Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

16 de setembro de 2013 *

«Política externa e de segurança comum — Medidas restritivas tomadas contra o Irão com o objetivo de impedir a proliferação nuclear — Congelamento de fundos — Dever de fundamentação — Erro de apreciação»

No processo T-489/10,

Islamic Republic of Iran Shipping Lines, com sede em Teerão (Irão), e outras 17 recorrentes cujos nomes figuram em anexo, representadas por F. Randolph, QC, M. Lester, barrister, e M. Taher, solicitor,

recorrentes,

contra

Conselho da União Europeia, representado por M. Bishop e R. Liudvinaviciute-Cordeiro, na qualidade de agentes,

recorrido,

apoiado pela

Comissão Europeia, representada por M. Konstantinidis e T. Scharf, na qualidade de agentes,

e pela

República Francesa, representada por G. de Bergues e E. Ranaivoson, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido de anulação parcial da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39), do Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 423/2007 que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 195, p. 25), da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81), do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007 (JO L 281, p. 1), e do Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento n.º 961/2010 (JO L 88, p. 1),

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção),

composto por: I. Pelikánová (relatora), presidente, K. Jürimäe e M. van der Woude, juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 23 de abril de 2013,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 O presente processo inscreve-se no quadro das medidas restritivas instauradas com vista a pressionar a República Islâmica do Irão a pôr termo às atividades nucleares que apresentem um risco de proliferação e ao desenvolvimento de vetores de armas nucleares (a seguir «proliferação nuclear»).

2 Em 26 de julho de 2010, as recorrentes, as Islamic Republic of Iran Shipping Lines (a seguir «IRISL») e outras 17 recorrentes cujos nomes figuram em anexo, foram inscritas na lista das entidades que contribuem para a proliferação nuclear, que figura no anexo II da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39).

3 Consequentemente, as recorrentes foram inscritas na lista do Anexo V do Regulamento (CE) n.º 423/2007 do Conselho, de 19 de abril de 2007, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 103, p. 1), pelo Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento n.º 423/2007 (JO L 195, p. 25). Esta inscrição provocou o congelamento dos fundos e dos recursos económicos das recorrentes.

4 Na Decisão 2010/413, o Conselho da União Europeia invocou os motivos seguintes em relação às IRISL:

«A[s] IRISL t[ê]m estado implicada[s] no transporte de equipamento militar, incluindo equipamento proibido, originário do Irão. Três dos incidentes ocorridos envolveram violações mais que evidentes, comunicadas ao Comité das Sanções contra o Irão do Conselho de Segurança [das Nações Unidas]. A ligação da[s] IRISL à proliferação de armas é de tal ordem que obrigou o [Conselho de Segurança das Nações Unidas] a exortar os Estados a inspecionarem os navios da[s] IRISL, [desde] que haja motivos razoáveis para crer que o navio em causa transporta mercadoria proibida nos termos das [Resoluções] 1803 e 1929 [do Conselho de Segurança das Nações Unidas].»

5 Além disso, nos motivos da Decisão 2010/413 relativos à IRISL Marine Services and Engineering Co., o Conselho referiu que as IRISL «facilit[aram] também repetidas violações do disposto na [Resolução] 1747 [do Conselho de Segurança das Nações Unidas]».

6 As outras recorrentes foram identificadas na Decisão 2010/413, no essencial, como sociedades detidas ou controladas pelas IRISL ou que atuam por conta destas. Além disso, as Khazar Shipping Lines foram identificadas como uma sociedade que «[f]acilitou operações de transporte que envolveram entidades designadas pela[s Nações Unidas] e pelos [Estados Unidos], designadamente do Melli Bank, transportando para o Irão mercadoria — oriunda de países como a Rússia e o Cazaquistão — que envolve riscos de proliferação».

7 Os motivos invocados a respeito das recorrentes no Regulamento de Execução n.º 668/2010 são, no essencial, os mesmos que os invocados na Decisão 2010/413.

8 Por carta de 25 de agosto de 2010, as recorrentes convidaram o Conselho a comunicar-lhes os documentos e os elementos de prova em que se baseava a sua inscrição na lista do anexo II da Decisão 2010/413 e na do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007.

9 Por carta de 13 de setembro de 2010, o Conselho respondeu, designadamente, que as alegações contra as IRISL estavam descritas no relatório anual de 2009 do Comité de Sanções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (a seguir «Conselho de Segurança»), de que juntou uma cópia.

10 Por carta de 14 de setembro de 2010, as recorrentes pediram explicações mais amplas e os elementos de prova em que o Conselho se tinha baseado. O Conselho respondeu por carta de 20 de setembro de 2010, à qual juntou duas propostas de adoção das medidas restritivas respeitantes às IRISL e às Khazar Shipping Lines, apresentadas por Estados-Membros.

11 A inscrição das recorrentes no anexo II da Decisão 2010/413 foi mantida pela Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413 (JO L 281, p. 81). A fundamentação relativa às recorrentes é idêntica à invocada na Decisão 2010/413.

12 Tendo o Regulamento n.º 423/2007 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 281, p. 1), as recorrentes foram inscritas pelo Conselho no Anexo VIII deste último regulamento. Em consequência, os fundos e os recursos económicos das recorrentes foram congelados por força do artigo 16.º, n.º 2, do referido regulamento. A fundamentação relativa às recorrentes é, no essencial, a mesma que a invocada na Decisão 2010/413.

