Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba)

z dnia 29 stycznia 2013 r.*

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Środki ograniczające podjęte wobec Iranu w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu broni jądrowej — Zamrożenie funduszy — Obowiązek uzasadnienia — Prawo do obrony — Prawo do skutecznej ochrony sądowej — Oczywisty błąd w ocenie

W sprawie T-496/10

Bank Mellat, z siedzibą w Teheranie (Iran), reprezentowany początkowo przez S. Gadhię, S. Ashleya, solicitors, D. Andersona, QC, oraz R. Blakeleya, barrister, a następnie przez R. Blakeleya, S. Zaiwallę, solicitor, oraz M. Brindle'a, QC,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez M. Bishopa oraz A. Vitro, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Komisję Europejska, reprezentowaną przez S. Boelaert oraz M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającej wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. L 195, s. 39), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 195, s. 25), decyzji Rady 2010/644/WPZiB z dnia 25 października 2010 r. zmieniającej decyzję 2010/413 (Dz.U. L 281, s. 81), rozporządzenia Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 423/2007 (Dz.U. L 281, s. 1), decyzji Rady 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącej zmiany decyzji 2010/413 (Dz.U. L 319, s. 71), rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1245/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 961/2010 (Dz.U. L 319, s. 1) oraz rozporządzenia Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 961/2010 (Dz.U. L 88, s. 1) w zakresie, w jakim akty te dotyczą strony skarżącej,

* Język postępowania: angielski.

SĄD (czwarta izba),

w składzie: I. Pelikánová (sprawozdawca), prezes, K. Jürimäe i M. van der Woude, sędziowie,

sekretarz: J. Weychert, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 maja 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Strona skarżąca, Bank Mellat, jest komercyjnym bankiem irańskim.

2 Niniejsza sprawa wpisuje się w ramy systemu środków ograniczających ustanowionych w celu wywarcia nacisku na Islamską Republikę Iranu, aby zakończyła ona działania stwarzające zagrożenie rozprzestrzenianiem broni jądrowej i działania związane z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej (zwane dalej „rozprzestrzenianiem broni jądrowej").

3 W dniu 26 lipca 2010 r. nazwa skarżącego została umieszczona w wykazie podmiotów, które przyczyniają się do rozprzestrzeniania broni jądrowej, zawartym w załączniku II do decyzji Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającej wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. L 195, s. 39).

4 W konsekwencji nazwa skarżącego została umieszczona w wykazie z załącznika V do rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 103, s. 1) poprzez rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady nr 423/2007 (Dz.U. L 195, s. 25). Skutkiem tego umieszczenia było zamrożenie funduszy i zasobów gospodarczych skarżącego.

5 W decyzji 2010/413 Rada Unii Europejskiej podała następujące jej powody:

„Państwowy bank irański. Angażuje się w określone działania wspierające i ułatwiające irański program jądrowy i balistyczny. Świadczy usługi bankowe podmiotom z wykazów ONZ i UE, działając w imieniu tych podmiotów lub z ich polecenia; świadczy także usługi podmiotom będącym ich własnością lub przez nie kontrolowanym. Jest bankiem macierzystym banku First East Export, wskazanego na mocy rezolucji nr 1929 Rady Bezpieczeństwa [Narodów Zjednoczonych]".

6 Powody wskazane w rozporządzeniu nr 668/2010 są takie same jak powody decyzji 2010/413.

7 O umieszczeniu nazwy skarżącego w wykazie z załącznika II do decyzji 2010/413 oraz w wykazie z załącznika V do rozporządzenia nr 423/2007 Rada poinformowała skarżącego pismem z dnia 27 lipca 2010 r.

8 W pismach noszących daty 16 i 24 sierpnia oraz 2 i 9 września 2010 r. skarżący wezwał Radę do przedstawienia dowodów informacji, które stanowiły podstawę zastosowania wobec niego środków ograniczających.

9 W odpowiedzi na żądania skarżącego dotyczące dostępu do akt Rada przekazała mu przy piśmie z dnia 13 września 2010 r. kopie dwóch wniosków dotyczących zastosowania środków ograniczających, przedstawionych przez państwa członkowskie. Wyznaczyła mu również upływający z dniem 25 września 2010 r. termin do przedstawienia uwag w przedmiocie zastosowania wobec niego środków ograniczających.

