Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GIOVANNIEGO PITRUZZELLI
przedstawiona w dniu 5 marca 2019 r.[1]

Sprawa C-123/18 P

HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Odwołanie – Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie – Środki ograniczające podjęte wobec Iranu – Naprawienie szkody, jaką miała ponieść wnosząca odwołanie w następstwie umieszczenia jej nazwy w wykazie osób i podmiotów, wobec których stosuje się zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Pojęcie „wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii" – Obowiązek uzasadnienia – Skuteczna ochrona sądowa

1. Wnosząca odwołanie, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH (zwana dalej „HTTS"), żąda w odwołaniu do Trybunału uchylenia wyroku Sądu z dnia 13 grudnia 2017 r., HTTS/Rada[2], którym Sąd oddalił jej skargę zmierzającą do uzyskania odszkodowania i zadośćuczynienia z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Unii za szkodę i krzywdę, które miała ponieść w wyniku zawinionego działania Rady Unii Europejskiej w związku z umieszczeniem jej nazwy, po pierwsze, w rozporządzeniu wykonawczym Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu[3] – w załączniku V do rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu[4], a po drugie, w rozporządzeniu Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 423/2007[5] – w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010 (zwanych dalej łącznie „zaskarżonymi środkami").

I. Okoliczności powstania sporu

2. Z pkt 1 i nast. zaskarżonego wyroku wynika, że HTTS jest spółką prawa niemieckiego, powstałą w marcu 2009 r. i kierowaną przez N. Bateniego, która wykonuje działalność agenta morskiego i zarządcy technicznego statków. Niniejsza sprawa dotyczy środków ograniczających ustanowionych w celu wywarcia nacisku na Islamską Republikę Iranu, aby państwo to zakończyło działania stwarzające zagrożenie rozprzestrzenianiem broni jądrowej i działania związane z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej. Dokładniej rzecz ujmując – jest jedną z serii spraw odnoszących się do środków podjętych wobec towarzystwa żeglugowego Islamic Republic of Iran Shipping Lines (zwanego

1 Język oryginału: francuski.

2 T-692/15, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2017:890.

3 Dz.U. 2010, L 195, s. 25.

4 Dz.U. 2007, L 103, s. 1.

5 Dz.U. 2010, L 281, s. 1.

dalej „IRISL”) oraz osób fizycznych lub prawnych, które, jak się uważa, są powiązane z tym towarzystwem, do których zdaniem Rady należą w szczególności HTTS i dwa inne towarzystwa żeglugowe, Hafize Darya Shipping Lines (zwane dalej „HDSL”) i Safiran Pyam Darya Shipping Lines (zwane dalej „SAPID”).

3. Nazwa HTTS została pierwotnie umieszczona w wykazie w dniu 26 lipca 2010 r., kiedy to weszło w życie rozporządzenie wykonawcze nr 668/2010, w którym powołano się na okoliczność, że „[spółka ta działała] w imieniu HDSL w Europie”. Decyzja ta nie została zaskarżona skargą o stwierdzenie nieważności. Tym niemniej spółka ta skutecznie zaskarżyła decyzję o umieszczeniu jej nazwy w rozporządzeniu nr 961/2010, w którym powołano się na okoliczność, że „[była ona] kontrolowana przez IRISL i/lub działa w [jego] imieniu”. Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2011 r., HTTS/Rada[6] Sąd stwierdził bowiem nieważność rozporządzenia nr 961/2010 w zakresie, w jakim dotyczyło ono wnoszącej odwołanie, ze skutkiem od dnia 7 lutego 2012 r., chcąc umożliwić Radzie ewentualne uzupełnienie w międzyczasie powodów, dla których postanowiła umieścić nazwę wnoszącej odwołanie w wykazie.

4. Po wydaniu tego wyroku nazwa HTTS została jeszcze dwukrotnie umieszczona przez Radę w wykazie. Za każdym razem było to kwestionowane przez wnoszącą odwołanie i unieważniane przez Sąd, kolejno w wyrokach: z dnia 12 czerwca 2013 r., HTTS/Rada[7] i z dnia 18 września 2015 r., HTTS i Bateni/Rada[8].

5. W wyroku z dnia 16 września 2013 r., Islamic Republic of Iran Shipping Lines i in./Rada[9] Sąd stwierdził również nieważność decyzji o umieszczeniu nazwy IRISL i innych towarzystw żeglugowych, w tym HDSL i SAPID, we właściwych wykazach, uzasadniając to tym, że dowody przedstawione przez Radę nie uzasadniają umieszczenia nazwy IRISL w wykazie i co za tym idzie, nie mogą również uzasadnić przyjęcia i utrzymania środków ograniczających dotyczących innych towarzystw żeglugowych, które zostały umieszczone w wykazach ze względu na ich związki z IRISL.

6. Pismem z dnia 23 lipca 2015 r. wnosząca odwołanie wezwała Radę do naprawienia szkody, jaką – jej zdaniem – poniosła w wyniku pierwotnego i późniejszego umieszczenia jej nazwy w wykazach osób powiązanych z działalnością IRISL. W ramach rzeczonego żądania odszkodowawczego wnosząca odwołanie podniosła roszczenia o naprawienie szkód majątkowych i niemajątkowych, które, jak uważa, poniosła nie tylko z powodu umieszczenia jej nazwy w wykazie na podstawie rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 i rozporządzenia nr 961/2010, ale również w wyniku późniejszego umieszczania i ponownego umieszczania jej nazwy w wykazach. Pismem z dnia 16 października 2015 r. Rada oddaliła to żądanie.

II. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

7. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 25 listopada 2015 r. HTTS wniosła skargę na podstawie art. 268 TFUE o naprawienie szkody, jaką miała ponieść w wyniku umieszczenia jej nazwy w załączniku V do rozporządzenia nr 423/2007, zmienionego rozporządzeniem wykonawczym nr 668/2010, i w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010.

8. Sąd orzekł co do istoty sprawy, nie zajmując stanowiska w kwestii podniesionego przez Radę w duplice zarzutu niedopuszczalności skargi ze względu na upływ terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 46 statutu Trybunału[10].

6 T-562/10, EU:T:2011:716.

7 T-128/12 i T-182/12, niepublikowany, EU:T:2013:312.

8 T-45/14, niepublikowany, EU:T:2015:650.

9 T-489/10, EU:T:2013:453.

10 Zobacz pkt 21–26 zaskarżonego wyroku. Zobacz również pkt 92 tego wyroku.

9. Co do istoty sprawy Sąd poprzedził swoją analizę uwagami wstępnymi dotyczącymi sformułowanych w orzecznictwie kryteriów oceny niezgodności z prawem w ramach żądania odszkodowawczego. Następnie oddalił on kolejno dwa zarzuty podniesione przez HTTS w celu wykazania, że doszło do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, czyli zarzut oparty na naruszeniu kryteriów umieszczenia w wykazie oraz zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia. Oddalając te dwa zarzuty, Sąd stwierdził, że nie doszło do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, i w związku z tym oddalił skargę, bez zbadania, czy zostały spełnione pozostałe przesłanki powstania odpowiedzialności Unii.

III. Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

10. W dniu 13 lutego 2018 r. HTTS wniosła odwołanie od zaskarżonego wyroku. W swoich żądaniach zwraca się ona do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, zasądzenie od Rady odszkodowania i zadośćuczynienia w kwocie 2 516 221,50 EUR tytułem naprawienia szkody i krzywdy oraz zapłaty odsetek za zwłokę zgodnie ze stopą procentową stosowaną przez Europejski Bank Centralny do podstawowych operacji refinansowania, powiększoną o dwa punkty procentowe, od dnia 17 października 2015 r. aż do dnia całkowitej zapłaty odszkodowania i zadośćuczynienia oraz o obciążenie Rady kosztami postępowania.

11. W odpowiedzi na odwołanie Rada wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania, ewentualnie o przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd względnie o oddalenie skargi oraz o obciążenie HTTS kosztami całego postępowania.

12. Komisja Europejska, występująca w postępowaniu przed Sądem w charakterze interwenienta popierającego Radę, wnosi o oddalenie odwołania w całości, ewentualnie o oddalenie skargi oraz o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

13. Na rozprawie w dniu 26 listopada 2018 r. Trybunał wysłuchał stanowisk HTTS, Rady i Komisji.

IV. Analiza prawna

14. W uzasadnieniu odwołania wnosząca odwołanie podnosi cztery zarzuty. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii skoncentrowałem się na zarzucie pierwszym.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego

1. Streszczenie argumentów stron

15. HTTS twierdzi w istocie, że w pkt 49 i nast. zaskarżonego wyroku Sąd naruszył prawo, uwzględniając na etapie oceny wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii informacje i dowody, którymi Rada nie dysponowała w chwili, gdy dopuściła się spornego zachowania, lecz na które powołała się później – kilka lat po wspomnianym zachowaniu. HTTS utrzymuje, że oceniając, czy doszło do owego naruszenia, Sąd nie mógł odnosić się do daty późniejszej niż data przyjęcia zaskarżonych środków. Jej zdaniem późniejsze zmiany i nowe informacje lub dowody, które w rzeczywistości nie doprowadziły do przyjęcia zaskarżonych środków, nie mogą uzasadniać zachowania Rady, które miało miejsce wcześniej. HTTS utrzymuje również, że Sąd nie mógł wywieść z przepisu określającego termin do wniesienia skargi o odszkodowanie, że zachowanie instytucji należy analizować w świetle zdarzeń, które potencjalnie mogły wystąpić w okresie między tym zachowaniem a wniesieniem skargi. Dodaje ona, że specyficzny charakter wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) nie powinien prowadzić do wyłączenia odpowiedzialności Rady za poważne i oczywiste naruszenia prawa Unii, ponieważ przy przyjmowaniu środków ograniczających nadrzędne

znaczenie powinna mieć zasada praworządności. W celu stwierdzenia, że nie doszło do ewidentnie istotnego naruszenia prawa Unii, Sąd nie mógł też oprzeć się na okoliczności, że stwierdzając nieważność rozporządzenia nr 961/2010, nie uczynił tego ze skutkiem natychmiastowym, zwłaszcza że środki przyjęte przez Radę po tym stwierdzeniu nieważności również zostały uznane za niezgodne z prawem. Z wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada [11] wynika, że już samo naruszenie przez Radę obowiązku dostarczenia informacji dotyczących decyzji o umieszczeniu w wykazie lub dowodów na poparcie uzasadnienia środków ograniczających jest wystarczająco istotnym naruszeniem normy prawnej, którego nie może naprawić kilka lat później. HTTS podnosi, że Sąd powinien był również uwzględnić stwierdzenia Rady w sprawach T-128/12 i T-182/12 [12], z których wynika, że na początku 2012 r. Rada nie posiadała informacji koniecznych do umieszczenia nazwy wnoszącej odwołanie w wykazie. Sąd nie mógł zatem wziąć pod uwagę powodów i dowodów, na które Rada powołała się na swoją obronę w toku wniesionej do niego skargi o odszkodowanie.

16. Ze swej strony Rada podnosi w istocie, że Sąd nie naruszył prawa, gdy orzekł, iż Rada mogła powołać się na dowody, które uzyskała po zarzucanym jej zachowaniu, a przed wniesieniem skargi. Nie chodzi tu o umożliwienie Radzie późniejszego zwolnienia się z odpowiedzialności, lecz o umożliwienie jej zakwestionowania kwalifikacji prawnej naruszenia jako naruszenia wystarczająco istotnego, mogącej stanowić podstawę prawa do odszkodowania. Z analizy Sądu nie wynika, że nie można dochodzić odpowiedzialności instytucji Unii w sytuacji, gdy działają one w dziedzinie WPZiB. Nie każda niezgodność z prawem stwierdzona przez Sąd w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wystarczy, aby uznać ją za oczywiste naruszenie prawa Unii w ramach skargi o odszkodowanie, przy czym dochodząc do wniosku, że doszło do takiego naruszenia, Sąd mógł uwzględnić szczególne okoliczności związane z faktem, że zaskarżone środki zostały przyjęte w celu wykonania decyzji WPZiB. Sąd nie naruszył też prawa, gdy orzekł, że mimo stwierdzenia niezgodności z prawem środków ograniczających zastosowanych wobec wnoszącej odwołanie w kontekście sprawy T-562/10 [13] z powodu naruszenia obowiązku uzasadnienia wciąż nie można było wykluczyć, iż wspomniane środki mogą być uzasadnione w niniejszej sprawie, i postanowił o odroczeniu skutków stwierdzenia nieważności w czasie, aby umożliwić Radzie, w razie potrzeby, przyjęcie nowych, zgodnych z prawem środków ograniczających w stosunku do HTTS. Co się tyczy nieuwzględnienia w zaskarżonym wyroku orzecznictwa będącego wynikiem wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada – sprawy te nie są porównywalne, gdyż wspomniane orzecznictwo dotyczy braku istotnych dowodów, podczas gdy w niniejszej sprawie przedmiotem dyskusji jest wykonywanie i zakres uprawnień dyskrecjonalnych Rady. W każdym razie z wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada [14] wynika, że norma prawna, która miałaby zostać w sposób oczywisty naruszona, zapewnia ochronę jedynie w razie niespełniania przesłanek jej stosowania. Dopóki istnieją wystarczające dowody na spełnienie przesłanek, zasada ochrony praw jednostki nie będzie miała zastosowania. Spełnienie przesłanek może być zatem gruntownie stwierdzone dopiero po przyjęciu danego aktu prawnego. Rada przypomina również, że przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii wynikają z wyważenia ochrony interesu poszkodowanego i konieczności umożliwienia instytucji prawidłowego funkcjonowania. Tymczasem nie jest uzasadnione przyznanie odszkodowania osobie, w przypadku której okoliczności ujawnione po przyjęciu aktów – uznane za niezgodne z prawem – potwierdziły zachowanie zarzucane jej przed przyjęciem tych aktów. Okoliczności faktyczne dowodzą związku między HTTS a HDSL, SAPID i IRISL. W tych okolicznościach nie można stwierdzić, że doszło do istotnego naruszenia prawa Unii przez Radę z tego tylko powodu, że Rada nie dysponowała jeszcze wystarczającymi dowodami. Rada wnosi zatem o oddalenie zarzutu pierwszego.

