig sagsøgerens ret til at blive hørt. Det tredje vedrører tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det fjerde vedrører et urigtigt skøn for så vidt angår anvendelsen af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010. Det femte vedrører tilsidesættelse af ejendomsretten. Det sjette vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

31 I forbindelse med det første anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den begrundelse, som Rådet har givet for opførelsen af sagsøgeren på den omtvistede liste, er utilstrækkelig og selvmodsigende.

32 Pligten til at begrunde en bebyrdende retsakt, således som den er fastsat i artikel 296 TEUF og i det foreliggende tilfælde nærmere bestemt i artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 961/2010, har for det første til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om der er grundlag for retsakten, 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 gennem den omstændighed, at den berørte part erfarer begrundelsen for retsakten under sagen for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning og analogt Rettens dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, Sml. II, s. 4665, herefter »OMPI-dommen«, præmis 138 og 139 og den deri nævnte retspraksis).

33 Medmindre tvingende hensyn, der vedrører Unionens eller medlemsstaternes sikkerhed eller opfyldelsen af deres internationale forpligtelser, dermed er til hinder for meddelelsen af visse forhold (jf. analogt Domstolens dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 342), er Rådet i medfør af artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 961/2010 forpligtet til at give den enhed, som er omfattet af en foranstaltning, der er vedtaget i henhold til nævnte forordnings artikel 16, stk. 2, oplysninger om de særlige og konkrete grunde, som ligger til grund for, at Rådet anser denne bestemmelse for at finde anvendelse på den pågældende. Rådet skal således angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for foranstaltningen, samt de betragtninger, der har ført til dens vedtagelse (jf. i denne retning og analogt OMPI-dommen, nævnt i præmis 32 ovenfor, præmis 143 og den deri nævnte retspraksis).

34 Begrundelsen skal desuden 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 forhold, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til dens ordlyd, 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. OMPI-dommen, nævnt i præmis 32 ovenfor, præmis 141 og den deri nævnte retspraksis).

35 I det foreliggende tilfælde bemærkes indledningsvis, at de begrundelser, som Rådet har anført dels i bilag VIII i forordning nr. 961/2010, dels i sin skrivelse af 28. oktober 2010, umiddelbart er selvmodsigende. Mens nævnte skrivelse henviser til en fornyet vurdering af sagsøgerens situation og manglen på nye forhold, der kan begrunde en holdningsændring i Rådet, adskiller begrundelsen i bilag VIII til nævnte forordning sig nemlig fra den, der tidligere var angivet i gennemførelsesforordning nr. 668/2010 i forhold til sagsøgeren. Det fremgår således ikke klart, om opførelsen af sagsøgeren på den omtvistede liste skyldes de samme omstændigheder, som blev angivet i gennemførelsesforordning nr. 668/2010, nemlig forbindelsen mellem sagsøgeren og HDSL, eller nye omstændigheder, nemlig den direkte forbindelse mellem sagsøgeren og IRISL.

36 Uanset hvilke omstændigheder Rådet faktisk har angivet for at begrunde opførelsen af sagsøgeren på den omtvistede liste, er Rådets begrundelse i øvrigt ikke tilstrækkelig med hensyn til de regler, der er anført i præmis 32-34 ovenfor.

37 Hvis det på den ene side antages, at Rådet har lagt forbindelserne mellem sagsøgeren og HDSL til grund, gør hverken bilag VIII til forordning nr. 961/2010 eller Rådets skrivelse af 28. oktober 2010 det muligt at bedømme, hvorfor Rådet ikke anså de oplysninger, som sagsøgeren har fremlagt i sine skrivelser af 10. og 13. september 2010 vedrørende bl.a. arten af sagsøgerens virksomhed og dens selvstændighed i forhold til HDSL og IRISL, for at være egnede til at ændre Rådets holdning angående opretholdelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

38 Hvis det på den anden side antages, at Rådet har lagt de direkte forbindelser mellem sagsøgeren og IRISL til grund, præciserer hverken bilag VIII til forordning nr. 961/2010 eller Rådets skrivelse af 28. oktober 2010, hvilken form for kontrol IRISL angiveligt har over sagsøgeren, eller hvilken virksomhed sagsøgeren udfører på IRISL's vegne, som begrunder vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

39 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Rådet synes at have tilsidesat begrundelsespligten i artikel 296, stk. 2, TEUF og i artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 961/2010. Det første anbringende er følgelig begrundet og skal dermed tages til følge.

40 Forordning nr. 961/2010 bør derfor annulleres, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, uden at det er nødvendigt at undersøge de andre anbringender.

41 For så vidt som det fremgår af denne dom, at forordning nr. 961/2010 skal annulleres for så vidt angår sagsøgeren, eftersom begrundelsespligten er tilsidesat, kan det imidlertid ikke udelukkes, at pålæggelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren alligevel i realiteten kan vise sig at være begrundet.

42 En annullation af forordning nr. 961/2010, for så vidt som den vedrører sagsøgeren, med omgående virkning kan således være til alvorlig og uoprettelig skade for effektiviteten af de restriktive foranstaltninger, som forordningen foreskriver, idet sagsøgeren, i tidsrummet inden forordningen eventuelt erstattes af en ny retsakt, vil kunne udvise en adfærd, der har til formål at omgå virkningen af efterfølgende restriktive foranstaltninger.

43 Virkningerne af forordning nr. 961/2010, for så vidt som den indeholder sagsøgeren på den liste, der udgør dens bilag VIII, skal derfor i henhold til artikel 264 TEUF og artikel 41 i statutten for Domstolen opretholdes i en periode på højst to måneder fra datoen for afsigelsen af denne dom.

Sagens omkostninger

44 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagsøgerens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand herom.

45 Idet det var ufornødent at træffe afgørelse om de begæringer om intervention, som Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat, er det endvidere ufornødent at træffe afgørelse om deres omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) Det er ufornødent at træffe afgørelse om de begæringer om intervention, som Europa-Kommissionen og Forbundsrepublikken Tyskland har fremsat.

2) 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 annulleres, for så vidt som den vedrører HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH.

3) Virkningerne af forordning nr. 961/2010, for så vidt som den vedrører HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH, opretholdes i en periode på højst to måneder fra datoen for afsigelsen af denne dom.

4) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler HTTS Hanseatic Trade Trust & Shippings omkostninger.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 2011.

Underskrifter