10 Pismem z dnia 24 września 2010 r. skarżący zwrócił się do Rady o ponowne rozpatrzenie sprawy umieszczenia jego nazwy w wykazie z załącznika II do decyzji 2010/413 oraz w wykazie z załącznika V do rozporządzenia nr 423/2007.

11 Nazwę skarżącego pozostawiono w wykazie z załącznika II do decyzji 2010/413 na podstawie decyzji Rady 2010/644/WPZiB z dnia 25 października 2010 r. zmieniającej decyzję 2010/413 (Dz.U. L 281, s. 81). Wskazano następujące powody tej decyzji:

„Bank Mellat angażuje się w określone działania wspierające i ułatwiające irański program jądrowy i balistyczny. Świadczy usługi bankowe podmiotom z wykazów ONZ i UE, podmiotom działającym w ich imieniu lub pod ich kierunkiem bądź podmiotom do nich należącym lub przez nie kontrolowanym. Jest bankiem macierzystym banku First East Export Bank, wskazanego w rezolucji nr 1929 Rady Bezpieczeństwa [Narodów Zjednoczonych]”.

12 Po uchyleniu rozporządzenia nr 423/2007 przez rozporządzenie Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 423/2007 (Dz.U. L 281, s. 1) nazwa skarżącego została przez Radę umieszczona w załączniku VIII do tego ostatniego rozporządzenia. W konsekwencji fundusze i zasoby gospodarcze skarżącego zostały zamrożone na podstawie art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia.

13 Powody wskazane w rozporządzeniu nr 961/2010 są takie same jak wskazane w decyzji 2010/644.

14 Pismem z dnia 28 października 2010 r. Rada udzieliła odpowiedzi na pismo skarżącego z dnia 24 września 2010 r., informując, że po ponownym rozpatrzeniu decyzji postanowiła oddalić wniosek skarżącego o wykreślenie jego nazwy z wykazu osób, podmiotów lub organów zawartego w załączniku II do decyzji 2010/413 oraz z wykazu zawartego w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010. Uściśliła ona w tym względzie, że w jej przekonaniu brak jest wystarczających gwarancji, że w przyszłości skarżący nie będzie świadczyć usług bankowych na rzecz osób i podmiotów uczestniczących w rozprzestrzenianiu broni jądrowej.

15 W załączniku do dupliki Rada przekazała skarżącemu kopię trzeciego wniosku w sprawie zastosowania środków ograniczających przedstawionego przez jedno z państw członkowskich.

16 Na umieszczenie nazwy skarżącego w załączniku II do decyzji 2010/413 oraz w załączniku VIII do rozporządzenia nr 961/2010 nie miało wpływu wejście w życie decyzji Rady 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącej zmiany decyzji 2010/413 (Dz.U. L 319, s. 71) oraz rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1245/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 961/2010 (Dz.U. L 319, s. 1).

17 Po uchyleniu rozporządzenia nr 961/2010 przez rozporządzenie Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 88, s. 1) nazwa skarżącego została przez Radę umieszczona w załączniku IX do tego ostatniego rozporządzenia. W konsekwencji fundusze i zasoby gospodarcze skarżącego zostały zamrożone na podstawie art. 23 ust. 2 tego ostatniego rozporządzenia.

Przebieg postępowania i żądania stron

18 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 października 2010 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 5 listopada 2010 r. skarżący dostosował swoje żądania w związku z przyjęciem decyzji 2010/644 oraz rozporządzenia nr 961/2010.

20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 stycznia 2011 r. Komisja Europejska wniosła o dopuszczenie jej do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady. Postanowieniem z dnia 8 marca 2011 r. prezes czwartej izby Sądu dopuścił tę interwencję.

21 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lutego 2012 r. skarżący dostosował swoje żądania w związku z przyjęciem decyzji 2011/783 oraz rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2001.

22 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (czwarta izba) postanowił otworzyć procedurę ustną i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem wezwał strony do przedłożenia określonych dokumentów oraz zwrócił się do stron z pytaniami na piśmie. Strony zastosowały się do tych wezwań.

23 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 kwietnia 2012 r. skarżący dostosował swoje żądania w związku z przyjęciem rozporządzenia nr 267/2012.