17. Komisja podziela w istocie argumentację Rady.

11 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r. (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

12 Wyrok z dnia 12 czerwca 2013 r., HTTS/Rada (T-128/12 i T-182/12, niepublikowany, EU:T:2013:312).

13 Wyrok z dnia 7 grudnia 2011 r., HTTS/Rada (T-562/10, EU:T:2011:716).

14 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r. (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

2. Ocena

18. Możliwość dochodzenia przez jednostki przed sądami Unii odszkodowania od instytucji Unii z tytułu odpowiedzialności pozaumownej opiera się na idei Unii opartej na prawie i stanowi najbardziej rozwiniętą postać ochrony jednostek przed zawinionymi zachowaniami instytucji Unii, którymi wyrządzono im szkodę [15]. W pełni rozwinięta Unia oparta na prawie wymaga, aby w sytuacji gdy Rada, działając w dziedzinie WPZiB, przyjmie środki ograniczające, nie była ona zwolniona z możliwości pociągnięcia jej do odpowiedzialności.

19. W wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada [16] Trybunał przypomniał przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. Pierwszą z przesłanek – która jako jedyna jest przedmiotem niniejszego odwołania – jest istnienie wystarczająco poważnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom [17]. Takie naruszenie „jest wykazane, gdy obejmuje *oczywiste i poważne* naruszenie przez daną instytucję granic przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych, a elementami, jakie należy wziąć w tym względzie pod uwagę, są w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonej normy, a także zakres uznania, jaki naruszona norma pozostawia organowi Unii” [18]. W każdym wypadku naruszenie prawa Unii jest „w sposób oczywisty istotne, jeżeli uchybienie trwało mimo ogłoszenia wyroku stwierdzającego zarzucane instytucji uchybienie, wydania orzeczenia prejudycjalnego lub istnienia utrwalonego orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie, z których wynika bezprawny charakter omawianego zachowania” [19].

20. Z wymogu wystarczająco istotnego naruszenia wynika, że nie każde bezprawne działanie instytucji Unii otwiera drogę do odszkodowania. Jak bowiem podkreśla Rada, klasyczne orzecznictwo Trybunału w obecnym kształcie wymaga wyważenia interesów jednostek, które mają być chronione przed niezgodnym z prawem działaniem instytucji, z niezbędnym polem manewru, który należy przyznać tym ostatnim, aby nie paraliżować ich działań.

21. Ten ostatni wymóg jest szczególnie aktualny w dziedzinie WPZiB w ogólności, a w szczególności w dziedzinie środków ograniczających, zwłaszcza z uwagi na to, że działania instytucji charakteryzują się co do zasady koniecznością szybkiego reagowania na podstawie niepełnych informacji, które często nie są bezpośrednio dostępne dla Rady. Trudności, jakie napotyka Rada w zakresie dostępności informacji i dowodów, siłą rzeczy sprawiają, że *ocena ryzyka*, którą Rada musi przeprowadzić, jest zadaniem złożonym i trudnym. Możliwość powstania odpowiedzialności Unii z powodu działań Rady przy przyjmowaniu środków ograniczających nie powinna zatem zagrażać zaangażowaniu Unii w utrzymanie światowego porządku.

22. Wydaje się jednak, że takie ryzyko zostało wyeliminowane. Z jednej strony wszystkie trzy przesłanki [20], które muszą zostać spełnione łącznie, aby możliwe było przyznanie prawa do odszkodowania, są dość surowe. Z drugiej strony Trybunał uznał już możliwość uwzględnienia złożoności sytuacji, które należy uregulować w celu ustalenia, czy zarzucane instytucji naruszenie prawa Unii jest wystarczająco istotne [21].

15 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 35).

16 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r. (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

17 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 29).

18 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Podkreślenie własne.

19 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Podkreślenie własne.

20 Dla przypomnienia: wystarczająco istotne naruszenie normy prawa Unii przyznającej uprawnienia jednostkom, istnienie szkody oraz bezpośredniego związku przyczynowego między tym naruszeniem a szkodą: zob. pkt 29 zaskarżonego wyroku. Zobacz także wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja (C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 41, 42).

21 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja (C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 40); z dnia 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Deutschland)/Komisja (C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 47); a także z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459, pkt 160).

23. Ponadto z wyroku w sprawie Safa Nicu Sepahan/Rada [22] jasno wynika, że Trybunał zaakceptował już stosowanie tradycyjnych przesłanek odpowiedzialności pozaumownej Unii do środków ograniczających przyjętych w kontekście walki z rozprzestrzenianiem broni jądrowej w Iranie i nie zaostrzył tych wymogów z uwagi na dziedzinę, w jakiej działała zainteresowana instytucja.

24. Już na samym początku należy więc zauważyć, że z zaskarżonego wyroku wynika, iż oceniając, czy doszło do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, Sąd starał się ustalić, czy zarzucane Radzie uchybienia zostały popełnione nie tylko w sposób oczywisty i poważny, jak nakazuje utrwalone orzecznictwo, ale również, zgodnie z orzecznictwem Sądu, w sposób „rażący i nieusprawiedliwiony", według mojej wiedzy nie potwierdzonym przez Trybunał [23]. Jednakże, jak już wspomniałem powyżej, zastosowanie zaostrzonego testu w przypadku środków ograniczających nie ma podstawy w niedawnym orzecznictwie Trybunału. Dodatkowo chociaż, jak wskazuje Sąd, „szerszy cel polegający na utrzymaniu międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa […] uzasadnia negatywne konsekwencje, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów, wynikające z decyzji wykonawczych do aktów przyjętych przez Unię w celu realizacji tego celu podstawowego" [24], to konsekwencje te są uzasadnione jedynie wtedy, gdy są one wynikiem zgodnych z prawem działań Unii [25]. Dlatego wątpię, czy powyższe stwierdzenie przekłada się na jakiekolwiek wnioski na potrzeby ustalenia, czy doszło do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii.

25. Podczas gdy klasyczne orzecznictwo wymaga ustalenia, czy zarzucane instytucji zachowanie stanowi „oczywiste i istotne naruszenie", Sąd próbował ustalić, czy miało miejsce zachowanie rażące i nieusprawiedliwione. Jednakże uwzględnienie informacji, których Rada nie posiadała w momencie przyjęcia zaskarżonych środków, jest konsekwencją zmiany modelu ukrytej w tej na pozór semantycznej zmianie, która wydaje się ona wchodzić w zakres kontroli możności usprawiedliwienia zachowania instytucji. Przejawem naruszenia prawa, którego skutkiem, jak wykażę w niniejszej opinii, jest tendencyjność, a zatem i wadliwość analizy Sądu, jest zatem znaczenie, jakie Sąd nadał pojęciu „wystarczająco istotnego naruszenia".

