Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen)

den 16 september 2013*

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

I mål T-489/10,

Islamic Republic of Iran Shipping Lines, Teheran (Iran), och de 17 andra sökande som namnges i bilagan, företrädda av F. Randolph, QC, M. Lester, barrister, och M. Taher, solicitor,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och R. Liudvinaviciute-Cordeiro, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Konstantinidis och T. Scharf, båda i egenskap av ombud,

och av

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och É. Ranaivoson, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

angående talan om delvis ogiltigförklaring av rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39), av rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning (EG) nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 195, s. 25), av rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 281, s. 81), av rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1) och av rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1),

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

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

justitiesekreterare: handläggaren N. Rosner,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 23 april 2013,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Målet rör de restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran för att denna stat ska upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare (nedan kallad kärnvapenspridning).

2 Den 26 juli 2010 upptogs sökandena, Islamic Republic of Iran Shipping Lines (nedan kallat IRISL) och de 17 andra sökande som namnges i bilagan, i förteckningen över enheter som stöder kärnvapenspridning. Denna förteckning återfinns i bilaga II till rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39).

3 Följaktligen upptogs sökandena i förteckningen i bilaga V till rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1), i enlighet med rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 (EUT L 195, s. 25). Detta ledde till att sökandenas tillgångar och ekonomiska resurser frystes.

4 I beslut 2010/413 angav Europeiska unionens råd följande skäl avseende IRISL:

”IRISL har medverkat till transporter av laster med militär koppling, däribland förbjuden last från Iran. Tre sådana incidenter involverade tydliga kränkningar som rapporterades till [Förenta nationernas] säkerhetsråds kommitté för Iransanktioner. IRISL:s koppling till spridning var sådan att [Förenta nationernas] säkerhetsråd uppmanade stater att göra inspektioner av IRISL-fartyg, under förutsättning att det finns rimliga skäl att tro att fartyget transporterar förbjuden materiel, i resolutionerna 1803 och 1929 från [Förenta nationernas] säkerhetsråd.”

5 I skälen avseende IRISL Marine Services and Engineering Co. i beslut 2010/413 angav rådet dessutom att IRISL ”ha[de] underlättat upprepade brott mot bestämmelser i resolution 1747 från [Förenta nationernas] säkerhetsråd”.

6 De andra sökandena har i beslut 2010/413 i huvudsak angetts som företag som ägs eller kontrolleras av IRISL eller som handlar för IRISL:s räkning. Khazar Shipping Lines har dessutom angetts som ett företag som ”[h]ar underlättat transporter som involverade av FN och Förenta staterna angivna enheter som Bank Melli, genom att forsla spridningsangelägna laster från länder som Ryssland och Kazakstan till Iran”.

7 Skälen avseende sökandena i genomförandeförordning nr 668/2010 var i allt väsentligt desamma som i beslut 2010/413.

8 Genom skrivelse av den 25 augusti 2010 begärde sökandena att rådet skulle lämna ut de handlingar och den bevisning som låg till grund för att de upptogs i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och i förteckningen i bilaga V till förordning nr 423/2007.

9 Genom skrivelse av den 13 september 2010 svarade rådet bland annat att anklagelserna som riktades mot IRISL beskrevs i årsrapporten för år 2009 från kommittén för sanktioner vid Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet). Rådet bifogade en kopia av rapporten.

10 Genom skrivelse av den 14 september 2010 begärde sökandena mer utförliga förklaringar och bevis som rådet grundade sig på. Rådet svarade genom skrivelse av den 20 september 2010, till vilken fogades två förslag till beslut om restriktiva åtgärder mot IRISL och Khazar Shipping Lines som lämnats in av medlemsstaterna.

11 Beslutet att uppta sökandena i bilaga II till beslut 2010/413 vidhölls genom rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 281, s. 81). Skälen avseende sökandena var desamma som i beslut 2010/413.

12 Förordning nr 423/2007 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 281, s. 1). Rådet upptog sökandena i bilaga VIII till sistnämnda förordning. Följaktligen frystes sökandenas tillgångar och ekonomiska resurser i enlighet med artikel 16.2 i nämnda förordning. Skälen avseende sökandena var i allt väsentligt desamma som i beslut 2010/413.

13 Förordning nr 961/2010 upphävdes genom rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 88, s. 1), varvid rådet upptog sökandena i bilaga IX till sistnämnda förordning. Skälen avseende sökandena var i allt väsentligt desamma som i beslut 2010/413. Följaktligen frystes sökandenas tillgångar och ekonomiska resurser i enlighet med artikel 23.2 i nämnda förordning.