24 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 maja 2012 r. Provincial Investment Companies Association, Saba Tamin Investment, Common Investment Fund, Shirin Asal Food Industrial Group, Sorbon Industrial Production Group i Individual Stock Association wniosły o dopuszczenie ich do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania strony skarżącej. Postanowieniem z dnia 16 maja 2012 r. prezes czwartej izby Sądu oddalił te wnioski z powodu złożenia ich po terminie.

25 Na rozprawie w dniu 23 maja 2012 r. strony wygłosiły wystąpienia ustne oraz udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu.

26 W swej skardze skarżący wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności pkt 4 tabeli B załącznika II do decyzji Rady 2010/413, pkt 2 tabeli B załącznika do rozporządzenia wykonawczego Rady nr 668/2010, pkt 4 tabeli B w tytule I załącznika do decyzji 2010/644, pkt 4 tabeli B załącznika VIII do rozporządzenia nr 961/2010, decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 oraz pkt 4 tabeli B w tytule I załącznika IX do rozporządzenia nr 267/2012 w zakresie, w jakim akty te dotyczą strony skarżącej;

— obciążenie Rady kosztami postępowania.

27 Rada i Komisja wnoszą do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

28 Skarżący podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia, prawa skarżącego do obrony i jego prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zarzut drugi dotyczy oczywistego błędu w ocenie w zakresie zastosowania wobec niego środków ograniczających. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia jego prawa własności oraz zasady proporcjonalności.

29 Rada i Komisja kwestionują zasadność zarzutów przedstawionych przez skarżącego. Tytułem wstępu zauważają ponadto, że jako emanacja państwa irańskiego skarżący nie może powoływać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi.

30 Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zarzutów i argumentów podniesionych przez strony należy zbadać kwestę dopuszczalności dostosowania przez skarżącego jego żądań.

W przedmiocie dostosowania żądań skarżącego

31 Jak wynika z pkt 11, 12 i 17 niniejszego wyroku, po złożeniu skargi wykaz z załącznika II decyzji 2010/413 został zastąpiony nowym wykazem wprowadzonym decyzją 2010/644, a rozporządzenie nr 423/2007, zmienione rozporządzeniem wykonawczym nr 668/2010, zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 961/2010, które również zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem nr 267/2012. Ponadto w motywach decyzji 2011/783 i rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 Rada wyraźnie wskazała, że dokonała pełnego przeglądu wykazu zamieszczonego w załączniku II do decyzji 2010/413 oraz załącznika VIII do rozporządzenia nr 961/2010 i doszła do wniosku, że wymienione w nich osoby, podmioty i organy, w tym skarżący, powinny nadal podlegać środkom ograniczającym. Skarżący dostosował swoje pierwotne żądania w taki sposób, by jego żądanie stwierdzenia nieważności obejmowało nie tylko decyzję 2010/413 i rozporządzenie wykonawcze nr 668/2010, ale także decyzję 2010/644, rozporządzenie nr 961/2010, decyzję 2011/783, rozporządzenie wykonawcze nr 1245/2011 i rozporządzenie nr 267/2012 (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami"). Rada i Komisja nie wniosły zastrzeżeń do takiego dostosowania.

32 W tym względzie należy przypomnieć, że w przypadku gdy dana decyzja lub rozporządzenie dotyczące jednostki bezpośrednio i indywidualnie zostają w toku postępowania zastąpione przez inny akt mający ten sam przedmiot, należy to uważać za nową okoliczność umożliwiającą skarżącemu dostosowanie przedstawionych żądań i zarzutów. Zobowiązanie skarżącego do wniesienia nowej skargi byłoby w istocie sprzeczne z zasadą prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości oraz wymogiem ekonomii procesowej. Ponadto niesłuszne byłoby umożliwienie danej instytucji dokonania zmiany w zaskarżonym akcie lub zastąpienie go innym w odpowiedzi na zarzuty podniesione w skardze na ten akt wniesionej do sądu Unii Europejskiej oraz powoływania się w toku postępowania na tę zmianę lub akt zastępujący w celu pozbawienia drugiej strony postępowania możliwości rozszerzenia początkowych żądań i zarzutów wobec tego późniejszego aktu lub przedstawienia uzupełniających żądań i zarzutów wobec niego (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 23 października 2008 r. w sprawie T-256/07 People's Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3019, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 To samo stwierdzenie ma zastosowanie w przypadku aktów, które – jak decyzja 2011/783 i rozporządzenie wykonawcze nr 1245/2911 – powinny nadal dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie określonych jednostek w następstwie procedury przeglądu wyraźnie narzuconej tą decyzją lub tym rozporządzeniem.