13 Tendo o Regulamento n.º 961/2010 sido revogado pelo Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão (JO L 88, p. 1), as recorrentes foram inscritas pelo Conselho no Anexo IX deste último regulamento. A fundamentação relativa às recorrentes é, no essencial, a mesma que a invocada na Decisão 2010/413. Em consequência, os fundos e os recursos económicos das recorrentes foram congelados por força do artigo 23.º, n.º 2, do referido regulamento.

Tramitação processual e pedidos das partes

14 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 8 de outubro de 2010, as recorrentes, a Cisco Shipping Co. Ltd e a IRISL Multimodal Transport Co. interpuseram o presente recurso.

15 Por carta de 24 de novembro de 2010, a Cisco Shipping Co. Ltd e a IRISL Multimodal Transport desistiram do recurso. Por despacho do Tribunal Geral (Quarta Secção) de 8 de dezembro de 2010, foi cancelado o seu registo enquanto recorrentes e foram condenadas a suportar as suas próprias despesas.

16 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 21 de dezembro de 2010, as recorrentes adaptaram os seus pedidos na sequência da adoção, em 25 de outubro de 2010, da Decisão 2010/644 e do Regulamento n.º 961/2010.

17 Por requerimentos apresentados na Secretaria do Tribunal Geral em 14 e 22 de março de 2011, a Comissão Europeia e a República Francesa pediram que fosse admitida a sua intervenção no presente processo, em apoio do Conselho. Por despacho de 10 de maio de 2011, o presidente da Quarta Secção do Tribunal Geral autorizou essas intervenções.

18 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 30 de novembro de 2012, as recorrentes adaptaram os seus pedidos na sequência da adoção, em 23 de março de 2012, do Regulamento n.º 267/2012.

19 Com base no relatório da juíza-relatora, o Tribunal Geral (Quarta Secção) decidiu, em 12 de março de 2013, iniciar a fase oral do processo e, no quadro das medidas de organização do processo previstas no artigo 64.º do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, colocou questões escritas às recorrentes e ao Conselho, convidando-os a responder-lhes na audiência.

20 Na audiência de 23 de abril de 2013, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões escritas e orais colocadas pelo Tribunal Geral.

21 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— anular a Decisão 2010/413, o Regulamento de Execução n.º 668/2010, a Decisão 2010/644, o Regulamento n.º 961/2010 e o Regulamento n.º 267/2012, na parte em que esses atos lhes dizem respeito;

— condenar o Conselho nas despesas.

22 O Conselho, apoiado pela Comissão, conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas.

23 A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal Geral se digne negar provimento ao recurso.

Questão de direito

Quanto ao mérito

24 As recorrentes invocam cinco fundamentos. O primeiro fundamento é relativo à violação dos seus direitos de defesa e do seu direito a uma proteção jurisdicional efetiva. O segundo fundamento é relativo à violação do dever de fundamentação. O terceiro fundamento é relativo à violação do princípio da proporcionalidade, do seu direito de propriedade e do seu direito a exercer uma atividade económica. O quarto fundamento é relativo a um erro de apreciação quanto à adoção das medidas restritivas a seu respeito. O quinto fundamento é relativo à ilegalidade do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, do Regulamento n.º 267/2012, na medida em que estas disposições preveem uma proibição de efetuar operações de carga e de descarga.

25 O Tribunal Geral considera que importa examinar, num primeiro momento, o segundo fundamento, na parte em que diz respeito aos motivos relativos às IRISL, e, depois, o quarto fundamento.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, na parte em que diz respeito aos motivos relativos às IRISL

26 Segundo as recorrentes, o Conselho violou o dever de fundamentação em dois aspetos. Por um lado, os motivos contra as IRISL enunciados nos atos impugnados são insuficientes na medida em que não demonstram, de forma clara e inequívoca, por que é que o Conselho considerou que as IRISL preenchiam os critérios para a adoção e a manutenção das medidas restritivas de que são alvo, não obstante os argumentos apresentados pelas recorrentes. Em especial, o Conselho limitou-se a

reproduzir alegações do Conselho de Segurança. Por outro lado, antes da adoção das medidas restritivas de que são alvo, não foi comunicada às recorrentes nenhuma fundamentação relativa às IRISL.

27 O Conselho, apoiado pelas intervenientes, contesta a procedência dos argumentos das recorrentes.

28 Segundo a jurisprudência, o dever de fundamentar um ato lesivo, tal como previsto no artigo 296.º, segundo parágrafo, TFUE e, mais concretamente, no caso em apreço, no artigo 24.º, n.º 3, da Decisão 2010/413, no artigo 15.º, n.º 3, do Regulamento n.º 423/2007, no artigo 36.º, n.º 3, do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 46.º, n.º 3, do Regulamento n.º 267/2012, tem por finalidade, por um lado, fornecer ao interessado uma indicação suficiente para saber se o ato está bem fundamentado ou se, eventualmente, enferma de um vício que permita contestar a sua validade perante o juiz da União Europeia e, por outro, permitir a este último exercer a sua fiscalização da legalidade desse ato. O dever de fundamentação assim instituído constitui um princípio essencial do direito da União que apenas admite derrogações com base em considerações imperativas. Portanto, a fundamentação deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que o ato que lhe é lesivo, não podendo a sua falta ser sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do ato no decurso do processo perante o juiz da União (v., neste sentido, acórdão de 14 de outubro de 2009, Bank Melli Iran/Conselho, T-390/08, Colet., p. II-3967, n.º 80 e jurisprudência referida).