Förfarandet och parternas yrkanden

14 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 oktober 2010 väckte sökandena samt Cisco Shipping Co. Ltd och IRISL Multimodal Transport Co. förevarande talan.

15 Genom skrivelse av den 24 november 2010 återkallade Cisco Shipping och IRISL Multimodal sin talan. Genom tribunalens (fjärde avdelningen) beslut av den 8 december 2010 avskrevs de som sökande i förevarande mål och förpliktades bära sina egna rättegångskostnader.

16 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 21 december 2010 justerade sökandena sina yrkanden med anledning av att beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010 hade antagits den 25 oktober 2010.

17 Genom handlingar som inkom till tribunalens kansli den 14 och den 22 mars 2011 ansökte Europeiska kommissionen och Republiken Frankrike om att i förevarande mål få intervenera till stöd för rådet. Ordföranden för tribunalens fjärde avdelning biföll dessa interventionsansökningar genom beslut av den 10 maj 2011.

18 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 30 april 2012 justerade sökandena sina yrkanden med anledning av att förordning nr 267/2012 hade antagits den 23 mars 2012.

19 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (fjärde avdelningen) den 12 mars 2013 att inleda det muntliga förfarandet och ställde, såsom åtgärder för processledning enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler, frågor till sökandena och rådet samt uppmanade dem att besvara dessa vid förhandlingen.

20 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens skriftliga och muntliga frågor vid förhandlingen den 23 april 2013.

21 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara beslut 2010/413, genomförandeförordning nr 668/2010, beslut 2010/644, förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012, i den del dessa rättsakter berör sökandena, och

— förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Rådet, som stöds av kommissionen, har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Republiken Frankrike har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

Prövning i sak

24 Sökandena har gjort gällande fem grunder. Den första grunden avser ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Som andra grund har sökandena angett att motiveringsskyldigheten har åsidosatts. Den tredje grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, rätten till egendom och rätten att bedriva ekonomisk verksamhet. I den fjärde grunden har sökandena gjort gällande att rådet har gjort sig skyldigt till en oriktig bedömning när det antog de restriktiva åtgärderna mot sökandena. Som femte grund har sökandena gjort gällande att artikel 16.2 i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 i förordning nr 267/2012 är rättstridiga, i den del det föreskrivs ett förbud mot lastning och lossning av last.

25 Tribunalen anser att den andra grunden, i den del den gäller motiveringen avseende IRISL, ska prövas först. Därefter ska den fjärde grunden prövas.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, i den del den gäller motiveringen avseende IRISL

26 Enligt sökandena har rådet åsidosatt motiveringsskyldigheten i två hänseenden. Dels är skälen som anges mot IRISL i de angripna rättsakterna otillräckliga, eftersom de inte på ett klart och tydligt sätt visar varför rådet bedömde att IRISL uppfyllde kriterierna för att restriktiva åtgärder mot IRISL skulle vidtas och bibehållas, trots de argument som lagts fram av sökandena. Rådet har i synnerhet begränsat sig till att upprepa säkerhetsrådets anklagelser. Dels har sökandena inte meddelats någon motivering avseende IRISL innan de restriktiva åtgärderna vidtogs.

27 Rådet har med stöd av intervenienterna hävdat att sökandenas argument inte kan godtas.

28 Enligt rättspraxis syftar skyldigheten att motivera en rättsakt som går någon emot - vilken föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF och, vilket är av särskild vikt i förevarande fall, i artikel 24.3 i beslut 2010/413, i artikel 15.3 i förordning nr 423/2007, i artikel 36.3 i förordning nr 961/2010 och i artikel 46.3 i förordning nr 267/2012 - till att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad, eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens lagenlighet. Denna motiveringsskyldighet utgör en grundläggande unionsrättslig princip från vilken undantag endast får göras på grund av tvingande skäl. Den berörde ska därför i princip underrättas om skälen för beslutet samtidigt som den berörde underrättas om antagandet av den rättsakt som går vederbörande emot. En bristfällig motivering kan inte rättas till genom att den berörde underrättas om skälen för rättsakten under förfarandet vid unionsdomstolen (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 14 oktober 2009 i mål T-390/08, Bank Melli Iran mot rådet, REG 2009, s. II-3967, punkt 80 och där angiven rättspraxis).