34 W niniejszej sprawie należy zatem uznać, że wniesione przez skarżącego żądanie stwierdzenia nieważności decyzji 2010/644, rozporządzenia nr 961/2010, decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012 jest dopuszczalne w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącego (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 32 wyrok w sprawie People's Mojahedin Organization of Iran przeciwko Radzie, pkt 47).

W przedmiocie możliwości powoływania się przez skarżącego na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi

35 Rada i Komisja podnoszą, że w świetle prawa Unii osoby prawne stanowiące emanację państw trzecich nie mogą powoływać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi. Skoro skarżący jest w ich opinii emanacją państwa irańskiego, zasada ta ma do niego zastosowanie.

36 W tej kwestii należy przede wszystkim zauważyć, że ani Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 389), ani prawo pierwotne Unii nie zawierają postanowień pozbawiających ochrony wynikającej z praw podstawowych osoby prawne będące emanacją państw. Przeciwnie, postanowienia tej karty mające znaczenie dla zarzutów podniesionych przez skarżącego, a w szczególności jej art. 17, 41 i 47, gwarantują prawa „[k]ażde[mu]", które to sformułowanie obejmuje osoby prawne takie jak skarżący.

37 Rada i Komisja powołują się jednak w tym kontekście na art. 34 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC"), która nie przewiduje dopuszczalności skarg wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez organizacje rządowe.

38 Tymczasem z jednej strony art. 34 EKPC jest normą procesową, która nie ma zastosowania w postępowaniu przed sądem Unii. Z drugiej strony zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka celem tego postanowienia jest uniknięcie sytuacji, w której państwo będące stroną konwencji byłoby w postępowaniu przed Trybunałem jednocześnie skarżącym i pozwanym (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran przeciwko Turcji, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81). Rozumowanie to nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

39 Rada i Komisja podnoszą także, że norma, na którą się powołują, znajduje uzasadnienie w fakcie, iż państwo jest gwarantem przestrzegania praw podstawowych na swoim terytorium, lecz nie może być beneficjentem takich praw.

40 Nawet jednak przy założeniu, że takie uzasadnienie miałoby zastosowanie w sytuacji wewnętrznej, okoliczność, że dane państwo jest gwarantem przestrzegania praw podstawowych na swoim własnym terytorium, jest pozbawiona znaczenia, jeżeli chodzi o zakres praw, z których mogą korzystać osoby prawne będące emanacją tego państwa na terytorium państw trzecich.

41 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że prawo Unii nie zawiera normy uniemożliwiającej osobom prawnym będącym emanacją państw trzecich powoływanie się na swoją rzecz na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi. Na te same prawa osoby owe mogą więc powołać się również przed sądem Unii, o ile prawa te są możliwe do pogodzenia z ich statusem osoby prawnej.

42 Ponadto i w każdym razie Rada i Komisja nie przedstawiły dowodów pozwalających na wykazanie, że skarżący jest rzeczywiście emanacją państwa irańskiego, to jest podmiotem, który uczestniczy w wykonywaniu władzy publicznej lub zarządza usługami publicznymi pod kontrolą organów władzy (zob. podobnie ww. w pkt 38 wyrok ETPC w sprawie Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran przeciwko Turcji, § 79).

43 W tej kwestii, po pierwsze, Rada twierdzi, że skarżący zarządza usługą publiczną pod kontrolą irańskich organów władzy, ponieważ świadczy usługi finansowe niezbędne dla funkcjonowania irańskiej gospodarki. Tymczasem Rada nie podważa twierdzeń skarżącego, zgodnie z którymi usługi te stanowią działalność handlową wykonywaną w sektorze konkurencyjnym i podlegającą prawu powszechnemu. W tych okolicznościach należy zauważyć, iż fakt, że działalność ta jest niezbędna dla funkcjonowania danego państwa, sam w sobie nie nadaje jej statusu usługi publicznej.