29 Por conseguinte, a menos que considerações imperativas relativas à segurança da União ou dos seus Estados-Membros ou à condução das suas relações internacionais se oponham à comunicação de certos elementos, o Conselho é obrigado a dar conhecimento à entidade que é alvo de medidas restritivas dos motivos específicos e concretos por que considera que essas medidas devem ser adotadas. Deve, assim, mencionar os elementos de facto e de direito de que depende a justificação legal das medidas em causa e as considerações que o levaram a tomá-las (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 28, *supra*, n.º 81 e jurisprudência referida).

30 Por outro lado, a fundamentação deve ser adaptada à natureza do ato em causa e ao contexto em que o mesmo foi adotado. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso concreto, designadamente do conteúdo do ato, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas direta e individualmente afetadas pelo ato podem ter em obter explicações. Não se exige que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que o caráter suficiente de uma fundamentação deve ser apreciado à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. Em especial, um ato lesivo está suficientemente fundamentado quando tiver sido adotado num contexto conhecido da pessoa interessada, que lhe permita compreender o alcance da medida adotada a seu respeito (v. acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 28, *supra*, n.º 82 e jurisprudência referida).

31 Em primeiro lugar, quanto à falta de comunicação da fundamentação antes da adoção dos atos impugnados, basta recordar que, segundo jurisprudência assente, o Conselho não tem de comunicar previamente à pessoa ou entidade em causa os motivos nos quais essa instituição entende basear a inscrição inicial do seu nome na lista das pessoas e entidades cujos fundos são congelados. Com efeito, essa medida, para não comprometer a sua eficácia, deve, pela sua própria natureza, poder beneficiar do efeito surpresa e ser aplicada imediatamente. Nesse caso, é suficiente, em princípio, que a instituição comunique as razões à pessoa ou entidade em causa e lhe conceda o direito a ser ouvida simultaneamente com ou imediatamente após a adoção da decisão (acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de dezembro de 2011, França/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Colet., p. I-13427, n.º 61).

32 Em segundo lugar, quanto à pretensa insuficiência dos motivos, há que salientar, a título preliminar, que, segundo o Conselho e a Comissão, as medidas restritivas de que as IRISL são alvo podem assentar em duas bases jurídicas independentes. Por um lado, segundo eles, as circunstâncias alegadas contra as IRISL demonstram que estas prestavam apoio à proliferação nuclear na aceção do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, do artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007, do artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «primeiro critério»). Por outro lado, resulta dessas mesmas circunstâncias que as IRISL ajudaram uma pessoa, uma entidade ou um organismo que figura numa lista a violar as disposições da Decisão 2010/413, do Regulamento n.º 961/2010, do Regulamento n.º 267/2012 e das resoluções aplicáveis do Conselho de Segurança, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, do artigo 16.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento n.º 267/2012 (a seguir «segundo critério»).

33 Por conseguinte, importa verificar se o Conselho justificou, de forma suficiente, a aplicação às IRISL de cada um destes dois critérios alternativos. Neste contexto, há que ter em consideração, além da fundamentação dos atos impugnados, o relatório anual de 2009 do Comité de Sanções do Conselho de Segurança, comunicado às recorrentes em 13 de setembro de 2010, e a proposta de adoção das medidas restritivas de que as IRISL são alvo, comunicada pelo Conselho às recorrentes por carta de 20 de setembro de 2010. Com efeito, estes elementos foram comunicados antes da interposição do recurso.

34 Quanto ao primeiro critério, a fundamentação dos atos impugnados, reproduzida no n.º 4, *supra*, refere-se, por um lado, a três incidentes em que as IRISL estão implicadas no transporte de material militar originário do Irão, qualificados pelo Conselho de «atividades sensíveis em termos de proliferação», e, por outro, à posição do Conselho de Segurança a respeito das IRISL.

35 O relatório anual de 2009 do Comité de Sanções do Conselho de Segurança fornece detalhes complementares sobre os três incidentes em causa, uma vez que precisa, designadamente, que originaram a apreensão de mercadorias proibidas pelas autoridades e identifica os navios em questão.

36 Considerados conjuntamente, estes elementos são suficientes para permitir às recorrentes compreender que o Conselho se baseou, por um lado, nos três incidentes em que as IRISL estiveram implicadas no transporte de mercadorias proibidas e, por outro, no facto de o Conselho de Segurança ter considerado necessário pedir aos Estados para inspecionarem, em determinadas circunstâncias, os navios das IRISL, para concluir que estas prestavam apoio à proliferação nuclear. De resto, os três incidentes foram descritos com um grau de precisão suficiente, o que é comprovado pelo facto de as circunstâncias que os rodearam terem sido abordadas em pormenor pelas recorrentes, tanto nas observações que apresentaram ao Conselho como nos articulados perante o Tribunal Geral.

