Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

29. januar 2013*

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger over for Iran med henblik på at forhindre nuklear spredning — indefrysning af pengemidler — begrundelsespligt — ret til forsvar — ret til en effektiv domstolsbeskyttelse — åbenbart urigtigt skøn«

I sag T-496/10,

Bank Mellat, Teheran (Iran), først ved solicitors S. Gadhia, S. Ashley, D. Anderson, QC, og barrister R. Blakeley, derefter ved barrister R. Blakeley, solicitor S. Zaiwalla og M. Brindle, QC,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og A. Vitro, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Europa-Kommissionen ved S. Boelaert og M. Konstantinidis, som befuldmægtigede,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 195, s. 25), af Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 281, s. 81), af Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1), af Rådets afgørelse 2011/783/FUSP af 1. december 2011 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 319, s. 71), af Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 319, s. 11) og af Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 88, s. 1), for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren,

har

* Processprog: engelsk.

RETTEN (Fjerde Afdeling)

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

justitssekretær: fuldmægtig J. Weychert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. maj 2012,

afsagt følgende

Dom

Tvistens baggrund

1 Sagsøgeren, Bank Mellat, er en iransk kommerciel bank.

2 Den foreliggende sag er anlagt i forbindelse med de restriktive foranstaltninger truffet for at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få sidstnævnte til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben (herefter »nuklear spredning«).

3 Den 26. juli 2010 blev sagsøgeren opført på den i bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39) indeholdte liste over de enheder, der er involveret i den iranske nukleare spredning.

4 Som konsekvens heraf blev sagsøgerens navn opført på listen i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1) i henhold til Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 (EUT L 195, s. 25). Denne opførelse har medført en indefrysning af sagsøgerens pengemidler og økonomiske ressourcer.

5 Rådet for Den Europæiske Union har i afgørelse 2010/413 angivet følgende betragtninger:

»Bank Mellat er en statsejet iransk bank. Bank Mellat indgår fortsat i et adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler. Den har leveret bankydelser til enheder, der er opført på FN's og EU's lister, eller enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning, eller til enheder, der ejes eller kontrolleres af dem. Den er moderbank for First East Export Bank, som er omfattet af [De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution] 1929.«

6 De i gennemførelsesforordning nr. 668/2010 angivne betragtninger er de samme som dem, der er angivet i afgørelse 2010/413.

7 Ved skrivelse af 27. juli 2010 meddelte Rådet sagsøgeren, at denne var blevet opført på listen i bilag II til afgørelse 2010/413 og på listen i bilag V til forordning nr. 423/2007.

8 Ved skrivelser af 16. og 24. august og af 2. og 9. september 2010 anmodede sagsøgeren Rådet om at meddele den de forhold, hvorpå Rådet havde baseret sig for at vedtage de over for sagsøgeren restriktive foranstaltninger.

9 Som svar på sagsøgerens anmodninger om aktindsigt tilsendte Rådet ved skrivelse af 13. september 2010 sagsøgeren kopierne af to forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger fremsat af medlemsstater. Rådet gav ligeledes sagsøgeren en frist til den 25. september 2010 til at fremsætte dens bemærkninger vedrørende vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for den.

10 Ved skrivelse af 24. september 2010 anmodede sagsøgeren Rådet om at tage afgørelsen om at opføre sagsøgeren på listen i bilag II til afgørelse 2010/413 og på listen i bilag V til forordning nr. 423/2007 op til fornyet gennemgang.

11 Opførelsen af sagsøgerens navn i bilag II til afgørelse 2010/413 er blevet fastholdt ved Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 281, s. 81). De angivne betragtninger er følgende:

»Bank Mellat indgår i et adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler. Den har leveret bankydelser til enheder, der er opført på FN's og EU's lister, eller enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning, eller til enheder, der ejes eller kontrolleres af dem. Den er moderbank for First East Export Bank, som er omfattet af [De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution] 1929.«

12 Idet forordning nr. 423/2007 er blevet ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 281, s. 1), har Rådet medtaget sagsøgerens navn i bilag VIII til sidstnævnte forordning. Følgelig er sagsøgerens pengemidler og økonomiske ressourcer blevet indefrosset i medfør af nævnte forordnings artikel 16, stk. 2.

13 De i forordning nr. 961/2010 angivne betragtninger er de samme som dem, der er angivet i afgørelse 2010/644.

14 Ved skrivelse af 28. oktober 2010 besvarede Rådet sagsøgerens skrivelse af 24. september 2010 og anførte herved, at det efter fornyet gennemgang afslog sagsøgerens anmodning om at få dens navn slettet fra listen i bilag II til afgørelse 2010/413 og fra listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010. Rådet anførte i denne forbindelse, at det var af den opfattelse, at der ikke forelå tilstrækkelige garantier for, at sagsøgeren ikke i fremtiden ville levere bankydelser til personer og enheder, der er involveret i nuklear spredning.

15 Som bilag til sit svar tilsendte Rådet sagsøgeren en kopi af et tredje forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger fremsat af en medlemsstat.

16 Opførelsen af sagsøgerens navn i bilag II til afgørelse 2010/413 og bilag VIII til forordning nr. 961/2010 er ikke blevet berørt af ikrafttrædelsen af hverken Rådets afgørelse 2011/783/FUSP af 1. december 2011 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 319, s. 71) eller Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010 (EUT L 319, s. 11).

17 Idet forordning nr. 961/2010 er blevet ophævet ved Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 88, s. 1), har Rådet medtaget sagsøgerens navn i bilag IX til sidstnævnte forordning. De angivne betragtninger er de samme som dem, der blev angivet i afgørelse 2010/644. Følgelig er sagsøgerens pengemidler og økonomiske ressourcer indefrosset i medfør af nævnte forordnings artikel 23, stk. 2.

Retsforhandlinger og parternes påstande

18 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 7. oktober 2010 har sagsøgeren anlagt denne sag.

19 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 5. november 2010 tilpassede sagsøgeren sine påstande som følge af vedtagelsen af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010.

20 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 14. januar 2011 anmodede Europa-Kommissionen om tilladelse til at intervenere i denne sag til støtte for Rådet. Ved kendelse af 8. marts 2011 tillod formanden for Rettens Fjerde Afdeling denne intervention.

21 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 6. februar 2012 tilpassede sagsøgeren sine påstande som følge af vedtagelsen af afgørelse 2011/783 og gennemførelsesforordning nr. 1245/2011.

22 På grundlag af den refererende dommers rapport besluttede Retten (Fjerde Afdeling) at indlede den mundtlige forhandling og anmodede i forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement, parterne om at indlevere visse dokumenter og stillede dem visse skriftlige spørgsmål. Parterne efterkom disse anmodninger.