44 Następnie Rada twierdzi, że okoliczność, iż skarżący jest zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej, świadczy o tym, że uczestniczy on w wykonywaniu władzy publicznej. Rozumując w ten sposób, Komisja przyjmuje jako założenie faktyczne okoliczność, której prawdziwość jest kwestionowana przez skarżącego i która znajduje się w centrum debaty przed Sądem. Co więcej, zarzucane zaangażowanie skarżącego w rozprzestrzenianie broni jądrowej – w sposób przedstawiony w zaskarżonych aktach – mieści się nie w ramach wykonywania władzy państwowej, lecz w ramach transakcji handlowych przeprowadzanych z podmiotami uczestniczącymi w rozprzestrzenianiu broni jądrowej. Tym samym twierdzenie to nie uzasadnia zakwalifikowania skarżącego jako emanacji państwa irańskiego.

45 Wreszcie Komisja uważa, że skarżący jest emanacją państwa irańskiego, gdyż państwo to ma udziały w jego kapitale. Tymczasem, pomijając fakt, że zgodnie z informacjami udzielonymi przez skarżącego i niezakwestionowanymi przez Radę i Komisję omawiany udział jest jedynie mniejszościowy, to sam w sobie nie oznacza on, by skarżący uczestniczył w wykonywaniu władzy państwowej lub zarządzał usługą publiczną.

46 W świetle ogółu powyższych rozważań należy stwierdzić, że skarżący może powoływać się na swoją rzecz na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia, prawa skarżącego do obrony i jego prawa do skutecznej ochrony sądowej

47 Poprzez zarzut pierwszy skarżący podnosi, że Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia, jego prawo do obrony oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej, ponieważ, po pierwsze, nie przekazała mu wskazówek wystarczających, by umożliwić mu wniesienie użytecznych uwag dotyczących przyjęcia środków ograniczających, a po drugie, zarówno analiza poprzedzająca przyjęcie wobec niego spornych środków, jak i okresowy przegląd tych samych środków są obarczone licznymi naruszeniami.

48 Rada, wspierana przez Komisję, kwestionuje zasadność argumentów skarżącego. Przede wszystkim twierdzi ona, że skarżący nie może powoływać się na zasadę poszanowania prawa do obrony.

49 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia niekorzystnego aktu, jaki został przewidziany przez art. 296 akapit drugi TFUE, a w niniejszej sprawie w szczególności w art. 24 ust. 3 decyzji 2010/413, w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007, w art. 36 ust. 3 rozporządzenia nr 961/2010 i w art. 46 ust. 3 rozporządzenia nr 267/2012, ma na celu, po pierwsze, zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny, lub ewentualnie czy nie zawiera wady pozwalającej na zakwestionowanie jego ważności przed sądem Unii, a po drugie, zapewnić sądowi możliwość kontroli zgodności tego aktu z prawem. Uregulowany w ten sposób obowiązek uzasadnienia stanowi istotną zasadę prawa wspólnotowego, od której odstępstwo możliwe jest wyłącznie z nadrzędnych powodów. W związku z powyższym uzasadnienie powinno co do zasady być przekazane zainteresowanemu w tym samym czasie co niekorzystny dla niego akt prawny, przy czym jego brak nie może zostać usunięty w ten sposób, że zainteresowany dowie się o uzasadnieniu aktu w trakcie postępowania przed sądem Unii (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 14 października 2009 r. w sprawie T-390/08 Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-3967, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Tym samym, o ile nadrzędne względy bezpieczeństwa Unii lub jej państw członkowskich lub względy dotyczące prowadzenia ich stosunków międzynarodowych nie stoją na przeszkodzie przekazaniu określonych informacji, Rada zobowiązana jest podać do wiadomości podmiotu, wobec którego zastosowano środki ograniczające, szczególne i konkretne powody, dla których uważa ona, że środki te należało zastosować. Powinna więc wskazać okoliczności faktyczne i prawne, od których zależy prawne uzasadnienie danych środków, oraz względy, jakie doprowadziły do ich przyjęcia (zob. podobnie ww. w pkt 49 wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 Ponadto uzasadnienie powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu i do kontekstu, w jakim został on wydany. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści aktu, charakteru powołanych argumentów oraz interesu, jaki w uzyskaniu informacji mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę. W szczególności akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu, pozwalających mu na zrozumienie treści przyjętego względem niego środka (zob. ww. w pkt 49 wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W drugiej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym w toku każdego postępowania wszczętego w stosunku do danego podmiotu, a które może się zakończyć wydaniem aktu dla niego niekorzystnego, stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego i powinno być zagwarantowane nawet wtedy, gdy brak jest jakichkolwiek uregulowań dotyczących trybu danego postępowania (ww. w pkt 49 wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 91).