26. Ponadto podstawa prawna dająca Radzie możliwość powoływania się na dowody późniejsze w stosunku do spornego aktu – a w rezultacie pozwalająca na usprawiedliwienie, a posteriori, zarzucanego jej zachowania – nie może też wynikać, jak twierdzi Sąd w pkt 49 zaskarżonego wyroku, z faktu, że „w odróżnieniu od skargi o stwierdzenie nieważności skarga o ustalenie odpowiedzialności pozaumownej może być wniesiona w ciągu pięciu lat od zdarzenia stanowiącego podstawę rozpatrywanej szkody". Stwierdzając, że „instytucja, której odpowiedzialność pozaumowna jest podnoszona, ma co do zasady prawo powoływania się w swojej obronie na wszystkie istotne okoliczności, które miały miejsce przed złożeniem, we wskazanym wyżej terminie, skargi o odszkodowanie wniesionej przeciwko niej, tak jak strona skarżąca może wykazać zakres i rozmiar poniesionej przez nią szkody za pomocą elementów o charakterze dowodowym, które pojawiły się po wystąpieniu szkody" [26], Sąd naruszył prawo i w sposób oczywisty pomylił dwa różne momenty czasowe, w których umiejscowione są dwie odrębne przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. Aby bowiem ustalić, czy mamy do czynienia z wystarczająco istotnym naruszeniem prawa Unii, sąd powinien dokonać oceny zachowania instytucji w chwili przyjęcia przez nią zaskarżonych aktów – w niniejszym przypadku decyzji indywidualnych o zastosowaniu wobec HTTS środków ograniczających z 2010 r. Tak właśnie postąpił Trybunał w wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada [27], stwierdzając, że „ciążący na Radzie obowiązek przedstawienia, w razie zakwestionowania, informacji lub dowodów potwierdzających powody zastosowania środków ograniczających […] wynikał już *w dniu przyjęcia spornych przepisów* z utrwalonego

22 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r. (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

23 Zobacz pkt 31 zaskarżonego wyroku. Zobacz również pkt 46 tego wyroku.

24 Punkt 45 zaskarżonego wyroku.

25 Zobacz wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 39).

26 Punkt 49 zaskarżonego wyroku.

27 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r. (C-45/15 P, EU:C:2017:402).

orzecznictwa”[28]. Wystarczająco istotne naruszenie musi być rozumiane jako pojęcie zakorzenione w konkretnym momencie, którym jest moment zaistnienia zarzucanego instytucji zachowania. Ponadto, pozostając w kontekście sprawy C-45/15 P, Rada zdawała się podzielać taką statyczną koncepcję wystarczająco istotnego naruszenia, ponieważ utrzymywała, że „orzecznictwo, zgodnie z którym powinna ona dostarczyć, w razie zakwestionowania, informacje lub dowody potwierdzające powody zastosowania środków ograniczających […], nie było wyraźnie ukształtowane w chwili przyjmowania przez Radę pierwszego ze spornych przepisów”[29]. Z drugiej strony szkoda, która siłą rzeczy wystąpiła po zdarzeniu wywołującym szkodę[30], może z czasem ewoluować – co do zasady w kierunku nasilenia – i stanowi dynamiczny element trzech przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. Logiczne jest zatem, że strona, która uważa, iż poniosła szkodę w wyniku działania instytucji, powinna, w celu udowodnienia jej istnienia, mieć możliwość oparcia się na elementach następujących po zdarzeniu wywołującym szkodę, czyli wystarczająco istotnym naruszeniu.

27. Jak już wspomniałem, jestem skłonny przyjąć, że działania Rady w dziedzinie środków ograniczających podlegają szczególnym ograniczeniom, które powinny być należycie uwzględnione w chwili dokonywania oceny powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. Z akt sprawy nie wynika jednak, że w konkretnym przypadku umieszczenia nazwy HTTS w wykazie na mocy zaskarżonych środków Rada napotkała takie ograniczenia, przy czym w każdym wypadku to do Rady należy wyjaśnienie złożoności sytuacji, której musiała on sprostać *w chwili przyjęcia* środków ograniczających, tak aby sąd Unii mógł ją ewentualnie uwzględnić w celu ustalenia, czy zarzucane zachowanie stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii[31].

28. W związku z tym ogólny wniosek, do którego doszedł Sąd w pkt 51 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „odmówienie skuteczności dowodom przedstawionym przez odnośną instytucję w ramach postępowania ze skargi o odszkodowanie, w sytuacji gdy instytucja ta […] zastosowała […] rozpatrywany środek w postaci zamrożenia środków finansowych, oznaczałoby poważne utrudnienie skutecznego wykonywania kompetencji w zakresie WPZiB, które traktaty przyznają instytucjom Unii, przewidując w celu realizacji tej polityki przyjmowanie przez nie środków ograniczających”, wydaje mi się co najmniej niepokojący i w żadnym razie nie może zwolnić Rady z obowiązku szczegółowego wyjaśnienia, na czym takie ryzyko polega.

29. Z powyższego wynika, że Sąd, uznając za wystarczająco istotne naruszenie jedynie naruszenia rażące i nieusprawiedliwione oraz badając zarzucane Radzie zachowanie w świetle informacji i dowodów przedstawionych po przyjęciu zaskarżonych środków, przeinaczył kontrolę, którą powinien był przeprowadzić, czym naruszył prawo, sprawiając, że wnioski, do których doszedł, są wadliwe. W tych okolicznościach zarzut pierwszy należy uwzględnić.

30. Chciałbym podzielić się jeszcze kilkoma refleksjami.

31. Zastanawiam się, w jakim stopniu, akceptując fakt, że Rada może powoływać się na te informacje i dowody po wystąpieniu zarzucanego jej zachowania, Sąd nie powinien był również, nie narażając się na zarzut stosowania podwójnych standardów, wziąć pod uwagę, jak utrzymuje HTTS, wydarzeń, które miały wpływ na HTTS po 2010 r. W tym względzie zwracam jednak uwagę, że rozporządzenie nr 961/2010 zostało unieważnione przez Sąd, w zakresie, w jakim dotyczyło HTTS, wyrokiem z dnia 7 grudnia 2011 r., HTTS/Rada, z powodu naruszenia obowiązku uzasadnienia[32]. Sąd nie wykluczył jednak, że decyzja o umieszczeniu w wykazie może być co do istoty zasadna, wobec czego postanowił utrzymać skutki niezgodnego z prawem rozporządzenia przez dwa miesiące[33]. W dniu 23 marca

28 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 40). Podkreślenie własne.

29 Wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 34). Podkreślenie własne.

30 Szkoda może również wystąpić równocześnie ze zdarzeniem wywołującym szkodę lub bezpośrednio po nim, ale z definicji nigdy wcześniej.

31 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada (C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 41).

32 T-562/10, EU:T:2011:716, pkt 39.

33 Zobacz wyrok z dnia 7 grudnia 2011 r., HTTS/Rada (T-562/10, EU:T:2011:716, pkt 41–43).

2012 r. na mocy rozporządzenia (UE) nr 267/2012[34] rozporządzenie nr 961/2010, w oparciu o które nazwa HTTS została ponownie umieszczona w wykazie na podstawie rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 54/2012[35], zostało uchylone, jednakże sama decyzja o umieszczeniu nazwy HTTS w wykazie została utrzymana z tych samych powodów, które zostały wskazane w rozporządzeniu wykonawczym nr 54/2012. Sąd stwierdził nieważność tej decyzji o utrzymaniu ze skutkiem od dnia 22 sierpnia 2013 r. w wyroku z dnia 12 czerwca 2013 r., HTTS/Rada[36], krytykując brak posiadania przez Radę konkretnych dowodów oraz oczywisty błąd w ocenie, który Rada popełniła. W dniu 15 listopada 2013 r. Rada ponownie umieściła nazwę HTTS w wykazie na podstawie rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 1154/2013[37]. Sąd stwierdził nieważność tego rozporządzenia wykonawczego w zakresie, w jakim dotyczyło ono wnoszącej odwołanie, uznając, że umieszczenie jej nazwy w wykazie było bezzasadne. Rozstrzygając w przedmiocie żądania Rady o utrzymanie skutków uchylonego aktu w czasie, Sąd odrzucił je, w szczególności na tej podstawie, że „sposób postępowania Rady pod względem administracyjnym z aktami sprawy dotyczącymi skarżących jest wyrazem braku staranności”[38]. Sąd podkreślił fakt, że jest to trzeci z kolei wyrok stwierdzający nieważność aktu dotyczącego HTTS[39]. Ów ostatni wyrok został wydany w dniu 18 września 2015 r., z kolei skarga HTTS o odszkodowanie została wniesiona do Sądu w dniu 25 listopada 2015 r., wobec czego trzy wyroki Sądu stwierdzające nieważność oraz ostateczne stwierdzenie przez Sąd braku staranności po stronie Rady mogły równie dobrze stanowić elementy potwierdzające, że Rada dopuściła się oczywistego i poważnego naruszenia od momentu pierwszego umieszczenia nazwy wnoszącej odwołanie w wykazie na mocy zaskarżonych aktów, gdyby logika, którą Sąd zastosował w zaskarżonym wyroku, została zastosowana również na korzyść wnoszącej odwołanie.