29 Om inte tvingande skäl hänförliga till unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller internationella förbindelser utgör hinder för att vissa uppgifter lämnas till de berörda, är rådet följaktligen skyldigt att underrätta en enhet som blir föremål för restriktiva åtgärder om de specifika och konkreta skälen till varför rådet anser att dessa åtgärder måste vidtas. Rådet ska sålunda ange de faktiska och rättsliga omständigheter som utgör den rättsliga grunden för de aktuella åtgärderna samt de överväganden som föranlett rådet att vidta dem (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 28 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

30 Motiveringen ska vidare vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den har antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området. En rättsakt som går någon emot ska anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att han eller hon har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne (se domen i det ovan i punkt 28 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

31 Vad för det första gäller att sökandena inte underrättades om skälen innan de angripna rättsakterna antogs, är det tillräckligt att erinra om att enligt fast rättspraxis är rådet inte skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller enheten om skälen till det första beslutet att föra upp personen eller enheten på en förteckning över personer och enheter vars tillgångar är frysta. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd för att vara effektiv måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart. I ett sådant fall är det i princip tillräckligt att institutionen underrättar den berörda personen eller enheten om skälen för åtgärden, och bereder den rätt att yttra sig, samtidigt som eller omedelbart efter det att beslutet antas (domstolens dom av den 21 december 2011 i mål C-27/09 P, Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, REU 2011, s. I-13427, punkt 61).

32 Vad för det andra avser påståendet om att motiveringen var otillräcklig, anges inledningsvis att enligt rådet och kommissionen kunde de restriktiva åtgärderna mot IRISL ha två självständiga rättsliga grunder. Dels har de hävdat att de omständigheter som åberopats mot IRISL innebär att IRISL har stöttat kärnvapenspridning i den mening som avses i artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 7.2 i förordning nr 423/2007, artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012 (nedan kallat det första kriteriet). Dels följer det av samma omständigheter att IRISL har hjälpt förtecknade personer, enheter eller organ att bryta mot bestämmelserna i beslut 2010/413,

förordning nr 961/2010, förordning nr 267/2012 och säkerhetsrådets tillämpliga resolutioner, i den mening som avses i artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 16.2 b i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 b i förordning nr 267/2012 (nedan kallat det andra kriteriet).

33 Det ska således prövas om rådet i tillräcklig utsträckning har motiverat tillämpningen av vart och ett av de två alternativa kriterierna på IRISL. I detta sammanhang kommer tribunalen att – förutom skälen i de angripna rättsakterna – även beakta årsrapporten för år 2009 från säkerhetsrådets kommitté för sanktioner som meddelades sökandena den 13 september 2010 samt förslaget till restriktiva åtgärder mot IRISL, vilket sökandena underrättades om genom skrivelse av den 20 september 2010. Dessa handlingar meddelades nämligen sökandena innan talan väcktes.

34 Vad gäller det första kriteriet berör skälen i de angripna rättsakterna (se ovan punkt 4) dels tre incidenter där IRISL var inblandat i transport av militär materiel från Iran, vilket rådet ansåg vara en ”koppling till spridning”, dels säkerhetsrådets inställning avseende IRISL.

35 Årsrapporten för år 2009 från säkerhetsrådets kommitté för sanktioner ger ytterligare detaljer angående de tre aktuella incidenterna. Det preciseras bland annat att myndigheterna beslagtog förbjuden last och de berörda fartygen anges.

36 Sammantaget är dessa omständigheter tillräckliga för att göra det möjligt för sökandena att förstå att rådet – när det fann att IRISL gav stöd till kärnvapenspridning – grundade sig dels på de tre incidenterna där IRISL transporterade förbjuden last, dels på att säkerhetsrådet funnit det nödvändigt att uppmana staterna att under vissa omständigheter inspektera IRISL:s fartyg. De tre incidenterna är för övrigt tillräckligt tydligt beskrivna, vilket även framgår av att sökandena har anfört omständigheterna kring dem i detalj såväl i sina yttranden till rådet som i sina inlagor till tribunalen.

37 I detta sammanhang underkänner tribunalen även sökandenas argument om att rådet felaktigt begränsat sig till att upprepa säkerhetsrådets skäl. Det finns nämligen inget som hindrar att rådet använder en motivering som anförts av andra organ eller institutioner som sin egen, så länge den är tillräckligt tydlig.

38 Däremot är tillämpningen av det andra kriteriet på IRISL inte tillräckligt motiverat. Det anges nämligen inte i motiveringen (se ovan punkt 4) att det agerande som tillskrivs IRISL skulle vara kopplat till en vilja att kringgå effekten av restriktiva åtgärder mot en tredje part. Även om det i motiveringen (se ovan punkt 5) anges att IRISL har underlättat upprepade brott mot bestämmelser i säkerhetsrådets resolution 1747 (2007), anges det inte närmare vilken typ av brott, vilka datum eller vilka enheter eller varor det rör sig om. Även om det antas att motiveringen skulle kunna tas i beaktande trots att den inte uttryckligen åberopats gentemot IRISL, är den orimligt vag.