37 Neste contexto, importa ainda rejeitar o argumento das recorrentes segundo o qual o Conselho se limitou, erradamente, a reiterar os motivos invocados pelo Conselho de Segurança. Com efeito, nada se opõe a que o Conselho faça sua a fundamentação fornecida por outros órgãos ou instituições, desde que seja suficientemente precisa.

38 Em contrapartida, a aplicação do segundo critério às IRISL não está suficientemente fundamentada. Com efeito, por um lado, a fundamentação reproduzida no n.º 4, *supra*, não se refere ao facto de a conduta imputada às IRISL estar relacionada com a vontade de contornar o efeito das medidas restritivas aplicadas a um terceiro. Por outro lado, embora a fundamentação reproduzida no n.º 5, *supra*, refira o facto de as IRISL terem facilitado violações repetidas do disposto na Resolução 1747 (2007) do Conselho de Segurança, não precisa nem a natureza das violações alegadas, nem as suas datas, nem as entidades ou bens em causa. Em consequência, mesmo admitindo que possa ser tomada em consideração, apesar de não ter sido expressamente invocada a respeito das IRISL, é excessivamente vaga.

39 Nestas circunstâncias, há que rejeitar o segundo fundamento na parte em que diz respeito à aplicação do primeiro critério às IRISL e acolhê-lo na parte em que diz respeito à aplicação do segundo critério às mesmas. Atendendo a que os dois critérios acima referidos são alternativos, o caráter insuficiente da fundamentação relativa ao segundo critério não justifica a anulação dos atos impugnados na parte em que dizem respeito às IRISL. No entanto, tendo em conta o declarado no n.º 38, *supra*, o segundo critério não poderá ser tomado em consideração no exame dos outros fundamentos das recorrentes.

Quanto ao quarto fundamento, relativo a um erro de apreciação quanto à adoção das medidas restritivas contra as recorrentes

40 As recorrentes sustentam que o Conselho cometeu um erro de apreciação ao ter considerado que elas deviam ser alvo de medidas restritivas, uma vez que se baseou em meras presunções, não identificou elementos que permitam considerar que estavam implicadas na proliferação nuclear e não tomou em consideração os seus argumentos.

41 O Conselho, apoiado pela Comissão e pela República Francesa, contesta a procedência dos argumentos das recorrentes.

42 Segundo jurisprudência constante, a fiscalização jurisdicional da legalidade de um ato que adota medidas restritivas contra uma entidade abrange a apreciação dos factos e das circunstâncias invocadas para o justificar, bem como a verificação dos elementos de prova e de informação em que assenta essa apreciação. Em caso de contestação, incumbe ao Conselho apresentar esses elementos com vista à sua fiscalização pelo juiz da União (v., neste sentido, acórdão Bank Melli Iran/Conselho, referido no n.º 28, *supra*, n.ºs 37 e 107).

43 Consequentemente, no caso em apreço, importa verificar se foi acertadamente que o Conselho considerou que as recorrentes deviam ser alvo de medidas restritivas, por um lado, em razão da circunstância de as IRISL e as Khazar Shipping Lines estarem implicadas na proliferação nuclear e, por outro, em razão da circunstância de as outras recorrentes, que não as IRISL, serem detidas ou controladas por estas ou atuarem por conta destas.

– Quanto à implicação das IRISL na proliferação nuclear

44 As recorrentes contestam que as circunstâncias invocadas contra as IRISL justifiquem a adoção e a manutenção das medidas restritivas de que são alvo. Precisam, designadamente, que os três incidentes em que as IRISL estão implicadas no transporte de mercadorias proibidas não estavam relacionados com a proliferação nuclear, mas com material militar, pelo que não justificavam a adoção das medidas restritivas que visam a referida proliferação. Esta conclusão é corroborada pelo facto de que os incidentes em causa não levaram à adoção de medidas restritivas contra as IRISL ou contra as outras recorrentes pelo Conselho de Segurança. Acresce que, em todo o caso, as IRISL ignoravam a natureza das mercadorias transportadas.

45 O Conselho e as intervenientes contestam a procedência dos argumentos das recorrentes. Segundo o Conselho, em primeiro lugar, mesmo que os três incidentes imputados às IRISL estejam relacionados com material militar, constituem um apoio à proliferação nuclear, dado que, designadamente, violam as resoluções do Conselho de Segurança relativas à proliferação nuclear. Esta conclusão é comprovada pela posição do Conselho de Segurança. Em segundo lugar, independentemente da qualificação dos três incidentes acima referidos, o facto de as IRISL, enquanto companhia marítima importante, com uma presença internacional e detida pelo Estado iraniano, terem transportado material militar proibido, implica que transportaram também, necessariamente, material relacionado com a proliferação nuclear, dado que o desenvolvimento das atividades ligadas a esta última necessita da prestação de serviços de transporte marítimo. Em terceiro lugar, em todo o caso, os três incidentes em que as

IRISL estão implicadas demonstram a existência de um sério risco de que as IRISL transportam material relacionado com a proliferação nuclear. Portanto, a adoção e a manutenção das medidas restritivas de que são alvo justificam-se a título preventivo.

46 Importa examinar a procedência das justificações apresentadas pelo Conselho na adoção e na manutenção das medidas restritivas de que as IRISL são alvo.