32. W tych okolicznościach, przyznaję, mam pewne trudności w pogodzeniu rozumowania Sądu zawartego w pkt 46 i nast. zaskarżonego wyroku, w którym Sąd przyznaje, że Rada może oprzeć się na informacjach i dowodach, którymi nie dysponowała w czasie zarzucanego jej zachowania, w celu zwalczania zarzutu popełnienia wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, z pkt 73 tego samego wyroku, w którym Sąd orzekł, że zachowanie Rady po dniu 23 stycznia 2012 r. nie miało znaczenia dla ustalenia, czy Rada wystarczająco istotnie naruszyła skuteczną ochronę sądową wnoszącej odwołanie, ponieważ spór nie dotyczył żądania naprawienia szkody, jaką miała ponieść HTTS w wyniku ponownego umieszczenia jej nazwy w wykazach po wydaniu wyroków z dnia 7 grudnia 2011 r., HTTS/Rada[40] oraz z dnia 12 czerwca 2013 r., HTTS/Rada[41], a jedynie naprawienia szkód poniesionych w okresie od 26 lipca 2010 r. do 23 stycznia 2012 r.

33. Wreszcie zgadzam się z Sądem, że skarga o stwierdzenie nieważności i skarga o odszkodowanie stanowią dwa niezależne środki zaskarżenia i że ewentualne stwierdzenie nieważności aktu nie stanowi wystarczającego dowodu na wystarczająco istotne naruszenia prawa Unii[42]. W rozpatrywanym wypadku zastanawiam się jednak, czy autonomię można rozszerzyć aż do ponownego badania a posteriori ustalenia, które doprowadziło do stwierdzenia nieważności. Innymi słowy – chociaż w sprawie T-562/10 Sąd stwierdził nieważność jednego z dwóch zaskarżonych środków z uwagi na naruszenie obowiązku uzasadnienia, Rada wydaje się być upoważniona, w ramach skargi o odszkodowanie, do późniejszego naprawienia pierwotnej niezgodności z prawem w sposób, który w ostatecznym

34 Rozporządzenie Rady (UE) z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie nr 961/2010 (Dz.U. 2012, L 88, s. 1).

35 Rozporządzenie wykonawcze Rady z dnia 23 stycznia 2012 r. dotyczące wykonania rozporządzenia nr 961/2010 (Dz.U. 2012, L 19, s. 1).

36 T-128/12 i T-182/12, niepublikowany, EU:T:2013:312.

37 Rozporządzenie wykonawcze Rady z dnia 15 listopada 2013 r. dotyczące wykonania rozporządzenia nr 267/2012 (Dz.U. 2013, L 306, s. 3). Zobacz wyrok z dnia 18 września 2015 r., HTTS i Bateni/Rada (T-45/14, niepublikowany, EU:T:2015:650, pkt 20 i nast.).

38 Wyrok z dnia 18 września 2015 r., HTTS i Bateni/Rada (T-45/14, niepublikowany, EU:T:2015:650, pkt 66).

39 Wyrok z dnia 18 września 2015 r., HTTS i Bateni/Rada (T-45/14, niepublikowany, EU:T:2015:650, pkt 66). W tym dniu stwierdzono również nieważność decyzji o umieszczeniu w wykazie nazw IRISL, HDSL i SAPID: zob. wyrok z dnia 18 września 2015 r., HTTS i Bateni/Rada (T-45/14, niepublikowany, EU:T:2015:650, pkt 18).

40 T-562/10, EU:T:2011:716.

41 T-128/12 i T-182/12, niepublikowany, EU:T:2013:312.

42 Zobacz pkt 48 zaskarżonego wyroku.

rozrachunku neutralizuje skutki stwierdzenia nieważności dla celów odszkodowania. Nie chodzi tu już tylko o sprawdzenie, czy bezprawność podnoszona w ramach skargi o stwierdzenie nieważności stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, lecz o ponowne zbadanie samego ustalenia tej bezprawności, które może zatem „zniknąć" w ramach skargi o odszkodowanie. Tymczasem, powtórzę, w obliczu braku poważnych trudności powołanych przez Radę i ryzyka podważenia skuteczności WPZiB[43] warto się zastanowić, czy wysłanie do Rady sygnału, że w dziedzinie środków ograniczających zawsze będzie mogła uzasadnić swoje działanie ex post, niezależnie od okoliczności jej bezprawnego zachowania, nie przechyli szali na jej stronę, ze szkodą dla praw jednostek[44], i nie zachęci do prewencyjnego umieszczania w wykazie, bez rzeczywistego lub poważnego uzasadnienia, ponieważ jedynie zachowanie, które jest nie tylko *poważne*, ale aż *bardzo poważne* może prowadzić do stwierdzenia nieważności i powstania odpowiedzialności Unii.

34. Przejdę teraz do analizy pozostałych zarzutów odwołania.

B. W przedmiocie pozostałych zarzutów odwołania

35. Jak zapowiedziałem[45], analiza tych zarzutów będzie bardziej skrótowa, zwłaszcza że ich rozpatrzenie stanowi przedłużenie analizy pierwszego zarzutu i stwierdzonego w nim naruszenia prawa.

1. W przedmiocie zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu prawa w zakresie, w jakim Sąd uznał, iż dokonana przez Radę ocena okoliczności, że HTTS powinna zostać uznana za spółkę pozostającą w posiadaniu IRISL lub pod jego kontrolą, nie stanowi w każdym razie poważnego i nieusprawiedliwionego błędu lub oczywistego błędu w ocenie

a) Streszczenie argumentów stron

36. Zarzuty wnoszącej odwołanie są w istocie skierowane przeciwko pkt 56–63 zaskarżonego wyroku. Sąd miał naruszyć prawo, orzekając w pkt 56, że status spółki „pozostającej w posiadaniu lub pod kontrolą innego podmiotu", z powodu którego została objęta zaskarżonymi środkami, musi być oceniany bez względu na powiązania własnościowe. HTTS zarzuca następnie Sądowi, że uznał on, iż informacje przedstawione przez Radę po przyjęciu zaskarżonych środków okazały się wystarczające do uprawdopodobnienia okoliczności, że wnosząca odwołanie „[była] kontrolowana przez IRISL i/lub działa w [jego] imieniu". HTTS zarzuca ponadto Sądowi, że nie uwzględnił późniejszych zmian orzecznictwa, w szczególności tych dotyczących umieszczenia nazwy IRISL w wykazie, mimo że oparł się on jednocześnie na informacjach przedstawionych przez Radę po przyjęciu zaskarżonych środków w celu stwierdzenia, że nie doszło do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii. Ponadto zaskarżone środki nie pozwalają na umieszczenie w wykazie nazwy podmiotu, który jedynie działał w imieniu IRISL.