23 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 16. april 2012 tilpassede sagsøgeren sine påstande som følge af vedtagelsen af forordning nr. 267/2012.

24 Ved dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 11. maj 2012 anmodede Provincial Investment Companies Association, Saba Tamin Investment, Common Investment Fund, Shirin Asal Food Industrial Group, Sorbon Industrial Production Group og Individual Stock Association om tilladelse til at intervenere i den foreliggende sag til støtte for sagsøgeren. Ved kendelse af 16. maj 2012 afslog formanden for Rettens Fjerde Afdeling denne anmodning, idet den var indgivet for sent.

25 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Retten under retsmødet den 23. maj 2012.

26 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Del B, nr. 4), i bilag II til afgørelse 2010/413, del B, nr. 2), i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 668/2010, afsnit I, del B, nr. 4), i bilaget til afgørelse 2010/644, del B, nr. 4), i bilag VIII til forordning nr. 961/2010, afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og afsnit I, del B, nr. 4), i bilag IX til forordning nr. 267/2012 annulleres, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren.

— Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 Rådet og Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

28 Sagsøgeren har gjort tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af begrundelsespligten, sagsøgerens ret til forsvar og dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det andet anbringende vedrører et åbenbart urigtigt skøn for så vidt angår vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren. Det tredje anbringende vedrører en tilsidesættelse af sagsøgerens ejendomsret og af proportionalitetsprincippet.

29 Rådet og Kommissionen har bestridt rigtigheden af de af sagsøgeren påberåbte anbringender. De har desuden indledningsvis gjort gældende, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, som er knyttet til de grundlæggende rettigheder, idet den er et iransk statsorgan.

30 Inden de forskellige anbringender og argumenter, som parterne har fremsat, behandles, må formaliteten for så vidt angår den af sagsøgeren foretagne tilpasning af påstandene undersøges.

Om sagsøgerens tilpasning af påstandene

31 Således som det fremgår af præmis 11, 12 og 17 ovenfor, er listen i bilag II til afgørelse 2010/413 efter indgivelsen af stævningen blevet afløst af en ny liste, der er fastsat i afgørelse 2010/644, og forordning nr. 423/2007, som ændret ved gennemførelsesforordning nr. 668/2010, er blevet ophævet ved og afløst af forordning nr. 961/2010, der selv er blevet afløst af og ophævet ved forordning nr. 267/2012. I betragtningerne til afgørelse 2011/783 og til gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 har Rådet desuden eksplicit anført, at det havde foretaget en komplet fornyet gennemgang af listen i bilag II til afgørelse 2010/413 og af listen i bilag VIII til forordning nr. 961/2010, og at det var kommet frem til den konklusion, at de i disse lister opregnede personer, enheder og organer, herunder sagsøgeren, fortsat skulle være omfattet af de restriktive foranstaltninger. Sagsøgeren har tilpasset sine oprindelige påstande således, at påstanden om annullation foruden afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 også vedrører afgørelse 2010/644, forordning nr. 961/2010, afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012 (herefter samlet »de anfægtede retsakter«). Rådet og Kommissionen har ikke rejst indvendinger mod denne tilpasning.

32 I denne forbindelse bemærkes, at en beslutning eller en forordning, som direkte og individuelt berører en enkeltperson, når den under sagen erstattes af en retsakt med samme genstand, må betragtes som en ny omstændighed, der gør det muligt for sagsøgeren at tilpasse sine påstande og anbringender. Det ville således være i strid med retsplejehensyn og procesøkonomiske hensyn at forpligte sagsøgeren til at anlægge en ny sag. Det ville desuden være ubilligt, hvis den pågældende institution for at imødegå de indsigelser, der i en stævning for en af Den Europæiske Unions retsinstanser rettes mod en retsakt, kunne ændre den anfægtede retsakt eller lade en anden træde i stedet og under sagen påberåbe sig denne ændring eller nye retsakt for at hindre modparten i at udvide de oprindelige påstande og anbringender til at omfatte den senere retsakt eller i at fremsætte supplerende påstande og anbringender angående denne (jf. analogt Rettens dom af 23.10.2008, sag T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3019, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

33 Den samme konklusion finder anvendelse på de retsakter, hvori det ligesom i afgørelse 2011/783 og gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 fastslås, at en afgørelse eller en forordning, som følge af en ved samme afgørelse eller forordning udtrykkeligt fastsat fornyet gennemgang, skal fortsætte med direkte og individuelt at berøre bestemte enkeltpersoner.

34 Det skal i den foreliggende sag derfor fastslås, at sagsøgerens påstand om annullation af afgørelse 2010/644, forordning nr. 961/2010, afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012, skal realitetsbehandles, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren (jf. i denne retning analogt dommen i sagen People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 32, præmis 47).

Om sagsøgerens mulighed for at påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder

35 Rådet og Kommissionen har gjort gældende, at i henhold til EU-retten kan juridiske personer, som er statsorganer i tredjelande, ikke påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder. For så vidt som sagsøgeren ifølge Rådet og Kommissionen er et iransk statsorgan, skal denne regel finde anvendelse på den.

36 I denne henseende bemærkes først, at der hverken i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2010 C 83, s. 389) eller den primære EU-ret er fastsat bestemmelser, der udelukker juridiske personer, som er statsorganer, fra at være omfattet af beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Tværtimod sikrer de bestemmelser i nævnte charter, der er relevante i forhold til de af sagsøgeren nedlagte påstande, navnlig chartrets artikel 17, 41 og 47, rettighederne for »enhver«, hvilken formulering omfatter juridiske personer såsom sagsøgeren.

37 Rådet og Kommissionen har i denne sammenhæng ikke desto mindre påberåbt sig artikel 34 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), hvorefter de stævninger, som statslige organisationer indgiver til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, ikke kan antages til realitetsbehandling.

38 EMRK's artikel 34 er imidlertid for det første en processuel bestemmelse, som ikke gælder i sager ved Unionens retsinstanser. For det andet fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at formålet med denne bestemmelse er at undgå, at en stat, der har undertegnet EMRK, både er sagsøger og sagsøgt ved nævnte domstol (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 13.12.2007, Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran mod Tyrkiet, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, præmis 81). Denne argumentation finder ikke anvendelse i den foreliggende sag.

39 Rådet og Kommissionen har ligeledes gjort gældende, at den af dem påberåbte bestemmelse er begrundet i, at en stat skal indestå for overholdelsen af de grundlæggende rettigheder på dens område, men ikke kan nyde sådanne rettigheder.

40 Selv hvis det antages, at denne begrundelse skulle finde anvendelse på en intern situation, er den omstændighed, hvorefter en stat skal indestå for overholdelsen af de grundlæggende rettigheder på dens eget område, imidlertid uden relevans for så vidt angår omfanget af de rettigheder, som juridiske personer, der er statsorganer i samme stat, kan være omfattet af på tredjelandes område.