39 Under dessa omständigheter kan den andra grunden inte godtas i den del den avser tillämpningen av det första kriteriet på IRISL. I den del grunden avser tillämpningen av det andra kriteriet på IRISL kan den godtas. Med hänsyn till att de två ovannämnda kriterierna är alternativa, rättfärdigar den otillräckliga motiveringen av det andra kriteriet inte att de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de berör IRISL. Det följer emellertid av konstaterandet ovan i punkt 38 att det andra kriteriet inte kan beaktas vid prövningen av sökandenas övriga grunder.

Den fjärde grunden: Oriktig bedömning när de restriktiva åtgärderna mot sökandena antogs

40 Sökandena har hävdat att rådet gjorde en felaktig bedömning när det fann att sökandena skulle omfattas av restriktiva åtgärder, eftersom rådet endast grundade sig på antaganden och inte angav några omständigheter som gjorde det möjligt att anse att sökandena var inblandade i kärnvapenspridning. Rådet underlät vidare att ta sökandenas argument i beaktande.

41 Rådet har, med stöd av kommissionen och Republiken Frankrike, bestritt sökandenas argument.

42 Domstolsprövningen av en rättsakts laglighet, när rättsakten innebär att restriktiva åtgärder vidtas mot en enhet, omfattar enligt fast rättspraxis dels bedömningen av de fakta och omständigheter som har åberopats som grund för beslutet, dels prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning. Om rättsakten ifrågasätts ankommer det på rådet att ange dessa fakta och omständigheter, så att unionsdomstolen kan pröva dem (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 28 nämnda målet Bank Melli Iran mot rådet, punkterna 37 och 107).

43 Följaktligen ska tribunalen i förevarande mål pröva om rådet gjorde en riktig bedömning när det fann att sökandena skulle omfattas av restriktiva åtgärder dels på grund av att IRISL och Khazar Shipping Lines var inblandade i kärnvapenspridning, dels på grund av att de andra sökandena ägdes eller kontrollerades av IRISL, eller agerade för IRISL:s räkning.

– Huruvida IRISL var inblandat i kärnvapenspridning

44 Sökandena har bestritt att de omständigheter som gjorts gällande rättfärdigar att restriktiva åtgärder mot IRISL vidtogs och bibehölls. Sökandena har närmare angett att de tre incidenterna där IRISL transporterade förbjudna varor inte gällde kärnvapenspridning, utan militär materiel, vilket således inte rättfärdigar restriktiva åtgärder mot kärnvapenspridning. Detta stöds av att de aktuella incidenterna inte ledde till att säkerhetsrådet vidtog restriktiva åtgärder mot IRISL eller de andra sökandena. I vilket fall som helst kände IRISL inte till vilken typ av varor som transporterades.

45 Rådet och intervenienterna har hävdat att sökandenas argument inte kan godtas. Även om de tre incidenterna som läggs IRISL till last gäller militär materiel, utgör de, enligt rådet, stöd till kärnvapenspridning, eftersom de bland annat åsidosätter säkerhetsrådets resolutioner om kärnvapenspridning. Detta konstaterande stöds av säkerhetsrådets inställning. Oberoende av de tre ovannämnda incidenternas rubricering, innebär vidare det faktum att IRISL – i egenskap av betydande, internationellt sjöfartsbolag som ägs av iranska staten – har transporterat förbjuden militär materiel att bolaget nödvändigtvis också har transporterat materiel som har samband med kärnvapenspridning, eftersom utvecklingen av sådan verksamhet är beroende av sjötransporttjänster. I vilket fall som helt medför även de tre incidenterna avseende IRISL en allvarlig risk för att IRISL transporterar materiel som har samband med kärnvapenspridning. Att de restriktiva åtgärderna antogs och bibehölls är därför motiverat av förebyggande skäl.

46 Tribunalens ska pröva om de skäl som rådet anfört till stöd för att restriktiva åtgärder antogs och bibehölls mot IRISL är välgrundade.

47 För det första föreskrivs i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 att tillgångar tillhörande ”personer och enheter som … ger stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare, inklusive genom att medverka i upphandling av förbjudna artiklar och varor och förbjuden utrustning, materiel och teknik” ska frysas. Även artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012 avser bland annat enheter som ”ger stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till Irans utveckling av system för kärnvapenbärare, inklusive genom att medverka i upphandling av förbjudna varor och teknik”. I artikel 7.2 a och b i förordning nr 423/2007 avses bland annat personer och enheter som ger stöd till kärnvapenspridning, utan att det uttryckligen hänvisas till upphandling av förbjuden teknik och förbjudna varor.