37. Rada wnosi z kolei o oddalenie zarzutu drugiego. Jej zdaniem HTTS błędnie zinterpretowała pkt 56 zaskarżonego wyroku, ponieważ Sąd nie uznał, że powiązania własnościowe nie odgrywają żadnej roli w ocenie spełnienia przesłanek umieszczenia w wykazie. W odniesieniu do uwzględnienia przez Sąd informacji przedłożonych przez Radę po przyjęciu zaskarżonych środków, które doprowadziły go do

43 Sam Sąd nie wydawał się już wierzyć, że takie trudności lub zagrożenia istniały w przypadku HTTS: zob. wyrok z dnia 18 września 2015 r., HTTS i Bateni/Rada (T-45/14, niepublikowany, EU:T:2015:650, pkt 63 i nast.).

44 Dla pełności wywodu chciałbym zwrócić uwagę, że w ramach kontroli legalności decyzji Komisji o charakterze quasi-karnym w dziedzinie, w której sąd Unii sprawuje pełną kontrolę, sąd ten może w imię poszanowania prawa do obrony uwzględnić okoliczności, które nie były znane Komisji w chwili wydania jej decyzji. Możliwość ta wydaje się jednak bardzo ograniczona i działa jedynie na korzyść osób, które zamierzają bronić się przeciwko działaniu instytucji, a nie odwrotnie. Zobacz np. wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja (C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Zobacz pkt 14 niniejszej opinii.

wniosku, że istnieje prawdopodobieństwo, iż HTTS jest kontrolowana przez IRISL lub działa w jego imieniu, Rada odsyła do argumentacji przedstawionej w ramach zarzutu pierwszego. Ponadto z zaskarżonych środków jasno wynika, że kryterium umieszczenia w wykazie było alternatywne i dotyczyło zarówno przypadku podmiotu pozostającego pod kontrolą IRISL, jak i przypadku podmiotu działającego w imieniu IRISL. Rada zgadza się z analizą Sądu dotyczącą różnych informacji i twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa, uznając brak wystarczająco istotnego naruszenia ze względu na to, że w świetle tych informacji było prawdopodobne, iż HTTS spełnia przesłanki sformułowane w zaskarżonych środkach dla celów umieszczenia jej nazwy w wykazie.

38. Komisja podziela w istocie stanowisko Sądu i uważa, iż argument dotyczący błędnej oceny okoliczności faktycznych dokonanej przez Sąd, co doprowadziło go do wniosku, że można było uznać, iż wnosząca odwołanie spełniła kryterium umieszczenia w wykazie, jest niedopuszczalny, ponieważ HTTS nie podniosła zarzutu przeinaczenia okoliczności faktycznych, a kontrola Trybunału w ramach odwołania tradycyjnie ogranicza się do kwestii prawnych.

b) Ocena

39. Przede wszystkim zarzut podniesiony przeciwko pkt 56 zaskarżonego wyroku należy oddalić, ponieważ – jak słusznie twierdzi Rada – wnosząca odwołanie błędnie zrozumiała ten punkt. Sąd nie naruszył prawa, gdy orzekł, że spółkę można uznać za „pozostającą w posiadaniu lub pod kontrolą innego podmiotu", jeżeli ów podmiot znajduje się w sytuacji, w której jest on w stanie wpływać na decyzje handlowe danej spółki, nawet w braku jakiegokolwiek powiązania własnościowego. Nie oznacza to, że Sąd nie uwzględnił ewentualnych powiązań własnościowych, lecz po prostu że brak powiązania własnościowego nie jest wystarczający, aby uznać, że kryterium umieszczenia w wykazie nie jest spełnione, tym bardziej że wspomniane kryterium zostało wyraźnie sformułowane w sposób alternatywny i dotyczyło zarówno przypadku sytuacji pozostawania w posiadaniu, jak też pozostawania pod kontrolą. Z powyższych rozważań wynika również, że zarzut, zgodnie z którym zaskarżone środki nie pozwalają na umieszczenie w wykazie nazwy spółki, która jedynie działa w imieniu IRISL, należy, biorąc pod uwagę samo brzmienie kryterium umieszczenia w wykazie w zaskarżonych środkach, oddalić jako bezzasadny. Dokonana przez Sąd wykładnia treści kryteriów nie narusza wobec tego prawa.

40. W pozostałym zakresie, jak wynika z pkt 58 i nast. zaskarżonego wyroku, Sąd zastosował w rozpatrywanej sprawie, w okolicznościach, które przedstawił w pkt 42–53 tego wyroku, test mający na celu ustalenie, czy miało miejsce ewidentnie istotne naruszenie prawa Unii. Sprawdzając, czy zarzucane Radzie naruszenie kryteriów umieszczenia w wykazie mogło stanowić takie naruszenie, Sąd stwierdził, że „informacje i dowody przedstawione w niniejszym przypadku przez Radę stanowią istotne, wystarczająco precyzyjne i spójne poszlaki pozwalające stwierdzić w ramach niniejszej skargi o odszkodowanie, że okoliczność, iż HTTS »znajdowała się pod kontrolą i/lub działa[ła] na rachunek IRISL«, należy uznać za przynajmniej prawdopodobną"[46]. W związku z tym chociaż Rada przyznała, że w chwili podjęcia decyzji o umieszczeniu nazwy wnoszącej odwołanie w wykazie w 2010 r. nie posiadała żadnych informacji ani dowodów i nie przedstawiła w tym dniu szczególnych i konkretnych powodów, dla których nazwa HTTS została umieszczona w wykazie[47], fakt, że następnie uzyskała te informacje i dowody, sprawił, iż umieszczenie jej nazwy w wykazie z 2010 r. było *z prawdopodobieństwem* uzasadnione w oczach Sądu, co wykluczyło istnienie wystarczająco istotnego naruszenia[48].

46 Zobacz pkt 58 zaskarżonego wyroku.

47 Warto bowiem zauważyć, że powody podane w zaskarżonych środkach w celu uzasadnienia decyzji o umieszczeniu w wykazie stanowią jedynie powtórzenie samego kryterium umieszczenia w wykazie.