41 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at EU-retten ikke indeholder nogen bestemmelse, der forhindrer juridiske personer, der er statsorganer i tredjelande, i til egen fordel at påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder. Disse samme rettigheder kan derfor for Unionens retsinstanser påberåbes af de nævnte personer, så længe rettighederne er forenelige med sidstnævntes status som juridisk person.

42 I øvrigt og under alle omstændigheder har Rådet og Kommissionen ikke fremført forhold, der godtgør, at sagsøgeren faktisk var et iransk statsorgan, dvs. en enhed, som deltog i udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltede en offentlig tjeneste under myndighedernes tilsyn (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran mod Tyrkiet, nævnt ovenfor i præmis 38, præmis 79).

43 I denne henseende har Rådet for det første gjort gældende, at sagsøgeren forvalter en offentlig tjeneste under de iranske myndigheders tilsyn, for så vidt som den leverer finansielle tjenesteydelser, der er nødvendige for, at den iranske økonomi fungerer. Rådet har imidlertid ikke bestridt sagsøgerens påstande, hvorefter de nævnte ydelser udgør kommercielle aktiviteter, der udøves i en konkurrencepræget sektor, og som er underkastet den almindelige ret. Under disse omstændigheder giver den omstændighed, at de nævnte aktiviteter er nødvendige for, at en stats økonomi fungerer, ikke i sig selv disse aktiviteter status som offentlig tjeneste.

44 Endvidere har Kommissionen gjort gældende, at den omstændighed, at sagsøgeren er involveret i nuklear spredning, beviser, at sagsøgeren deltager i udøvelse af offentlig myndighed. Ved denne fremgangsmåde har Kommissionen imidlertid anset en omstændighed, hvis rigtighed bestrides af sagsøgeren, og som er selve kernen af retsforhandlingerne ved Retten, for at være en faktisk

forudsætning. Desuden henhører sagsøgerens påståede involvering i nuklear spredning, således som den er anført i de anfægtede retsakter, ikke under udøvelsen af statslige beføjelser, men under handelstransaktioner, der foretages med enheder, som medvirker til nuklear spredning. Følgelig begrunder denne påstand ikke, at sagsøgeren skal anses for et iransk statsorgan.

45 Endelig er Kommissionen af den opfattelse, at sagsøgeren er et iransk statsorgan på grund af sidstnævntes deltagelse i sagsøgerens kapital. Foruden den omstændighed, at det fremgår af de af sagsøgeren fremlagte oplysninger, hvilke ikke er blevet bestridt af Rådet eller Kommissionen, at den omhandlede deltagelse kun udgøres af en minoritetsandel, indebærer denne deltagelse imidlertid ikke i sig selv, at sagsøgeren deltager i udøvelse af offentlig myndighed eller forvalter en offentlig tjeneste.

46 På baggrund af det ovenstående skal det fastslås, at sagsøgeren til egen fordel kan påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder.

Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten, sagsøgerens ret til forsvar og dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse

47 Med sit første anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at Rådet har tilsidesat begrundelsespligten, sagsøgerens ret til forsvar og dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som Rådet for det første ikke har meddelt sagsøgeren tilstrækkelige oplysninger til hverken at sætte denne i stand til at fremsætte nyttige bemærkninger til vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for den, eller sikre den en retfærdig rettergang, og for så vidt som såvel den undersøgelse, der blev foretaget forud for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger, der omfatter sagsøgeren, som den periodiske fornyede gennemgang af disse samme foranstaltninger for det andet er behæftet med flere fejl.

48 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumenter. Rådet har bl.a. gjort gældende, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig princippet om overholdelse af retten til forsvar.

49 Det bemærkes for det første, at pligten til at begrunde en bebyrdende retsakt, således som den er fastsat i artikel 296, stk. 2, TEUF – og nærmere bestemt i denne sag i artikel 24, stk. 3, i afgørelse 2010/413, artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007, artikel 36, stk. 3, i forordning nr. 961/2010 og artikel 46, stk. 3, i forordning nr. 267/2012 – dels har til formål at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om retsakten er velbegrundet, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser, dels at gøre det muligt for disse at efterprøve retsaktens lovlighed. Den således fastsatte begrundelsespligt er et væsentligt princip i EU-retten, som kun kan fraviges af tvingende hensyn. Begrundelsen skal derfor i princippet meddeles den berørte part samtidigt med den bebyrdende retsakt, og manglen på begrundelse kan ikke afhjælpes gennem den omstændighed, at den berørte part får kendskab til begrundelsen for retsakten under sagen for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning Rettens dom af 14.10.2009, sag T-390/08, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. II, s. 3967, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis).

50 Medmindre tvingende hensyn, der vedrører Unionens eller dens medlemsstaters sikkerhed eller opfyldelsen af deres internationale forpligtelser, dermed er til hinder for meddelelsen af visse forhold, er Rådet forpligtet til at gøre en enhed, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, bekendt med de særlige og konkrete grunde til, at Rådet mener, at disse foranstaltninger skal vedtages. Rådet skal således angive de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for de pågældende foranstaltninger, samt de betragtninger, der har ført til, at de er blevet truffet (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 49, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

51 I øvrigt skal begrundelsen tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da begrundelsens tilstrækkelighed ikke blot skal vurderes i forhold til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 49, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

52 For det andet fremgår det af fast retspraksis, at overholdelsen af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, i forbindelse med enhver procedure, der indledes over for en enhed, og som kan resultere i en retsakt, der er bebyrdende for denne enhed, er et grundlæggende EU-retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat nogen bestemmelser vedrørende den pågældende procedure (dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 49, præmis 91).

53 Princippet om overholdelse af retten til forsvar kræver for det første, at de forhold, der lægges den berørte enhed til last med henblik på at begrunde den for enheden bebyrdende forvaltningsakt, skal meddeles den. For det andet skal den berørte have haft mulighed for at give sin mening til kende for så vidt angår disse omstændigheder (jf. analogt Rettens dom af 12.12.2006, sag T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, Sml. II, s. 4665, præmis 93).

54 Hvad angår en første retsakt, hvorved en enheds pengemidler indefryses, skal meddelelsen af de forhold, der lægges den berørte til last, følgelig ske samtidig med vedtagelsen af den pågældende retsakt, eller hurtigst muligst efter nævnte vedtagelse, medmindre tvingende hensyn, som er forbundet med Unionens og medlemsstaternes sikkerhed eller varetagelsen af deres internationale forbindelser, er til hinder herfor. På anmodning fra den pågældende enhed har denne ligeledes ret til at give dens mening om disse forhold til kende, når retsakten er vedtaget. Forud for enhver efterfølgende afgørelse om indefrysning af pengemidler og med de samme forbehold skal de nye forhold, der lægges den pågældende til last, i princippet meddeles, og den pågældende enhed skal i princippet gives en ny mulighed for at give sin mening til kende (jf. analogt dommen i sagen Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 53, præmis 137).