48 Enligt den av lagstiftaren valda formuleringen förutsätts det för att restriktiva åtgärder ska kunna antas mot en person eller enhet på grund av att den gett stöd till kärnvapenspridning att denna faktiskt har agerat på ett sätt som motsvarar detta kriterium. Däremot är endast risken för att den berörda

personen eller enheten i framtiden ger stöd till kärnvapenspridning inte tillräcklig (se, för ett liknande resonemang, tribunalens dom av den 25 april 2012 i mål T-509/10, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mot rådet, punkt 115).

49 Följaktligen ska rådet – enligt artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 7.2 i förordning nr 423/2007, artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012 – fastställa att IRISL faktiskt har gett stöd till kärnvapenspridning.

50 I detta hänseende erinrar tribunalen om att säkerhetsrådet genom resolutionerna 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) och 1929 (2009) agerade under kapitel 7 i Förenta nationernas stadga och antog ett antal restriktiva åtgärder i syfte att förmå Islamiska republiken Iran att rätta sig efter resolution 1737 (2006). Enligt den sistnämnda resolutionen ska Islamiska republiken Iran utan dröjsmål upphöra med all verksamhet som har koppling till anrikning och upparbetning, samt arbetet med samtliga projekt avseende tungt vatten, och vidta vissa åtgärder som föreskrivits av Internationella atomenergiorganet (IAEA). Säkerhetsrådet bedömde att dessa åtgärder var väsentliga för att upprätta förtroende för att Irans kärntekniska program hade uteslutande fredliga syften. Förutom ett förbud för Islamiska republiken Iran mot att exportera varor och teknik som har samband med den spridningskänsliga kärntekniska verksamheten eller med utvecklingen av system för kärnvapenbärare (punkt 7 i resolution 1737), föreskrivs i dessa resolutioner även att Islamiska republiken Iran varken direkt eller indirekt från sitt territorium eller via sina medborgare eller genom fartyg eller flygplan under dess flagg får tillhandahålla, sälja, eller överföra några vapen eller tillhörande materiel. Samtliga stater ska förbjuda förvärv av sådana artiklar från Islamiska republiken Iran av deras medborgare, eller genom fartyg eller flygplan under deras flagg, oavsett om artiklarna har sitt ursprung i Iran (punkt 5 i resolution 1747 (2007)).

51 Även om dessa förbudsåtgärder tillhör samma allmänna sammanhang och efterstävar samma syfte, avser de icke desto mindre olika varor och tekniker. Att en vara omfattas av förbudet i punkt 5 i resolution 1747 (2007) innebär således inte nödvändigtvis att den även omfattas av förbudet avseende varor och tekniker som har samband med Islamiska republiken Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller med Islamiska republiken Irans utveckling av system för kärnvapenbärare, som föreskrivs i punkt 7 i resolution 1737 (2006).

52 I förevarande mål följer det av årsrapporten för år 2009 från säkerhetsrådets sanktionskommitté att de tre incidenterna som IRISL var inblandat i gällde påstådda brott mot förbudet i punkt 5 i resolution 1747 (2007) avseende export av vapen och tillhörande materiel från Islamiska republiken Iran. De övriga uppgifterna i akten, som rådet skickat till sökandena på deras begäran och som lagts fram vid tribunalen, innehåller däremot inga omständigheter som tyder på att de aktuella varorna samtidigt omfattades av förbudet avseende materiel som har samband med kärnvapenspridning i punkt 7 i resolution 1737 (2006).

53 Vid förhandlingen gjorde rådet härvid gällande att de tre aktuella incidenterna hade samband med kärnvapenspridning, eftersom vapen och tillhörande materiel exporteras av Islamiska republiken Iran för att finansiera kärnvapenspridning. Detta påstående återfinns emellertid varken i skälen till de angripna rättsakterna eller i handlingarna eller bevisningen som lämnats ut till sökandena på deras begäran. I förevarande mål kan detta påstående följaktligen inte tas i beaktande för att rättfärdiga de restriktiva åtgärderna mot IRISL, avseende det rättsliga kriteriet att ge stöd till kärnvapenspridning. I vilket fall som helst ska det för övrigt tilläggas att rådet inte har anfört några konkreta uppgifter vid tribunalen som kan stödja påståendet att transporten av förbjuden militär materiel som utförts av IRISL finansierade kärnvapenspridning.