47 Em primeiro lugar, o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413 prevê o congelamento de fundos de «[p]essoas e entidades […] que estejam implicadas em atividades nucleares iranianas sensíveis em termos de proliferação e no desenvolvimento de vetores de armas nucleares, ou que estejam diretamente associadas ou prestem apoio a tais atividades, inclusive através da participação na aquisição de artigos, bens, equipamentos, materiais e tecnologias proibidos». Do mesmo modo, o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012 referem, designadamente, as entidades identificadas como «[implicadas] em atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação e no desenvolvimento de vetores de armas nucleares por parte do Irão, diretamente associados ou que prestam apoio a tais atividades, inclusive através da participação na aquisição de bens e tecnologias proibidos». O artigo 7.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 423/2007 refere, designadamente, as pessoas e entidades que prestam apoio à proliferação nuclear, sem se referir expressamente à aquisição de bens e tecnologias proibidas.

48 A fórmula utilizada pelo legislador implica que a adoção de medidas restritivas em relação a uma pessoa ou entidade, em razão do apoio que prestou à proliferação nuclear, pressupõe que esta tenha efetivamente adotado uma conduta correspondente a esse critério. Em contrapartida, o mero risco de a pessoa ou entidade em causa prestar apoio à proliferação nuclear no futuro não é suficiente (v., neste sentido, acórdão do Tribunal Geral de 25 de abril de 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Conselho, T-509/10, n.º 115).

49 Por conseguinte, o artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, o artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007, o artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e o artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012 impõem que o Conselho constate um apoio efetivamente prestado pelas IRISL à proliferação nuclear.

50 A este respeito, importa recordar que, com as suas Resoluções 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) e 1929 (2009), o Conselho de Segurança, agindo ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas, adotou algumas medidas restritivas destinadas a persuadir a República Islâmica do Irão de dar cumprimento à Resolução 1737 (2006), por força da qual a República Islâmica do Irão devia suspender imediatamente todas as atividades ligadas ao enriquecimento e ao reprocessamento, bem como os trabalhos sobre todos os projetos relacionados com água pesada, e tomar certas medidas exigidas pelo Conselho de Governadores da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), que o Conselho de Segurança das Nações Unidas considerava essenciais para instaurar a confiança quanto aos objetivos exclusivamente pacíficos do programa nuclear iraniano. Além da proibição de a República Islâmica do Irão exportar bens ou tecnologias relacionados com as suas atividades nucleares sensíveis em termos de proliferação ou com o desenvolvimento de vetores de armas nucleares [n.º 7 da Resolução 1737 (2006)], estas resoluções preveem também que a República Islâmica do Irão não deve fornecer, vender ou transferir, direta ou indiretamente, a partir do seu território ou por intermédio dos seus nacionais, ou utilizando navios ou aeronaves que arvorem a sua bandeira, nenhuma arma ou material conexo e que todos os Estados devem proibir a aquisição desses artigos à República Islâmica do Irão pelos seus nacionais, ou utilizando navios ou aeronaves que arvorem a sua bandeira, independentemente de esses artigos terem ou não origem no território iraniano [n.º 5 da Resolução 1747 (2007)].

51 Estas medidas de proibição, embora se insiram no mesmo contexto geral e prossigam a mesma finalidade, não deixam de ser distintas no que diz respeito às mercadorias e às tecnologias a que se dirigem. Assim, o facto de um bem ser objeto da proibição prevista no n.º 5 da Resolução 1747 (2007) não significa necessariamente que seja também objeto da proibição que atinge os bens e as tecnologias

relacionadas com as atividades nucleares da República Islâmica do Irão sensíveis em termos de proliferação ou com o desenvolvimento de vetores de armas nucleares pela República Islâmica do Irão, prevista no n.º 7 da Resolução 1737 (2006).

52 No caso em apreço, resulta do relatório anual de 2009 do Comité de Sanções do Conselho de Segurança que os três incidentes em que as IRISL estão implicadas diziam respeito a pretensas violações da proibição prevista no n.º 5 da Resolução 1747 (2007), dirigida à exportação de armas e de material conexo pela República Islâmica do Irão. Em contrapartida, os outros elementos dos autos comunicados pelo Conselho às recorrentes, a seu pedido, e apresentados ao Tribunal Geral não contêm elementos que sugiram que os bens em causa eram, ao mesmo tempo, objeto da proibição relativa ao material relacionado com a proliferação nuclear, prevista no n.º 7 da Resolução 1737 (2006).

53 Na audiência, o Conselho alegou, a este propósito, que os três incidentes estavam relacionados com a proliferação nuclear na medida em que a exportação das armas e do material conexo era utilizada pela República Islâmica do Irão para a financiar. Todavia, esta alegação não figura na fundamentação dos atos impugnados nem nos documentos e elementos de prova comunicados às recorrentes a seu pedido. Consequentemente, não pode ser tomada em consideração, no caso em apreço, para justificar a inscrição das IRISL à luz do critério jurídico relativo à prestação de apoio à proliferação nuclear. Além disso, em todo o caso, importa acrescentar que o Conselho não apresentou no Tribunal Geral nenhum indício concreto suscetível de apoiar a alegação segundo a qual o transporte de material militar proibido, efetuado pelas IRISL, servia para financiar a proliferação nuclear.