55 Det bemærkes desuden, at når tilstrækkeligt præcise oplysninger, som gør det muligt for den berørte enhed i tilstrækkelig grad at give sin mening til kende vedrørende de forhold, som den lægges til last af Rådet, er blevet meddelt, indebærer princippet om overholdelse af retten til forsvar ikke en forpligtelse for denne institution til uden videre at give adgang til dokumenter, som er indeholdt i dens sagsakter. Det er kun efter anmodning herom fra den interesserede part, at Rådet har pligt til at give adgang til alle administrative dokumenter, som ikke er fortrolige, og som vedrører den omhandlede foranstaltning (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 49, præmis 97 og den deri nævnte retspraksis).

56 For det tredje er princippet om effektiv domstolsbeskyttelse et almindeligt EU-retligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner, og som er fastslået i EMRK's artikel 6 og 13 samt i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Hensynet til en effektiv domstolskontrol kræver, at vedkommende EU-myndighed er forpligtet til i videst muligt omfang at meddele begrundelsen for en restriktiv foranstaltning til den berørte enhed, enten på det tidspunkt, hvor nævnte foranstaltning bliver vedtaget, eller i det mindste så hurtigt som muligt herefter, med henblik på at den pågældende enhed sættes i stand til rettidigt at udnytte dens klageadgang. Overholdelsen af denne forpligtelse til at meddele nævnte begrundelse er således nødvendig såvel for at sætte adressaterne for de restriktive foranstaltninger i stand til at forsvare deres

rettigheder under de bedst mulige betingelser, og at afgøre, om sagen bør prøves af Unionens retsinstanser, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve den legalitetsprøvelse af den omhandlede retsakt, som påhviler dem (jf. i denne retning og analogt Domstolens dom af 3.9.2008, forenede sager C-402/05 P og C-415/05 P, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 6351, præmis 335-337 og den deri nævnte retspraksis).

57 Henset til denne retspraksis finder Retten, at de argumenter, der er blevet fremsat af parterne under det første anbringende, skal undersøges i henhold til de fem trin, der er beskrevet nedenfor. For det første skal Rådets og Kommissionens indledende argument om, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig princippet om overholdelse af retten til forsvar, undersøges. For det andet skal argumenterne vedrørende dels begrundelsespligten, dels den påståede tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar for så vidt angår den oprindelige meddelelse af de forhold, der lægges den berørte til last, undersøges. For det tredje skal det argument, som er knyttet til den påståede tilsidesættelse af retten til forsvar for så vidt angår adgang til Rådets sagsakter, undersøges. For det fjerde skal Retten undersøge de argumenter, der vedrører dels den påståede tilsidesættelse af sagsøgerens ret til forsvar for så vidt angår dennes mulighed for at give dens mening til kende, dels den påståede tilsidesættelse af dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. For det femte skal argumenterne vedrørende de påståede fejl, hvormed den af Rådet foretagne undersøgelse og fornyede gennemgang er behæftet, behandles.

Om sagsøgerens mulighed for at påberåbe sig princippet om overholdelse af retten til forsvar

58 Rådet og Kommissionen har bestridt, at princippet om overholdelse af retten til forsvar kan finde anvendelse i den foreliggende sag. Idet de har henvist til Rettens dom af 19. maj 2010, Tay Za mod Rådet (sag T-181/08, Sml. II, s. 1965, præmis 121-123), har de gjort gældende, at sagsøgeren ikke er blevet omfattet af de restriktive foranstaltninger på grund af dens egne aktiviteter, men på grund af dens tilhørsforhold til en bestemt kategori af personer og enheder, som har støttet nuklear spredning. Følgelig er proceduren for vedtagelse af de restriktive foranstaltninger ikke blevet indledt over for sagsøgeren som omhandlet i den i præmis 52 anførte retspraksis, og sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig retten til forsvar eller kan kun i begrænset omfang påberåbe sig den.

59 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

60 For det første er den i præmis 58 ovenfor nævnte dom i sagen Tay Za mod Rådet nemlig i sin helhed blevet ophævet efter appel ved Domstolens dom af 13. marts 2012, Tay Za mod Rådet (sag C-376/10 P,). Følgelig er de i nævnte dom fastslåede konstateringer ikke længere en del af Unionens retsorden og kan derfor ikke med føje gøres gældende af Rådet og Kommissionen.

61 For det andet fastsætter artikel 24, stk. 3 og 4, i afgørelse 2010/413, artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007, artikel 36, stk. 3 og 4, i forordning nr. 961/2010 og artikel 46, stk. 3 og 4, i forordning nr. 267/2012 bestemmelser, der sikrer retten til forsvar for de enheder, der er omfattet af de i henhold til disse bestemmelser vedtagne restriktive foranstaltninger. Overholdelsen af denne ret kan prøves af Unionens retsinstanser (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 49, præmis 37).

62 Under disse omstændigheder må det fastslås, at princippet om overholdelse af retten til forsvar, således som dette er beskrevet i præmis 52-55 ovenfor, kan påberåbes af sagsøgeren i den foreliggende sag.

Om begrundelsespligten og den oprindelige meddelelse af de forhold, der lægges den berørte til last

63 Indledningsvis bemærkes, at der med henblik på at vurdere, om begrundelsespligten og forpligtelsen til at meddele den berørte enhed de forhold, der lægges denne til last, er overholdt, foruden de i de anfægtede retsakter indeholdte grunde også skal tages hensyn til de tre forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, som Rådet har meddelt sagsøgeren.

64 For det første fremgår det nemlig af nævnte forslag, således som de er blevet meddelt sagsøgeren, at de er blevet forelagt for medlemsstaternes delegationer i forbindelse med vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, og at de følgelig udgør forhold, hvorpå de samme foranstaltninger er baseret.

65 For det andet er det korrekt, at det tredje forslag blev meddelt sagsøgeren såvel efter sagsanlægget som efter den påstandstilpasning, der blev foretaget som følge af vedtagelsen af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010. Forslaget kan derfor ikke på gyldig vis supplere begrundelsen for afgørelse 2010/413, gennemførelsesforordning nr. 668/2010, afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010. Der kan imidlertid tages hensyn til det i forbindelse med bedømmelsen af lovligheden af de efterfølgende akter, nemlig afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012.