54 Rådet har likväl hävdat att säkerhetsrådets inställning till IRISL visar att de tre incidenterna som IRISL var inblandat i utgjorde stöd till kärnvapenspridning, trots det faktum att de inte gällde materiel som har samband med sådan spridning.

55 I detta hänseende är det förvisso riktigt att säkerhetsrådet ombad medlemsstaterna att inspektera IRISL:s fartyg, om det fanns rimliga skäl att tro att dessa transporterade varor som var förbjudna enligt resolutionerna 1803 (2008) och 1929 (2009). Säkerhetsrådet antog även restriktiva åtgärder gentemot tre enheter som ägdes eller kontrollerades av IRISL.

56 De restriktiva åtgärderna som antogs av säkerhetsrådet avsåg emellertid inte IRISL självt, och tribunalens akt innehåller inga uppgifter som anger några tydliga skäl till varför de antogs.

57 Vidare innebär uppmaningen till staterna att under vissa omständigheter inspektera IRISL:s fartyg att det, enligt säkerhetsrådets mening, fanns risk för att IRISL gav stöd till kärnvapenspridning. Den innebär däremot inte att IRISL faktiskt har gett sådant stöd, i motsats till vad som krävs enligt artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 7.2 i förordning nr 423/2007, artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012.

58 Under dessa omständigheter finner tribunalen att det inte är fastställt att IRISL – genom att vid tre tillfällen ha transporterat militär materiel i strid med förbudet i punkt 5 i resolution 1747 (2007) – har gett stöd till kärnvapenspridning. De tre aktuella incidenterna rättfärdigar därför inte att restriktiva åtgärder antogs och bibehölls gentemot IRISL.

59 För det andra erinrar tribunalen om att restriktiva åtgärder inte på ett giltigt sätt kan antas och bibehållas på grundval av en presumtion som inte föreskrivs i den tillämpliga regleringen och som inte heller uppfyller syftet med detta regelverk (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 13 mars 2012 i mål C-376/10 P, Tay Za mot rådet, punkt 69).

60 Rådet har påstått att för det fall IRISL har transporterat militär materiel i strid med förbudet i punkt 5 i resolution 1747 (2007), så har IRISL nödvändigtvis även transporterat materiel som har samband med kärnvapenspridning. Detta påstående stöds emellertid inte av några konkreta uppgifter eller bevis. Påståendet grundar sig sålunda på en presumtion som inte föreskrivs i beslut 2010/413, förordning nr 423/2007, förordning nr 961/2010 eller förordning nr 267/2012, vilket följer av punkt 48 ovan. En sådan presumtion motsvarar inte heller systematiken i de ovannämnda rättsakterna, eftersom presumtionen inte gör någon skillnad mellan de åtgärder som förbjuder export av vapen och tillhörande materiel och de som förbjuder transport av materiel som har samband med kärnvapenspridning.

61 Under dessa omständigheter kan rådets påstående att IRISL nödvändigtvis har transporterat materiel som har samband med kärnvapenspridning inte vinna framgång.

62 För det tredje påpekar tribunalen följande. I den mån rådet har gjort gällande att de tre incidenterna som IRISL varit inblandat i utgör en allvarlig risk för att IRISL transporterar materiel som har samband med kärnvapenspridning, så följer det av punkt 48 ovan att en sådan risk inte är tillräcklig för att rättfärdiga att restriktiva åtgärder vidtogs och bibehölls, enligt ordalydelsen i artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 7.2 a och b i förordning nr 423/2007, artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012.

63 I detta sammanhang har rådet gjort gällande att med hänsyn till kärnvapenspridningens illegala karaktär skulle ett krav på att rådet ska identifiera de transporter som specifikt avser materiel som har samband med kärnvapenspridning, istället för andra förbjudna varor, innebära att de restriktiva åtgärderna förlorar sin förebyggande effekt.

64 Om rådet i detta hänseende anser att den tillämpliga regleringen inte gör det möjligt för rådet att agera på ett tillräckligt effektivt sätt för att bekämpa kärnvapenspridning, är det tillåtet för rådet att i sin roll som lagstiftare, med förbehåll för unionsdomstolens laglighetskontroll, anpassa regleringen för att utöka de möjliga situationer då restriktiva åtgärder kan vidtas.

65 Däremot får inte viljan att säkerställa att de restriktiva åtgärderna har en så stor förebyggande effekt som möjligt resultera i att gällande reglering tolkas i strid med sin klara ordalydelse.