54 No entanto, o Conselho sustenta que a posição do Conselho de Segurança a respeito das IRISL demonstra a circunstância de que os três incidentes em que as IRISL estão implicadas constituem um apoio à proliferação nuclear, apesar de não terem a ver com material relacionado com esta última.

55 A este respeito, é efetivamente verdade que o Conselho de Segurança pediu aos Estados para inspecionarem os navios das IRISL, quando houvesse motivos razoáveis para crer que os mesmos transportavam mercadorias proibidas nos termos das Resoluções 1803 (2008) e 1929 (2009). De igual modo, adotou também medidas restritivas contra três entidades detidas ou controladas pelas IRISL.

56 Todavia, por um lado, as medidas restritivas decretadas pelo Conselho de Segurança não visam as próprias IRISL, e os autos do Tribunal Geral não contêm elementos que exponham os motivos exatos da sua adoção.

57 Por outro lado, o convite feito aos Estados para inspecionarem os navios das IRISL em determinadas circunstâncias demonstra que, na opinião do Conselho de Segurança, existe um risco de as IRISL estarem a prestar apoio à proliferação nuclear. Em contrapartida, não demonstra que as IRISL prestaram efetivamente esse apoio, contrariamente ao que é exigido no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, no artigo 7.º, n.º 2, do Regulamento n.º 423/2007, no artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e no artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012.

58 Nestas circunstâncias, há que considerar que não ficou demonstrado que, ao ter transportado, em três ocasiões, material militar, em violação da proibição prevista no n.º 5 da Resolução 1747 (2007), as IRISL prestaram apoio à proliferação nuclear. Por conseguinte, os três incidentes em causa não justificam a adoção e a manutenção das medidas restritivas de que as IRISL são alvo.

59 Em segundo lugar, há que recordar que a adoção e a manutenção das medidas restritivas não podem validamente assentar numa presunção que não foi prevista pela regulamentação aplicável e que não responde ao objetivo desta (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de março de 2012, Tay Za/Conselho, C-376/10 P, n.º 69).

60 Ora, no caso em apreço, a alegação do Conselho segundo a qual se as IRISL transportaram material militar em violação da proibição prevista no n.º 5 da Resolução 1747 (2007), transportaram também, necessariamente, material relacionado com a proliferação nuclear não é sustentada por nenhum

elemento de prova ou de informação concreto. Assim, assenta numa presunção que não está prevista na Decisão 2010/413, no Regulamento n.º 423/2007, no Regulamento n.º 961/2010 nem no Regulamento n.º 267/2012, como resulta do n.º 48, *supra*. Por outro lado, essa presunção não corresponde à economia dos diplomas acima referidos, na medida em que ignora a distinção entre as medidas que proíbem a exportação de armas e de material associado às mesmas e as que proíbem o transporte de material relacionado com a proliferação nuclear.

61 Nestas circunstâncias, a alegação do Conselho segundo a qual as IRISL transportaram, necessariamente, material relacionado com a proliferação nuclear não pode ser acolhida.

62 Em terceiro lugar, na parte em que o Conselho alega que os três incidentes em que as IRISL estão implicadas demonstram um sério risco de que transportam material relacionado com a proliferação nuclear, há que recordar, como resulta do n.º 48, *supra*, que a existência desse risco não é suficiente para justificar a adoção e a manutenção das medidas restritivas à luz da redação do artigo 20.º, n.º 1, alínea b), da Decisão 2010/413, do artigo 7.º, n.º 2, alíneas a) e b), do Regulamento n.º 423/2007, do artigo 16.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 961/2010 e do artigo 23.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento n.º 267/2012.

63 Neste contexto, o Conselho alega que, tendo em conta a natureza clandestina das operações de proliferação nuclear, o facto de se lhe exigir que identifique os transportes ligados especificamente ao material relacionado com a proliferação nuclear, e não a outros bens proibidos, privaria as medidas restritivas de todo o seu efeito preventivo.

64 A este respeito, se o Conselho entender que a regulamentação aplicável não lhe permite intervir de maneira suficientemente eficaz para lutar contra a proliferação nuclear, pode, no seu papel de legislador, adaptá-la, sob reserva da fiscalização da legalidade exercida pelo juiz da União, para ampliar os casos em que podem ser adotadas medidas restritivas.

65 Em contrapartida, a vontade de garantir o efeito preventivo mais amplo possível das medidas restritivas não pode ter por consequência interpretar a legislação em vigor contrariamente à sua redação clara.

66 Consequentemente, embora se afigure justificado considerar que o facto de as IRISL estarem implicadas em três incidentes com transporte de material militar, em violação da proibição prevista no n.º 5 da Resolução 1747 (2007), aumenta o risco de estarem também implicadas em incidentes com o transporte de material relacionado com a proliferação nuclear, esta circunstância não justifica, no estado atual da regulamentação aplicável, a adoção e a manutenção das medidas restritivas a seu respeito.

67 Tendo em conta o que precede, há que concluir que os elementos aduzidos pelo Conselho não justificam a adoção e a manutenção das medidas restritivas contra as IRISL.