66 De anfægtede retsakter indeholder følgende fire grunde, der vedrører sagsøgeren:

— I henhold til afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 er sagsøgeren en statsejet bank (herefter »den første grund«).

— Sagsøgeren indgår fortsat i et adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler (herefter »den anden grund«).

— Sagsøgeren har leveret bankydelser til enheder, der er opført på FN's og EU's lister, til enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning, eller til enheder, der ejes eller kontrolleres af dem (herefter »den tredje grund«).

— Sagsøgeren er moderbank for First East Export Bank (herefter »FEE«), som er omfattet af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1929 (2010) (herefter »den fjerde grund«).

67 Det første af de to forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, som blev fremsendt den 13. september 2010, indeholder til dels den anden grund, der blev anført i de anfægtede retsakter. Det tilføjer følgende grunde:

— Sagsøgeren leverer bankydelser til Atomic Energy Organisation of Iran (herefter »AEOI«) og Novin Energy Company (herefter »Novin«), der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er truffet af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »den femte grund«).

— Sagsøgeren forvalter konti for højtstående ansvarlige i Aerospace Industries Organisation og for en iransk ansvarlig for indkøb (herefter »den sjette grund«).

68 Det andet forslag, som blev fremsendt den 13. september 2010, indeholder i det væsentlige begrundelsen for de anfægtede retsakter. Det tilføjer en enkelt grund, hvorefter sagsøgeren i hvert fald siden 2003 har fremmet flytningen af millioner af dollars til det iranske atomprogram (herefter »den syvende grund«).

69 Det som bilag til duplikken vedhæftede tredje forslag til vedtagelse af de restriktive foranstaltninger indeholder ingen supplerende omstændigheder i forhold til de anfægtede retsakter og de to forslag, som blev fremsendt den 13. september 2010.

70 Sagsøgeren har gjort gældende, at disse grunde ikke i tilstrækkelig grad angiver begrundelsen for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for den. Sagsøgeren er af den opfattelse, at denne utilstrækkelighed i øvrigt medfører en tilsidesættelse af dens ret til forsvar.

71 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumenter.

72 Den første grund er tilstrækkelig præcis, for så vidt som den gør det muligt for sagsøgeren at forstå, at Rådet bebrejder sagsøgeren, at den iranske stat deltager i dens kapital.

73 Derimod er den anden og den tredje grund alt for vage, for så vidt som de hverken præciserer den adfærd, som sagsøgeren bebrejdes, eller nærmere angiver de øvrige omhandlede enheder.

74 Den fjerde grund er angivet på en tilstrækkeligt klar måde, for så vidt som den gør det muligt for sagsøgeren at forstå, at den af Rådet bebrejdes den kontrol, som den udøver over FEE.

75 Det samme gælder den femte grund, der identificerer de enheder, hvortil de pågældende finansielle ydelser hævdes at være blevet leveret.

76 Endelig er den sjette og den syvende grund ikke tilstrækkeligt præcise, idet den sjette ikke identificerer de omhandlede personer, og den syvende ikke indeholder nogen præciseringer om de pågældende enheder og transaktioner.

77 I lyset af det ovenstående skal det fastslås, at Rådet har tilsidesat begrundelsespligten og forpligtelsen til at meddele sagsøgeren, i dennes egenskab af berørt enhed, de forhold, der lægges sagsøgeren til last, for så vidt angår den anden, den tredje, den sjette og den syvende grund. Derimod er nævnte pligt og forpligtelse blevet overholdt for så vidt angår de øvrige grunde.

Om aktindsigt

78 Som fastslået i præmis 9 og 15 ovenfor, tilsendte Rådet ved skrivelse af 13. september 2010 sagsøgeren to forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger fremsat af medlemsstater og derefter et tredje forslag som bilag til duplikken.

79 Sagsøgeren mener, at denne adgang ikke var tilstrækkelig til at sætte den i stand til at give sin mening til kende.

80 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumenter.

81 I denne henseende bemærkes hvad angår omfanget af den indrømmede aktindsigt, at det ikke fremgår af sagsakterne, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af de anfægtede retsakter skulle have støttet sig på andre forhold end de tre forslag, som blev fremsat af medlemsstaterne. På denne baggrund kan Rådet ikke bebrejdes, at det ikke har fremsendt supplerende oplysninger til sagsøgeren.

82 Til forskel fra de to forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, der var vedlagt som bilag til skrivelsen af 13. september 2010, blev det tredje forslag derimod kun fremsendt til sagsøgeren som bilag til duplikken, dvs. efter udløbet af den frist, som Rådet havde fastsat for sagsøgeren til at fremlægge sine bemærkninger som følge af vedtagelsen af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010, efter sagsanlægget og efter vedtagelsen af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010.

83 Rådet har i denne henseende fastholdt, at det fremsendte det tredje forslag til sagsøgeren, så snart det havde fået tilladelse dertil af den medlemsstat, hvorfra forslaget hidrørte.

84 Dette argument kan ikke tiltrædes. Når Rådet påtænker at støtte sig på oplysninger, der er fremsat af en medlemsstat, for at vedtage restriktive foranstaltninger over for en enhed, er det nemlig forpligtet til inden vedtagelsen af nævnte foranstaltninger at sikre sig, at de pågældende oplysninger kan meddeles den berørte enhed rettidigt, således at vedkommende kan give sin mening til kende.

85 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at for så vidt som Rådet kun har fremsendt det tredje forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren som bilag til duplikken, har det i strid med retten til forsvar ikke givet sagsøgeren adgang til denne oplysning i sagsakterne rettidigt.

Om sagsøgerens ret til at give sin mening til kende og om retten til en effektiv domstolsbeskyttelse

86 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at denne ikke har haft lejlighed til at give sin mening til kende, og at Rådet under alle omstændigheder ikke har taget hensyn til de bemærkninger, som sagsøgeren har fremsat.

87 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumenter.

88 Det må for det første fastslås, at sagsøgeren – som følge af vedtagelsen af de første retsakter, hvorved sagsøgerens pengemidler blev indefrosset den 26. juli 2010 – fremsendte en skrivelse til Rådet den 24. september 2010, hvori den angav dens synspunkt og anmodede om, at de over for sagsøgeren trufne restriktive foranstaltninger skulle ophæves. Rådet besvarede denne skrivelse den 28. oktober 2010. Inden vedtagelsen af afgørelse 2011/783 og gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 fremsatte sagsøgeren dernæst sine bemærkninger for Rådet ved skrivelse af 29. august 2011, som Rådet besvarede den 5. december 2011. Endelig har sagsøgeren ikke fremført argumenter for, at denne på tilsvarende måde ikke var i stand til at fremsætte nye bemærkninger for Rådet inden vedtagelsen af forordning nr. 267/2012.