53 Zasada poszanowania prawa do obrony wymaga z jednej strony, żeby dowody obciążające zainteresowany podmiot, uwzględnione w celu uzasadnienia niekorzystnego dla niego aktu, zostały podane do jego wiadomości. Z drugiej strony podmiot ten winien mieć możliwość zaprezentowania w odpowiedni sposób swojego punktu widzenia w przedmiocie tych dowodów (zob. analogicznie wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-228/02 Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. II-4665, pkt 93).

54 Tym samym, co się tyczy pierwszego aktu, na mocy którego zamrożone zostają fundusze danego podmiotu, to – o ile nadrzędne względy bezpieczeństwa Unii lub jej państw członkowskich lub względy dotyczące prowadzenia ich stosunków międzynarodowych nie stoją na przeszkodzie – poinformowanie o dowodach obciążających powinno nastąpić albo jednocześnie z przyjęciem danego aktu, albo możliwie najszybciej po jego przyjęciu. Po wydaniu aktu zainteresowanemu podmiotowi przysługuje prawo, na jego wniosek, do przedstawienia własnego stanowiska w przedmiocie tych dowodów. Z tymi samymi zastrzeżeniami każda kolejna decyzja o zamrożeniu funduszy powinna zasadniczo zostać poprzedzona ponownym umożliwieniem zainteresowanemu podmiotowi przedstawienia jego stanowiska (zob. analogicznie ww. w pkt 53 wyrok w sprawie Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran przeciwko Radzie, pkt 137).

55 Należy ponadto zauważyć, że w przypadku gdy zostały przekazane informacje wystarczająco dokładne i umożliwiające zainteresowanemu podmiotowi przedstawienie w odpowiedni sposób jego stanowiska na temat okoliczności obciążających uwzględnionych przez Radę, zasada poszanowania prawa do obrony nie obejmuje obowiązku, by Rada z własnej inicjatywy udzieliła dostępu do dokumentów znajdujących się w jej aktach. Jedynie na wniosek zainteresowanej strony Rada ma obowiązek zapewnić dostęp do wszystkich dokumentów administracyjnych, które nie są poufne, dotyczących danego środka (zob. ww. w pkt 49 wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi jedną z zasad ogólnych prawa Unii, która wynika ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i która została usankcjonowana przez art. 6 i 13 EKPC oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Skuteczność kontroli sądowej wymaga, by odpowiedni organ Unii przedstawił powody zastosowania środka ograniczającego podmiotowi, którego środek ten dotyczy, o ile to tylko możliwe, w momencie podejmowania rzeczonego środka albo przynajmniej możliwie jak najszybciej po jego podjęciu, w celu umożliwienia podmiotowi, którego środek ten dotyczy, skorzystania w terminie z prawa do wniesienia skargi. Przestrzeganie obowiązku informowania o tych powodach jest bowiem konieczne zarówno w celu umożliwienia adresatom środków ograniczających obrony ich praw w możliwie najlepszych warunkach oraz podjęcia decyzji przy pełnej znajomości sprawy o celowości wystąpienia do sądu Unii, jak i w celu zapewnienia, by sąd był w pełni w stanie wywiązać się z ciążącego na nim obowiązku dokonania kontroli zgodności z prawem danego aktu (zob. podobnie i analogicznie wyrok Trybunału z dnia 3 września 2008 r. w sprawach w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 335–337 i przytoczone tam orzecznictwo).