66 Även om det kan förefalla motiverat att anse att det faktum att IRISL varit inblandat i tre incidenter avseende transport av militär materiel i strid med förbudet i punkt 5 i resolution 1747 (2007) ökar risken för att IRISL även är inblandat i transport av materiel som har samband med kärnvapenspridning, så rättfärdigar, utifrån gällande reglering, detta följaktligen inte att restriktiva åtgärder antogs och bibehölls gentemot IRISL.

67 Mot bakgrund av det ovan anförda finner tribunalen att de omständigheter som framförts av rådet inte rättfärdigar att restriktiva åtgärder vidtogs och bibehölls mot IRISL.

68 Talan ska därför bifallas på den fjärde grunden vad avser IRISL.

– Huruvida Khazar Shipping Lines var inblandat i kärnvapenspridning

69 Enligt skälen i de angripna rättsakterna var Khazar Shipping Lines inblandat i kärnvapenspridning genom att ha underlättat transporter som involverade av Förenta nationerna och Amerikas förenta stater angivna enheter såsom Bank Melli.

70 Khazar Shipping Lines har uppgett sig inte ha varit inblandat i kärnvapenspridning, och har påstått sig varken ha transporterat last som har koppling till sådan spridning eller tillhandahållit tjänster till Bank Melli Iran. Khazar Shipping Lines har tillagt att anklagelserna har vederlagts i yttrandena till rådet.

71 Rådet och intervenienterna har bestritt Khazar Shipping Lines argument.

72 I detta hänseende är det tillräckligt att ange att trots att Khazar Shipping Lines har bestritt anklagelserna mot företaget, har rådet inte lagt fram några omständigheter eller bevis som stödjer anklagelserna. Under dessa omständigheter och i enlighet med den rättspraxis som anges ovan i punkt 42, rättfärdigar dessa anklagelser inte att restriktiva åtgärder vidtogs och bibehölls gentemot Khazar Shipping Lines. Talan ska således bifallas på den fjärde grunden vad avser Khazar Shipping Lines inblandning i kärnvapenspridning.

– Huruvida de andra sökandena ägs eller kontrolleras av IRISL eller agerar för dess räkning

73 De andra sökandena har bestritt att de ska omfattas av restriktiva åtgärder på grund av att de ägs eller kontrolleras av IRISL eller agerar för dess räkning. De har bland annat gjort gällande att vissa av dem inte är sjöfartsföretag, att de inte ägs av IRISL eller att IRISL endast äger en minoritetsandel.

74 Rådet och intervenienterna har hävdat att sökandenas argument saknar grund.

75 När tillgångarna för en enhet som det fastställts ger stöd till kärnvapenspridning är frysta, finns det en icke försumbar risk att denna enhet sätter press på de enheter som den äger eller kontrollerar eller som agerar för dess räkning, för att kringgå effekten av de restriktiva åtgärderna. Under dessa omständigheter är det nödvändigt och lämpligt att frysa tillgångarna för de enheter som ägs eller kontrolleras av en enhet som det fastställts ger stöd till kärnvapenspridning, eller som agerar för en sådan enhets räkning, för att säkerställa att de restriktiva åtgärderna som vidtagits mot denna enhet är effektiva och att de inte kringgås (se, analogt, förstainstansrättens dom av den 9 juli 2009 i de förenade målen T-246/08 och T-332/08, Melli Bank mot rådet, REG 2009, s. II-2629, punkt 103).

76 Som framgår av punkterna 44–68 ovan, har rådet emellertid inte kunnat visa att IRISL har gett stöd till kärnvapenspridning.

77 Även om det antas att de andra sökandena faktiskt ägs eller kontrolleras av IRISL, eller agerar för dess räkning, rättfärdigar det under dessa omständigheter inte att restriktiva åtgärder vidtogs och bibehölls gentemot dessa. Det har nämligen inte på ett giltigt sätt fastställts att IRISL har gett stöd till kärnvapenspridning.

78 Talan ska därför bifallas på den fjärde grunden i den del den avser de andra sökandena som ägs eller kontrolleras av IRISL, eller som agerar för dess räkning.

79 Mot denna bakgrund ska talan bifallas på den fjärde grunden avseende samtliga sökande, och följaktligen ska de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de berör sökandena. Det saknas därvid anledning att pröva sökandenas övriga grunder och argument.

Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av de angripna rättsakterna

80 Vad rör rättsverkningar i tiden av förevarande dom om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna, anmärker tribunalen följande. Genomförandeförordning nr 668/2010, genom vilken förteckningen i bilaga V till förordning nr 423/2007 har ändrats, har inte längre några rättsverkningar sedan sistnämnda förordning upphävts genom förordning nr 961/2010. Förordning nr 961/2010 har i sin tur upphävts genom förordning nr 267/2012. Ogiltigförklaringen av genomförandeförordning nr 668/2010 och av förordning nr 961/2010 berör således endast förordningarnas rättsverkningar under tiden mellan deras ikraftträdande och deras upphävande.