89 Det skal derfor fastslås, at sagsøgeren har haft lejlighed til at give sin mening til kende, undtagen for så vidt angår dels den anden, den tredje, den sjette og den syvende grund, der er blevet anført af Rådet, og som er alt for vage (jf. præmis 77 ovenfor), dels det forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, der blev fremsendt som bilag til duplikken, for så vidt sagsøgeren ikke var i besiddelse af dem på tidspunktet for fremsættelse af bemærkningerne (jf. præmis 82 ovenfor).

90 Hvad angår hensyntagen til de fremsatte bemærkninger er det ganske vist korrekt, at besvarelsen af sagsøgerens argumenter er kort i Rådets skrivelser af 28. oktober 2010 og 5. december 2011. Det forholder sig ikke desto mindre således, at Rådet i skrivelsen af 28. oktober 2010 har præciseret, at det i modsætning til sagsøgeren var af den opfattelse, at der ikke forelå tilstrækkelige garantier for, at sagsøgeren ikke i fremtiden ville levere bankydelser til personer og enheder, der er involveret i nuklear spredning. Rådet gengav dette synspunkt i skrivelsen af 5. december 2011.

91 I øvrigt er det ubestridt, at Rådet i afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010 har slettet den angivelse, hvorefter sagsøgeren var en statsejet bank, og hvis rigtighed sidstnævnte har bestridt.

92 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at Rådet, i modsætning til det af sagsøgeren påståede, har taget hensyn til dennes bemærkninger i forbindelse med sin fornyede gennemgang.

93 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at den utilstrækkelige karakter af de oplysninger og forhold, som er blevet meddelt den, har haft indflydelse på dens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

94 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt rigtigheden af dette argument.

95 I lighed med det i præmis 89 ovenfor fastslåede skal det fastslås, at sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse er blevet overholdt, for så vidt som sagsøgeren har modtaget en individuel meddelelse af tilstrækkeligt præcise grunde, nemlig den første, den fjerde og den femte grund, som Rådet har gjort gældende.

96 Derimod udgør den vage karakter af den anden, den tredje, den sjette og den syvende grund, som Rådet har fremført, og den sene fremsendelse af det tredje forslag til vedtagelse af de restriktive foranstaltninger en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til en effektiv domstolsbeskyttelse.

Om de mangler, der har haft indflydelse på den af Rådet foretagne undersøgelse

97 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet ikke har foretaget en reel undersøgelse af omstændighederne i den foreliggende sag, men at det har begrænset sig til at vedtage de af medlemsstaterne fremsatte forslag. Denne mangel har ifølge sagsøgeren haft indflydelse på såvel den undersøgelse, der er foretaget forud for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, som den periodiske fornyede gennemgang af de samme foranstaltninger.

98 Ifølge sagsøgeren fremgår det desuden af de depecher, som er blevet offentliggjort gennem organisationen Wikileaks (herefter »depecherne«), at medlemsstaterne, herunder navnlig Det Forenede Kongerige, har været udsat for pres fra regeringen for Amerikas Forenede Stater med henblik på at få vedtaget restriktive foranstaltninger over for iranske enheder. Denne omstændighed giver anledning til tvivl om lovligheden af de vedtagne foranstaltninger og af proceduren for deres vedtagelse.

99 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt rigtigheden af sagsøgerens argumenter. Rådet har særligt gjort gældende, at der ikke skal tages hensyn til depecherne.

100 For det første bemærkes, at de retsakter, hvorved der fastsættes restriktive foranstaltninger over for enheder, som hævdes at deltage i nuklear spredning, er retsakter vedtaget af Rådet, der derfor skal sikre sig, at vedtagelsen af retsakterne er begrundet. I forbindelse med vedtagelsen af en første retsakt, hvorved der fastsættes sådanne foranstaltninger, er Rådet følgelig forpligtet til at undersøge relevansen og rigtigheden af de oplysninger og den dokumentation, som en medlemsstat eller Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik har fremsat for Rådet i medfør af artikel 23, stk. 2, i afgørelse 2010/413. I forbindelse med vedtagelsen af de efterfølgende retsakter, som omfatter den samme enhed, er Rådet i henhold til samme afgørelses artikel 24, stk. 4, forpligtet til at tage behovet for en fortsat opførelse af nævnte foranstaltninger op til fornyet overvejelse i lyset af de af denne enhed fremsatte bemærkninger.

101 I den foreliggende sag indeholder sagsakterne for det første ingen holdepunkter for at antage, at Rådet har undersøgt relevansen og rigtigheden af de forhold, der omfatter sagsøgeren, og som er fremsat for Rådet inden vedtagelsen af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010. Derimod tyder den i disse retsakter indeholdte fejlagtige angivelse, hvorefter sagsøgeren er en statsejet bank og hvis urigtighed ikke bestrides af Rådet, på, at der ikke er foretaget nogen undersøgelse heraf.

102 For det andet fremgår det af præmis 90-92 ovenfor, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af de efterfølgende anfægtede retsakter har foretaget en fornyet gennemgang af sagens omstændigheder i lyset af sagsøgerens bemærkninger, for så vidt som det har slettet angivelsen om, at sagsøgeren er en statsejet bank, og har udtalt sig om dets argumentation vedrørende de finansielle ydelser, som er leveret til enheder, der deltager i nuklear spredning.

103 Hvad for det andet angår depecherne indebærer den omstændighed, at visse medlemsstater skulle have været udsat for diplomatisk pres – selv hvis denne omstændighed skulle være godtgjort – ikke i sig selv, at dette pres har haft indflydelse på de af Rådet vedtagne anfægtede retsakter eller på den af Rådet foretagne undersøgelse i forbindelse med deres vedtagelse.

104 På denne baggrund skal sagsøgerens argumenter vedrørende de mangler, som har haft indflydelse på den af Rådet foretagne undersøgelse, tiltrædes for så vidt angår afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010, og i øvrigt afvises.

105 Henset til præmis 47-104 ovenfor bemærkes først, at Rådet har tilsidesat sagsøgerens ret til forsvar og til en effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt som det ikke rettidigt har tilsendt sagsøgeren det forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, der var vedhæftet som bilag til duplikken. For så vidt som det nævnte forslag er blevet anvendt af Rådet til at støtte samtlige de anfægtede retsakter i forhold til sagsøgeren, og henset til datoen for dets fremsendelse, har denne mangel indflydelse på lovligheden af afgørelse 2010/413, gennemførelsesforordning nr. 668/2010, afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren.

106 Dernæst har Rådet i forbindelse med vedtagelsen af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 ikke overholdt sin forpligtelse til at undersøge relevansen og rigtigheden af de oplysninger og den dokumentation i forhold til sagsøgeren, som er blevet fremlagt for det, hvorved nævnte retsakter er blevet behæftet med ulovlighed.