68 Por conseguinte, há que julgar procedente o quarto fundamento, no que diz respeito às IRISL.

– Quanto à implicação das Khazar Shipping Lines na proliferação nuclear

69 De acordo com a fundamentação dos atos impugnados, as Khazar Shipping Lines estão implicadas na proliferação nuclear na medida em que facilitaram operações de transporte para entidades designadas pelas Nações Unidas e pelos Estados Unidos da América, entre as quais o «Melli Bank».

70 As Khazar Shipping Lines sustentam que não estão implicadas na proliferação nuclear e alegam, designadamente, que não transportaram mercadorias relacionadas com esta nem prestaram serviços ao Bank Melli Iran. Acrescentam que, nas observações que apresentaram ao Conselho, refutaram as alegações a seu respeito.

71 O Conselho e as intervenientes contestam os argumentos das Khazar Shipping Lines.

72 A este propósito, basta salientar que, enquanto as Khazar Shipping Lines põem em causa a procedência das alegações a seu respeito, o Conselho não apresentou nenhum elemento de informação ou de prova para as sustentar. Nestas circunstâncias, em conformidade com a jurisprudência referida no n.º 42, *supra*, as ditas alegações não justificam a adoção e a manutenção das medidas restritivas contra as Khazar Shipping Lines. Consequentemente, há que julgar procedente o quarto fundamento na parte em que diz respeito à implicação das Khazar Shipping Lines na proliferação nuclear.

– Quanto ao facto de as outras recorrentes, que não as IRISL, serem detidas ou controladas por estas ou atuarem por conta destas

73 As outras recorrentes, que não as IRISL, contestam que devam ser alvo das medidas restritivas pelo facto de serem detidas ou controladas por estas ou atuarem por conta destas. Alegam, designadamente, que algumas de entre elas não são companhias marítimas, não são detidas pelas IRISL ou só o são minoritariamente.

74 O Conselho e as intervenientes contestam a procedência dos argumentos das recorrentes.

75 A este respeito, quando os fundos de uma entidade identificada como tendo participado na proliferação nuclear são congelados, existe um risco não negligenciável de esta pressionar as entidades que detém ou controla, ou que atuam por sua conta, para contornar o efeito das medidas de que é alvo. Nestas circunstâncias, o congelamento de fundos das entidades detidas ou controladas por uma entidade que está identificada como tendo participado na proliferação nuclear, ou que atuam por conta dela, é necessário e apropriado para assegurar a eficácia das medidas adotadas contra esta última e para garantir que estas medidas não serão contornadas (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 9 de julho de 2009, Melli Bank/Conselho, T-246/08 e T-332/08, Colet., p. II-2629, n.º 103).

76 Ora, como resulta dos n.ºs 44 a 68, *supra*, no caso em apreço, o Conselho não demonstrou que as IRISL tinham prestado apoio à proliferação nuclear.

77 Nestas circunstâncias, mesmo admitindo que as outras recorrentes, que não as IRISL, sejam efetivamente detidas ou controladas por estas ou atuem por conta destas, isso não justifica a adoção e a manutenção das medidas restritivas de que são alvo, na medida em que as IRISL não foram validamente identificadas como prestando apoio à proliferação nuclear.

78 Por conseguinte, há que julgar procedente o quarto fundamento na parte em que diz respeito ao facto de as outras recorrentes, que não as IRISL, serem detidas ou controladas por estas ou atuarem por conta destas.

79 Tendo em conta o exposto, há que julgar procedente o quarto fundamento a respeito de todas as recorrentes e, consequentemente, anular os atos impugnados na parte em que lhes dizem respeito, sem que seja necessário examinar os outros argumentos e fundamentos das recorrentes.

Quanto aos efeitos da anulação dos atos impugnados no tempo

80 Antes de mais, quanto aos efeitos da anulação dos atos impugnados no tempo, há que assinalar que o Regulamento de Execução n.º 668/2010, que alterou a lista do Anexo V do Regulamento n.º 423/2007, deixou de produzir efeitos jurídicos na sequência da revogação deste último regulamento, operada pelo Regulamento n.º 961/2010. Do mesmo modo, o Regulamento n.º 961/2010 foi, por sua vez, revogado pelo Regulamento n.º 267/2012. Em consequência, a anulação do Regulamento de Execução n.º 668/2010 e do Regulamento n.º 961/2010 apenas diz respeito aos efeitos que estes atos produziram entre a data da sua entrada em vigor e a data da sua revogação.

81 Em seguida, quanto ao Regulamento n.º 267/2012, há que recordar que, ao abrigo do artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, em derrogação do disposto no artigo 280.º TFUE, as decisões do Tribunal Geral que anulem um regulamento só produzem efeitos depois de expirado o prazo de recurso referido no artigo 56.º, primeiro parágrafo, do mesmo Estatuto ou, se tiver sido interposto recurso dentro desse prazo, a contar do indeferimento deste (v., por analogia, acórdão do Tribunal Geral de 16 de setembro de 2011, Kadio Morokro/Conselho, T-316/11, não publicado na Coletânea, n.º 38).