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

82 Rådet förfogar över en period om två månader, förlängd med tio dagar med hänsyn till avstånd, räknad från delgivningen av förevarande dom, för att rätta till de åsidosättanden som konstaterats, i förekommande fall genom att vidta nya restriktiva åtgärder gentemot sökandena. Risken för att effektiviteten av de restriktiva åtgärder som införts genom förordning nr 267/2012 allvarligt och oåterkalleligt skulle kunna påverkas, framstår inte som tillräckligt hög för att det, med hänsyn till den betydande inverkan som dessa åtgärder har på sökandenas fri- och rättigheter, ska vara motiverat att låta verkningarna av den angripna förordningen bestå under en längre tidsperiod än den som föreskrivs i artikel 60 andra stycket i domstolens stadga (se, analogt, domen i det ovan i punkt 81 nämnda målet Kadio Morokro mot rådet, punkt 38).

83 Vad slutligen gäller rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, erinrar tribunalen om att den enligt artikel 264 andra stycket FEUF, om den anser det nödvändigt, får ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående. I förevarande fall kan den omständigheten att ogiltigförklaringen av förordning nr 267/2012 får rättsverkningar ett annat datum än ogiltigförklaringen av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, allvarligt påverka rättssäkerheten, eftersom dessa två rättsakter föreskriver identiska åtgärder mot sökandena. Rättsverkningarna av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, ska därför bestå gentemot sökandena fram till dess att ogiltigförklaringen av förordning nr 267/2012 får rättsverkningar (se, analogt, domen i det ovan i punkt 81 nämnda målet Kadio Morokro mot rådet, punkt 39).

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökandena har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska sökandenas yrkande bifallas.

85 Enligt artikel 87.4 första stycket ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader. Kommissionen och Republiken Frankrike ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen)

följande:

1) **Följande rättsakter ogiltigförklaras i den del de avser Islamic Republic of Iran Shipping Lines och de 17 andra sökande som namnges i bilagan:**

   — **bilaga II till rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp,**

   — **bilagan till rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning (EG) nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran,**

   — **bilagan till rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413,**

   — **bilaga VIII till rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007,**

   — **bilaga IX till rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 961/2010.**

2) **Rättsverkningarna av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, ska bestå gentemot Islamic Republic of Iran Shipping Lines och de 17 andra sökande som namnges i bilagan fram till dess att ogiltigförklaringen av förordning nr 267/2012 får rättsverkningar.**

3) **Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader samt ersätta Islamic Republic of Iran Shipping Lines och de 17 andra sökande som namnges i bilagan för deras rättegångskostnader.**

4) **Europeiska kommissionen och Republiken Frankrike ska bära sina rättegångskostnader.**

Pelikánová Jürimäe van der Woude

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 september 2013.

Underskrifter

Bilaga

Bushehr Shipping Co. Ltd, Valetta (Malta),

Hafize Darya Shipping Lines (HDSL), Teheran (Iran),

Irano – Misr Shipping Co., Teheran,

Irinvestship Ltd, London (Förenade kungariket),

IRISL (Malta) Ltd, Sliema (Malta),

IRISL Club, Teheran,

IRISL Europe GmbH, Hamburg (Tyskland),

IRISL Marine Services and Engineering Co., Qeshm (Iran),

ISI Maritime Ltd, Valetta,

Khazar Shipping Lines, Anzali (Iran),

Leadmarine, Singapore (Singapore),

Marble Shipping Ltd, Sliema,

Safiran Payam Darya Shipping Lines (SAPID), Teheran,

Shipping Computer Services Co., Teheran,

Soroush Saramin Asatir Ship Management, Teheran,

South Way Shipping Agency Co. Ltd, Teheran,

Valfajr 8th Shipping Line Co., Teheran.

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Förfarandet och parternas yrkanden 3

Rättslig bedömning 4

Prövning i sak 4

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, i den del den gäller motiveringen avseende IRISL 4

Den fjärde grunden: Oriktig bedömning när de restriktiva åtgärderna mot sökandena antogs 6

– Huruvida IRISL var inblandat i kärnvapenspridning 7

– Huruvida Khazar Shipping Lines var inblandat i kärnvapenspridning 10

– Huruvida de andra sökandena ägs eller kontrolleras av IRISL eller agerar för dess räkning 10

Rättsverkningarna i tiden av ogiltigförklaringen av de angripna rättsakterna 11

Rättegångskostnader 12