107 Endelig har Rådet tilsidesat begrundelsespligten for så vidt angår den anden, den tredje, den sjette og den syvende grund, der er blevet gjort gældende over for sagsøgeren. Henset til, at de forskellige grunde, som Rådet har gjort gældende, er uafhængige af hinanden, og henset til den tilstrækkeligt præcise karakter af de øvrige grunde, begrunder dette forhold imidlertid ikke en annullation af afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012. Det indebærer alene, at der ikke kan tages hensyn til den anden, den tredje, den sjette og den syvende grund i forbindelse med undersøgelsen af det andet anbringende vedrørende rigtigheden af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

108 På baggrund af det ovenstående skal det første anbringende tiltrædes, i det omfang det tilsigter annullation af afgørelse 2010/413, gennemførelsesforordning nr. 668/2010, afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010, for så vidt som disse retsakter vedrører sagsøgeren, og i øvrigt afvises.

Om det andet anbringende vedrørende et åbenbart urigtigt skøn for så vidt angår vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren

109 Sagsøgeren har gjort gældende, at de i præmis 66-69 ovenfor nævnte grunde, som Rådet har anført i forhold til sagsøgeren, ikke opfylder betingelserne i afgørelse 2010/413, forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012, og at de ikke er underbygget af beviser. Følgelig har Rådet ifølge sagsøgeren foretaget et åbenbart urigtigt skøn ved på grundlag af disse grunde at vedtage restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

110 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt sagsøgerens argumenter.

111 Domstolskontrollen med lovligheden af en retsakt, hvorved der er vedtaget restriktive foranstaltninger over for en enhed, udstrækker sig ifølge fast retspraksis til også at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og en efterprøvelse vedrørende de beviser og oplysninger, som vurderingen hviler på. I tilfælde af indsigelse tilkommer det Rådet at fremlægge disse elementer med henblik på prøvelsen heraf ved Unionens retsinstanser (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 49, præmis 37 og 107).

112 I lyset af denne retspraksis og henset til den manglende begrundelse af den anden, den tredje, den sjette og den syvende grund, som Rådet har gjort gældende over for sagsøgeren (jf. præmis 197 ovenfor), skal prøvelsen begrænses til rigtigheden af den første, den fjerde og den femte anførte grund.

113 Hvad angår den første grund, som alene er gjort gældende i afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010, er det nu godtgjort, at sagsøgeren ikke er en statsejet bank. Den første grund bygger derfor på en urigtig faktisk konstatering og kan derfor ikke begrunde de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for sagsøgeren ved afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010.

114 Hvad angår den fjerde grund er det ganske vist korrekt, at FEE – som er et datterselskab, der er 100% ejet af sagsøgeren – er omfattet af De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolution 1929 (2010).

115 Det fremgår imidlertid for det første af nævnte resolution, at vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for FEE alene var begrundet i sagsøgerens påståede deltagelse i nuklear spredning.

116 For det andet er denne deltagelse i resolution 1929 (2010) blevet beskrevet i uklare vendinger, der i det væsentlige svarer til den syvende grund, som er anført af Rådet, nemlig at »[o]ver the last seven years, Bank Mellat has facilitated hundreds of millions of dollars in transactions for Iranian nuclear, missile, and defense entities«.

117 På denne baggrund skal det fastslås, at den fjerde grund dels bygger på simple påstande, dels ikke udgør en selvstændig grund i forhold til de grunde, der direkte omfatter sagsøgeren. Følgelig kan den ikke begrunde vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte.

118 Hvad angår den femte grund har sagsøgeren bestridt at have leveret ydelser til AEOI. Rådet har ikke fremlagt nogen dokumentation eller nogen oplysninger, der kan godtgøre, at sådanne ydelser er blevet leveret. Det skal derfor fastslås, at påstandene vedrørende AEOI heller ikke kan begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

119 Derimod har sagsøgeren erkendt at have leveret ydelser i form af forvaltning af konti til Novin, der på grund af dets påståede medvirken til nuklear spredning har været omfattet af restriktive foranstaltninger, som blev vedtaget af De Forenede Nationers Sikkerhedsråd, siden den 24. marts 2007. Sagsøgeren har imidlertid forklaret, at den for det første ikke var underrettet om Novins deltagelse i nuklear spredning, bl.a. fordi de leverede ydelser ikke var knyttet dertil. For det andet har sagsøgeren anført, at den gradvist har begrænset, og siden helt afsluttet, dens forhold til Novin efter vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte.

120 Rådet har, støttet af Kommissionen, heroverfor anført, at de af sagsøgeren leverede ydelser til Novin begrunder vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren, da der er en risiko for, at denne i fremtiden vil yde en tilsvarende støtte til andre angivne enheder. I denne sammenhæng er det irrelevant, at sagsøgeren vidste eller kunne have vidst, at Novin faktisk deltog i nuklear spredning, eller at de pågældende transaktioner var knyttet dertil.

121 I lyset af parternes argumenter skal det undersøges, om de af sagsøgeren leverede ydelser til Novin udgør en støtte til nuklear spredning som omhandlet i afgørelse 2010/413, forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012, således som Rådet har gjort gældende.

122 I denne henseende bemærkes indledningsvis, at de nævnte forordninger i medfør af artikel 18 i forordning nr. 423/2007, artikel 39 i forordning nr. 961/2010 og artikel 49 i forordning nr. 267/2012 finder anvendelse på Unionens område, herunder i dens luftrum, om bord på fly eller skibe under en medlemsstats jurisdiktion, for alle personer inden for eller uden for Unionens område, som er statsborgere i en medlemsstat, for alle juridiske personer, enheder eller organer inden for eller uden for Unionens område, der er oprettet eller stiftet i henhold til en medlemsstats lovgivning, og for alle juridiske personer, enheder eller organer for så vidt angår forretningsvirksomhed, der helt eller delvis foregår inden for Unionen.

123 Hvad angår de transaktioner, der foregår uden for Unionen, kan forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012 således ikke skabe retlige forpligtelser for en finansiel institution, der er oprettet i et tredjeland og stiftet i henhold til samme lands lovgivning (herefter »en udenlandsk finansiel institution«), såsom sagsøgeren. Følgelig er en sådan finansiel institution ikke forpligtet til i medfør af nævnte forordninger at indefryse de pengemidler, der tilhører enheder, som deltager i nuklear spredning.

124 Det forholder sig ikke desto mindre således, at hvis en udenlandsk finansiel institution medvirker, er direkte knyttet eller yder støtte til nuklear spredning, kan dens pengemidler og økonomiske ressourcer – som befinder sig på Unionens område, anvendes i forbindelse med en erhvervstransaktion, der helt eller delvist foregår inden for Unionen, eller besiddes af statsborgere i en medlemsstat eller af juridiske personer, enheder eller organer, som er oprettet eller stiftet i henhold til en medlemsstats lovgivning – blive ramt af restriktive foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012.