48 Pragnę wskazać, że w ramach kontroli legalności uzasadnienia środka ograniczającego kontrola sądowa, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, nie może ograniczać się do oceny abstrakcyjnego prawdopodobieństwa przywołanych powodów, ale musi dotyczyć tego, czy powody te – lub co najmniej jeden z nich, uważany za sam w sobie wystarczający do wsparcia tej decyzji – są wykazane: zob. wyrok z dnia 19 grudnia 2018 r., Azarow/Rada (C-530/17 P, EU:C:2018:1031, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

41. Wspomniane rozumowanie jest obarczone tym samym naruszeniem prawa, które zostało zidentyfikowane w ramach zarzutu pierwszego, ponieważ stanowi ono jego naturalną kontynuację, gdyż Sąd w praktyce próbował uzasadnić stanowisko o charakterze bardziej teoretycznym. Dlatego też nie uważam, jak twierdzą Rada i Komisja, że jest to po prostu próba skrytykowania przez HTTS oceny faktów, co, poza przypadkiem ich przeinaczenia, czego nie podniesiono, nie podlega kontroli Sądu w postępowaniu odwoławczym. Z tych samych względów, co przedstawione w ramach rozważań poświęconych zarzutowi pierwszemu, należy stwierdzić, że Sąd nie uwzględnił właściwego momentu czasowego, tj. momentu, w którym miało miejsce zarzucane Radzie zachowanie. Innymi słowy, posługując się językiem lekarskim – chociaż prawidłowo rozpoznano symptom naruszenia prawa w pkt 42 i nast. zaskarżonego wyroku, oczywiste jest, że choroba wystąpiła w pkt 58 i nast. zaskarżonego wyroku, skutkiem czego cała przeprowadzona analiza odnosząca się do wykrycia wystarczająco istotnego naruszenia, w tym przypadku kryteriów umieszczenia w wykazie – z powodu niewystarczających dowodów, została ostatecznie zainfekowana.

42. Podobnie jak wnosząca odwołanie, dziwię się stwierdzeniu Sądu poczynionemu w pkt 63 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „w *czasie umieszczenia nazwy skarżącej* w spornych wykazach […] nie została jeszcze stwierdzona nieważność umieszczenia w wykazach nazw IRISL, HDSL i SAPID”[49]. W odpowiedzi na to zastrzeżenie Sąd odmówił wzięcia pod uwagę kwestii, na które powołuje się wnosząca odwołanie i które wystąpiły po przyjęciu zaskarżonych środków. W związku z tym w oczywisty sposób nie uwzględnił tego samego momentu czasowego, który wziął pod uwagę w celu dokonania oceny zachowania Rady i dowodów, na które się powoływała. Po raz kolejny zastosował inne standardy wobec Rady, a inne wobec wnoszącej odwołanie.

43. Wynika z tego, że rozumowanie Sądu w odniesieniu do zastrzeżenia dotyczącego wystarczająco istotnego naruszenia kryteriów umieszczenia w wykazie narusza prawo, gdyż Rada nie wykazała na podstawie wystarczających dowodów, że HTTS znajdowała się pod kontrolą IRISL. Z powyższych względów zarzut drugi należy uwzględnić.

2. W przedmiocie zarzutów trzeciego i czwartego rozpatrywanych łącznie

a) Streszczenie argumentów stron

44. W ramach zarzutów trzeciego i czwartego, które należy rozważyć łącznie, HTTS utrzymuje w istocie, po pierwsze, że Sąd naruszył prawo, nie uznając, że niezgodność z prawem, która została stwierdzona w odniesieniu do rozporządzenia nr 961/2010, miała wpływ na zgodność z prawem rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, gdyż wnosząca odwołanie nie wniosła skargi o stwierdzenie nieważności tego ostatniego rozporządzenia. Ustanowione w ten sposób domniemanie zgodności z prawem rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 powinno zatem zostać obalone i nie jest możliwe, jak to uczynił Sąd w pkt 89 i 90 zaskarżonego wyroku, uzasadnienie go powodami późniejszymi w stosunku do naruszenia obowiązku uzasadniania, które powodowało wadliwość rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010. Po drugie, zdaniem HTTS pkt 88 zaskarżonego wyroku narusza prawo, ponieważ niewystarczające uzasadnienie należy uznać za otwierające drogę do odszkodowania. HTTS przypomina o zasadniczym charakterze obowiązku uzasadnienia i jego związku z zasadą skutecznej ochrony sądowej, jak wynika z wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada[50]. Sąd nie mógł po prostu stwierdzić, że niewystarczające uzasadnienie nie było, co do zasady, wystarczające do powstania odpowiedzialności Unii, lecz powinien był sprawdzić w rozpoznawanym przez siebie wypadku, czy naruszenie obowiązku uzasadnienia nie doprowadziło do naruszenia skutecznej ochrony sądowej wnoszącej odwołanie, co mogło prowadzić do powstania prawa do odszkodowania.

49 Podkreślenie własne.

50 Wyrok z dnia 25 listopada 2014 r. (T-384/11, EU:T:2014:986).

45. Rada wnosi w istocie o oddalenie tych dwóch zarzutów. Z jednej strony Sąd słusznie uznał, że zakres wyroku z dnia 7 grudnia 2011 r., HTTS/Rada [51] jest ograniczony wyłącznie do rozporządzenia nr 961/2010. Co więcej, Sąd prawidłowo orzekł, że w ramach toczącego się przed nim postępowania to do HTTS należało przedstawienie odrębnej argumentacji w celu wykazania, że naruszenie obowiązku uzasadnienia wpływa również na rozporządzenie wykonawcze nr 668/2010, czego ta nie uczyniła. Z drugiej strony wyłączenie możliwości dochodzenia odszkodowania z powodu niewystarczającego uzasadnienia jest jego zdaniem uzasadnione przez ograniczoną funkcję wyrównawczą prawa do odszkodowania, co ma na celu zachowanie zdolności instytucji Unii do działania. Sąd zresztą jedynie przypominał utrwalone orzecznictwo. HTTS nie wykazała związku pomiędzy naruszeniem obowiązku uzasadnienia i wynikającym z tego możliwym naruszeniem jej prawa do skutecznej ochrony sądowej ani powodów, dla których nie miała możliwości skorzystania z prawa do obrony. Fragment wyroku Safa Nicu Sepahan/Rada [52], na którym HTTS się opiera, nie jest zresztą związany z tą problematyką, lecz raczej dotyczy kontroli zasadności zaskarżonych środków ograniczających. W każdym razie wystarczy, że wnosząca odwołanie może zapoznać się z uzasadnieniem w ramach skargi o odszkodowanie.

46. Komisja podziela w istocie argumentację Rady.

b) Ocena

47. Zarzuty trzeci i czwarty odnoszą się do części zaskarżonego wyroku poświęconej badaniu zarzutów opartych na naruszeniu obowiązku uzasadnienia spornych decyzji o umieszczeniu w wykazie stanowiących wystarczająco istotne naruszenie. Aby to wykazać, HTTS powołuje się zasadniczo na wyrok, w którym Sąd stwierdził nieważność rozporządzenia nr 961/2010 ze względu na brak uzasadnienia w zakresie dotyczącym wnoszącej odwołanie. Rozważania w ramach tego badania wykazują ponadto, że argumentacja wnoszącej odwołanie odnosi się również do problematyki skutecznej ochrony sądowej [53].

48. Co się tyczy zastrzeżenia dotyczącego domniemania zgodności z prawem rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 ze względu na to, że HTTS nie wniosła skargi o stwierdzenie jego nieważności, Sąd słusznie orzekł, że z wyroku, w którym stwierdził jedynie nieważność rozporządzenia nr 961/2010, nie płynie żaden wniosek dotyczący niezgodności z prawem rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, i że to do HTTS należało wykazanie powodów, dla których jej zdaniem umieszczenie jej nazwy w rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010 mogło zostać uznane za wystarczająco istotne naruszenie ciążącego na Radzie obowiązku uzasadnienia. Zastrzeżenie to należy zatem oddalić jako bezzasadne.