82 Nestas circunstâncias, o Conselho dispõe de um prazo de dois meses, acrescido do prazo de dilação, em razão da distância, de dez dias, a partir da notificação do presente acórdão, para sanar as violações constatadas, adotando, sendo caso disso, novas medidas restritivas contra as recorrentes. No caso em apreço, o risco de um prejuízo sério e irreversível para a eficácia das medidas restritivas impostas pelo Regulamento n.º 267/2012 não se afigura suficientemente elevado, atendendo à importante incidência dessas medidas nos direitos e nas liberdades das recorrentes, para justificar a manutenção dos efeitos do referido regulamento, em relação a estas, durante um período superior ao previsto no artigo 60.º, segundo parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça (v., por analogia, acórdão Kadio Morokro/Conselho, referido no n.º 81, *supra*, n.º 38).

83 Por fim, no que respeita aos efeitos da anulação da Decisão 2010/413 no tempo, conforme alterada pela Decisão 2010/644, importa recordar que, ao abrigo do artigo 264.º , segundo parágrafo, TFUE, o Tribunal Geral pode, se entender que é necessário, indicar quais os efeitos do ato anulado que devem ser considerados definitivos. No caso em apreço, a existência de uma diferença entre a data de produção de efeitos da anulação do Regulamento n.º 267/2012 e a da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, é suscetível de pôr seriamente em causa a segurança jurídica, uma vez que estes dois atos aplicam às recorrentes medidas idênticas. Os efeitos da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, devem, portanto, ser mantidos, no que respeita às recorrentes, até à produção de efeitos da anulação do Regulamento n.º 267/2012 (v., por analogia, acórdão Kadio Morokro/Conselho, referido no n.º 81, *supra*, n.º 39).

Quanto às despesas

84 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Conselho sido vencido, há que o condenar nas despesas, em conformidade com os pedidos das recorrentes.

85 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respetivas despesas. Por conseguinte, a Comissão e a República Francesa suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Quarta Secção)

decide:

1) **São anulados, na parte em que dizem respeito às Islamic Republic of Iran Shipping Lines e às outras 17 recorrentes cujos nomes figuram em anexo:**

   — **o anexo II da Decisão 2010/413/PESC do Conselho, de 26 de julho de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga a Posição Comum 2007/140/PESC;**

   — **o Anexo do Regulamento de Execução (UE) n.º 668/2010 do Conselho, de 26 de julho de 2010, que dá execução ao n.º 2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 423/2007 que impõe medidas restritivas contra o Irão;**

— **o anexo da Decisão 2010/644/PESC do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que altera a Decisão 2010/413;**

— **o Anexo VIII do Regulamento (UE) n.º 961/2010 do Conselho, de 25 de outubro de 2010, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento (CE) n.º 423/2007;**

— **o Anexo IX do Regulamento (UE) n.º 267/2012 do Conselho, de 23 de março de 2012, que impõe medidas restritivas contra o Irão e revoga o Regulamento n.º 961/2010.**

2) **Os efeitos da Decisão 2010/413, conforme alterada pela Decisão 2010/644, são mantidos, no que diz respeito às Islamic Republic of Iran Shipping Lines e às outras 17 recorrentes cujos nomes figuram em anexo, até à produção de efeitos da anulação do Regulamento n.º 267/2012.**

3) **O Conselho da União Europeia suportará, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pelas Islamic Republic of Iran Shipping Lines e pelas outras 17 recorrentes cujos nomes figuram em anexo.**

4) **A Comissão Europeia e a República Francesa suportarão as suas próprias despesas.**

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de setembro de 2013.

Assinaturas

Anexo

Bushehr Shipping Co. Ltd, com sede em La Valeta (Malta),

Hafize Darya Shipping Lines (HDSL), com sede em Teerão (Irão),

Irano — Misr Shipping Co., com sede em Teerão,

Irinvestship Ltd, com sede em Londres (Reino Unido),

IRISL (Malta) Ltd, com sede em Sliema (Malta),

IRISL Club, com sede em Teerão,

IRISL Europe GmbH, com sede em Hamburgo (Alemanha),

IRISL Marine Services and Engineering Co., com sede em Qeshm (Irão),

ISI Maritime Ltd, com sede em La Valeta,

Khazar Shipping Lines, com sede em Anzali (Irão),

Leadmarine, com sede em Singapura (Singapura),

Marble Shipping Ltd, com sede em Sliema,

Safiran Payam Darya Shipping Lines (SAPID), com sede em Teerão,

Shipping Computer Services Co., com sede em Teerão,

Soroush Saramin Asatir Ship Management, com sede em Teerão,

South Way Shipping Agency Co. Ltd, com sede em Teerão,

Valfajr 8th Shipping Line Co., com sede em Teerão.

Índice

Antecedentes do litígio 2

Tramitação processual e pedidos das partes 3

Questão de direito 4

Quanto ao mérito 4

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do dever de fundamentação, na parte em que diz respeito aos motivos relativos às IRISL 4

Quanto ao quarto fundamento, relativo a um erro de apreciação quanto à adoção das medidas restritivas contra as recorrentes 7

— Quanto à implicação das IRISL na proliferação nuclear 7

— Quanto à implicação das Khazar Shipping Lines na proliferação nuclear 10

— Quanto ao facto de as outras recorrentes, que não as IRISL, serem detidas ou controladas por estas ou atuarem por conta destas 11

Quanto aos efeitos da anulação dos atos impugnados no tempo 11

Quanto às despesas 12