125 Det følger heraf, at en udenlandsk finansiel institution har al mulig interesse i at sikre sig, at den hverken medvirker, er direkte knyttet eller yder støtte til nuklear spredning bl.a. ved at levere finansielle ydelser til en enhed, som deltager i nævnte nukleare spredning. Når en udenlandsk finansiel institution ved eller med rimelighed kan nære mistanke om, at en af dens kunder deltager i nuklear spredning, har den under hensyntagen til de gældende retlige forpligtelser følgelig ansvaret for straks at ophøre med leveringen af finansielle ydelser til sidstnævnte og for ikke at levere nogen ny ydelse.

126 I den foreliggende sag har Rådet ikke bestridt, at sagsøgerens ydelser til Novin er blevet leveret på iransk område, idet deres forhold reguleres af iransk ret.

127 Følgelig skal det undersøges, om sagsøgeren under hensyntagen til de i iransk ret fastsatte gældende forpligtelser handlede straks med henblik på at ophøre med leveringen af de finansielle ydelser til Novin, da den fik kendskab eller med rimelighed kunne nære mistanke om, at Novin deltog i nuklear spredning.

128 I denne henseende har sagsøgeren bestridt at have haft kendskab til Novins deltagelse i nuklear spredning inden De Forenede Nationers Sikkerhedsråds vedtagelse af de restriktive foranstaltninger over for Novin. For så vidt som Rådet i henhold til den i præmis 111 ovenfor nævnte retspraksis ikke har fremlagt præcis og konkret dokumentation for eller præcise og konkrete oplysninger om, at sagsøgeren på et tidligere tidspunkt vidste eller med rimelighed kunne nære mistanke om, at Novin medvirkede til nuklear spredning, skal der på dette punkt tages hensyn til sagsøgerens påstand.

129 Hvad angår den periode, der ligger efter vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for Novin, har sagsøgeren forklaret, at den straks udstedte en intern rundskrivelse, hvori dens medarbejdere blev anmodet om at meddele Novin, at sagsøgeren ikke længere kunne levere ydelser til denne. Efterfølgende er der ikke blevet leveret nogen ny tjeneste eller accepteret nogen ny instruks. Sagsøgeren har begrænset sig til fra Novins konti at foretage de betalinger, der fulgte af de instrukser, checks og ordregældsbreve, som var udfærdiget inden datoen for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for Novin, idet ingen af disse betalinger var knyttet til nuklear spredning eller generelt til erhvervelse af goder. Efter at saldoen på kontiene var brugt som følge af de foretagne betalinger, lukkede sagsøgeren kontiene. Eventuel restsaldo, af ubetydelig størrelse, blev tilbagebetalt til Novin.

130 Rådet og Kommissionen har ikke bestridt rigtigheden af denne faktuelle fremstilling, som er underbygget af skriftlige erklæringer fra sagsøgerens direktør.

131 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt disse foranstaltninger er tilstrækkelige i forhold til det i præmis 124 ovenfor anførte kriterium, bemærkes, at sagsøgeren under hensyntagen til den særlige karakter af ydelser i form af forvaltning af konti har bevist at have handlet straks med henblik på at ophøre med leveringen af finansielle ydelser til Novin efter at have fået kendskab til sidstnævntes deltagelse i nuklear spredning.

132 I denne henseende er det korrekt, at sagsøgeren har foretaget betalinger fra Novins konti efter vedtagelsen af nævnte restriktive foranstaltninger.

133 Sagsøgeren har imidlertid anført, uden at blive modsagt herom af Rådet eller Kommissionen, at den i henhold til sine forpligtelser over for Novin skulle foretage de betalinger, der svarede til de forinden udfærdigede instrukser, checks og ordregældsbreve.

134 I denne henseende bemærkes, at artikel 20, stk. 6, i afgørelse 2010/413, artikel 9 i forordning nr. 423/2007, artikel 18 i forordning nr. 961/2010 og artikel 25 i forordning nr. 267/2012 i det væsentlige tillader, at de midler, der tilhører enheder, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, frigives med henblik på at foretage betalinger i henhold til de forpligtelser, som enhederne har påtaget sig forud for deres opførelse, så længe nævnte betalinger ikke er knyttet til nuklear spredning. Under disse omstændigheder kan det ikke kræves af sagsøgeren – der i den foreliggende sag ikke var forpligtet til at indefryse Novins pengemidler i medfør af de ovennævnte retsforskrifter, således som det fremgår af præmis 123 og 126 ovenfor – at den anvender en strengere ordning over for Novin.

135 Rådet og Kommission har end ikke hævdet, at de pågældende betalinger var knyttet til nuklear spredning.

136 For det andet har sagsøgeren erkendt at have tilbagebetalt eventuelle restsaldoer fra de lukkede konti til Novin. Sagsøgeren har imidlertid præciseret, uden at Rådet eller Kommissionen har bestridt det, at den ikke havde ret til at tilbageholde de omhandlede saldoer.

137 På denne baggrund skal det fastslås, at hverken de af sagsøgeren leverede ydelser til Novin inden vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte eller fremgangsmåden for ophøret af sagsøgerens erhvervsforhold til Novin udgør støtte til nuklear spredning som omhandlet i afgørelse 2010/413, forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012.

138 Disse forhold begrunder derfor ikke vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren.

139 Idet hverken den første, den fjerde eller den femte grund, som Rådet har gjort gældende i henhold til sagsøgeren, begrunder vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for den, skal det andet anbringende tiltrædes.

140 På baggrund af det ovenstående skal de anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren, uden at det er fornødent at undersøge det tredje anbringende om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Sagens omkostninger

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

142 I henhold til samme reglements artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer de institutioner, som er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger. Kommissionen bør derfor bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling):

1) For så vidt som de vedrører Bank Mellat, annulleres:

— del B, nr. 4), i bilag II til Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP

— del B, nr. 2), i bilaget til Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran

— afsnit I, del B, nr. 4), i bilaget til Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413

— del B, nr. 4), i bilag VIII til Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 423/2007

— Rådets afgørelse 2011/783/FUSP af 1. december 2011 om ændring af afgørelse 2010/413

— Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1. december 2011 om gennemførelse af forordning nr. 961/2010

— afsnit I, del B, nr. 4), i bilag IX til Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23. marts 2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 961/2010.

2) Rådet for Den Europæiske Union bærer sine egne omkostninger og betaler Bank Mellats omkostninger.

3) Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 29. januar 2013.

Underskrifter