49. Następnie należy zauważyć, że pkt 89 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „w ramach [tej] skargi o odszkodowanie zgodność z prawem rozpatrywanego środka ograniczającego musi w każdym razie być oceniana również w świetle uzasadnienia późniejszego, przywołanego przez Radę w jej decyzji 2012/35/WPZiB[[54]]” [55], stanowi przejaw ponownego naruszenia prawa, którego Sąd dopuścił się w odniesieniu do założeń jego analizy. Ścisła terminologia polegająca na prawidłowe zrozumienie pojęć i różnica między skargami skłania mnie do podkreślenia, że chodzi tu o rozporządzenie nr 961/2010 i że kwestia jego zgodności z prawem została ostatecznie rozstrzygnięta w wyroku Sądu, który stwierdził jego nieważność w odniesieniu do HTTS. Jednakże punkt 89 wyraźnie wprowadza zamieszanie i sugeruje, że niezgodność z prawem stwierdzona w skardze o stwierdzenie nieważności może zostać podważona w ramach skargi o odszkodowanie. Mam nadzieję, że w wystarczającym

51 T-562/10, EU:T:2011:716, pkt 68, 69.

52 Wyrok z dnia 25 listopada 2014 r. (T-384/11, EU:T:2014:986, pkt 68, 69).

53 Zobacz pkt 74–78 zaskarżonego wyroku.

54 Decyzja z dnia 23 stycznia 2012 r. zmieniająca decyzję 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. 2012, L 19, s. 22).

55 Wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., HTTS/Rada (T-692/15, EU:T:2017:890). Podkreślenie własne.

stopniu wykazałem, że tak nie jest. W każdym razie wydaje się również jasne, że w chwili dokonywania oceny, czy naruszenie obowiązku uzasadnienia przez Radę w momencie podejmowania decyzji o umieszczeniu nazwy wnoszącej odwołanie w wykazie na mocy rozporządzenia nr 961/2010 stanowi wystarczająco istotne naruszenie, Sąd ponownie, jak słusznie podniosła HTTS, wziął pod uwagę kwestie, które zaistniały po 2010 r.[56], podważając w ten sposób swoje rozumowanie. Ponieważ zarzut ten jest uzasadniony, należy uwzględnić zarzut trzeci.

50. Jeśli chodzi o kwestię systemowego wyłączenia odpowiedzialności Unii w przypadku niewystarczającego uzasadnienia aktu, z zaskarżonego wyroku wynika, że sam Sąd uznał, iż argumenty przedstawione przez HTTS w związku z naruszeniem obowiązku uzasadnienia mogą zostać rozszerzone poprzez powołanie się na zasadę skutecznej ochrony sądowej[57]. Zakładając, że orzecznictwo przytoczone w pkt 88 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym „niewystarczający charakter uzasadnienia aktu prawnego nie może prowadzić do powstania odpowiedzialności [pozaumownej Unii]", jest stosowane w ten sam sposób w dziedzinie środków ograniczających[58], wydaje się jednak, że Sąd nie zatrzymał się na tym stwierdzeniu, aby oddalić zarzut, lecz poszedł dalej w swojej analizie, o czym świadczy użycie w pkt 89 wyrażenia „niemniej jednak", w celu sprawdzenia, przy użyciu metody, która moim zdaniem jest nieprawidłowa, czy powody przedstawione w 2012 r. mogły wyjaśnić nie tylko wnoszącej odwołanie, ale również Sądowi powody umieszczenia nazwy HTTS w wykazie i przyczyny leżące u podstaw szkody, którą HTTS miała ponieść. Czyniąc to, i nawet gdyby ta analiza miała jedynie ograniczony zakres, Sąd rzeczywiście uznał możliwość – quod non – że naruszenie obowiązku uzasadnienia było na tyle istotne, że stanowiło wystarczająco poważne naruszenie skutecznej ochrony sądowej HTTS. W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić.

C. Wnioski z analizy

51. Z uwagi na naruszenie prawa, które powoduje wadliwość rozumowania Sądu i które miało przełożenie na całą analizę istnienia wystarczająco istotnego naruszenia, proponuję, aby Trybunał uwzględnił zarzuty pierwszy, drugi i trzeci. Ponadto według mnie stan postępowania nie pozwala na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy, i to z trzech powodów.

52. Po pierwsze, jak właśnie wykazałem, Sąd nie zastosował odpowiedniego testu przy ustalaniu, czy doszło do wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii. Bez uszczerbku dla wyniku analizy wystarczająco istotnego naruszenia w oparciu o prawidłowy test, test ten będzie wymagał oceny okoliczności faktycznych dotyczących sytuacji w 2010 r., której opis, jak się wydaje, nie znajduje się w aktach sprawy przedłożonych Trybunałowi.

53. Następnie, zakładając, że zastosowanie tego testu doprowadzi do wniosku, iż pierwsza przesłanka odpowiedzialności pozaumownej Unii została spełniona, konieczne będzie ustalenie, czy spełnione zostały także dwie pozostałe przesłanki. Jednakże, jak już wspomniałem powyżej[59], ponieważ Sąd wstrzymał swoją analizę, stwierdzając, że nie doszło do wystarczająco istotnego naruszenia, nie orzekł on o kolejnych przesłankach. Ponadto akta sprawy przedłożone Trybunałowi nie pozwalają mu na samodzielne rozstrzygnięcie tych kwestii.

56 Zobacz pkt 90 zaskarżonego wyroku.

57 Zobacz pkt 78 zaskarżonego wyroku.

58 Można bowiem zastanawiać się nad ich indywidualnym charakterem i istotnym przełożeniem na prawa i wolności zainteresowanych osób i podmiotów (zob. w szczególności wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 40). Wydaje mi się, że kwestia bezpośredniego zastosowania orzecznictwa dotyczącego obowiązku uzasadnienia aktów regulacyjnych do środków ograniczających, która nie została wprost podniesiona w ramach niniejszego odwołania, nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Trybunał – jedynym znanym mi wyrokiem dotyczącym tej problematyki jest wyrok z dnia 11 lipca 2007 r., Sison/Rada (T-47/03, niepublikowany, EU:T:2007:207, pkt 238).

59 Zobacz pkt 9 niniejszej opinii.

54. Wreszcie, zakładając, że w tym razem spełnione zostaną wszystkie przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, konieczne będzie ustalenie wysokości odszkodowania za szkodę lub zajęcie stanowiska w przedmiocie argumentu Rady dotyczącego przedawnienia roszczenia o odszkodowanie, co do którego Sąd się nie wypowiedział, wobec czego nie może być on przedmiotem dyskusji między stronami w toku postępowania odwoławczego.

55. Z uwagi na wszystkie te powody i nie przesądzając rozstrzygnięcia, do którego dojdzie Sąd w następstwie zgodnej tym razem z prawem analizy pierwszej z przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, proponuję, aby Trybunał przekazał Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania na podstawie art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału.

V. W przedmiocie kosztów

56. Ponieważ w następstwie mojej analizy zaproponowałem przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd, rozstrzygnięcie o kosztach musi nastąpić w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie, na podstawie art. 137 regulaminu postępowania, mającego zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie jego art. 184 § 1.

VI. Wnioski

57. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał orzekł, że:

1) Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2017 r., HTTS/Rada (T-692/15, EU:T:2017:890) zostaje uchylony.

2) Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej do ponownego rozpoznania.

3) Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.