57 Mając na względzie to orzecznictwo, Sąd uważa, że argumenty przedstawione przez strony w ramach zarzutu pierwszego należy zbadać w pięciu etapach przedstawionych poniżej. Po pierwsze, należy zbadać argument wstępny Rady i Komisji, zgodnie z którym skarżący nie może powoływać się na zasadę poszanowania praw do obrony. Po drugie, należy zbadać argumenty dotyczące z jednej strony obowiązku uzasadnienia, a z drugiej strony podnoszonego naruszenia prawa do obrony skarżącego w zakresie pierwotnego poinformowania o dowodach obciążających. Po trzecie, należy zbadać argumentację związaną z podnoszonym naruszeniem praw do obrony w zakresie dostępu do akt Rady. Po czwarte, Sąd zbada argumenty mające związek z jednej strony z podnoszonym naruszeniem praw do obrony skarżącego w zakresie jego możliwości przedstawienia swego punktu widzenia, a z drugiej strony z podnoszonym naruszeniem jego prawa do skutecznej ochrony sądowej. Jako piąte zostaną rozpatrzone argumenty dotyczące zarzucanych naruszeń przy przeprowadzonych przez Radę badaniu i przeglądzie.

W przedmiocie możliwości powołania się przez skarżącego na zasadę poszanowania praw do obrony

58 Rada i Komisja kwestionują możliwość zastosowania w niniejszej sprawie zasady poszanowania prawa do obrony. Powołując się na wyrok Sądu z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie T-181/08 Tay Za przeciwko Radzie (Zb.Orz. s. II-1965, pkt 121–123), podnoszą one, że wobec skarżącego zastosowano środki ograniczające nie ze względu na jego własną działalność, lecz z powodu przynależności do ogólnej kategorii osób i podmiotów wspierających rozprzestrzenianie broni jądrowej. W konsekwencji nie miało miejsca wszczęcie wobec skarżącego postępowania w sprawie przyjęcia środków ograniczających w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 52 powyżej, a zatem nie może on powoływać się na prawo do obrony lub może to czynić jedynie w ograniczonym zakresie.

59 Nie można zgodzić się z tą argumentacją.

60 Z jednej strony bowiem ww. w pkt 58 wyrok w sprawie Tay Za przeciwko Radzie został w wyniku odwołania uchylony w całości wyrokiem Trybunału z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie C-376/10 P Tay Za przeciwko Radzie. W konsekwencji stwierdzenia zawarte w tym wyroku nie stanowią już części porządku prawnego Unii, a zatem Rada i Komisja nie mogą się na nie skutecznie powoływać.

61 Z drugiej strony art. 24 ust. 3 i 4 decyzji 2010/413, art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007, art. 36 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 961/2010 oraz art. 46 ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 267/2012 zawierają uregulowania gwarantujące prawa do obrony podmiotom objętym środkami ograniczającymi przyjętymi na podstawie wskazanych aktów. Poszanowanie tych praw podlega kontroli sądu Unii (zob. podobnie ww. w pkt 49 wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 37).

62 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie skarżący może powoływać się na prawo do obrony przypomniane w pkt 52–55 niniejszego wyroku.

W przedmiocie obowiązku uzasadnienia i pierwotnego powiadomienia o dowodach obciążających

63 Na wstępie należy zauważyć, że do celów oceny przestrzegania obowiązku uzasadnienia i obowiązku powiadomienia zainteresowanego podmiotu o dowodach zgromadzonych na jego niekorzyść należy wziąć pod uwagę – oprócz elementów uzasadnienia zawartych w zaskarżonych aktach – również wszystkie trzy wnioski w sprawie przyjęcia środków ograniczających udostępnione przez Radę skarżącemu.

64 Z jednej strony bowiem z wniosków tych – w postaci przekazanej skarżącemu – wynika, że zostały one przedłożone delegacjom państw członkowskich w kontekście przyjęcia środków ograniczających dotyczących skarżącego i że w związku z tym zaliczają się one do elementów, na których środki te się opierają.

65 Z drugiej strony prawdą jest, że trzeci wniosek został przekazany skarżącemu zarówno po wniesieniu skargi, jak i po dostosowaniu żądań w następstwie przyjęcia decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010. W związku z tym nie może on skutecznie uzupełniać uzasadnienia decyzji 2010/413, rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010. Może on natomiast zostać uwzględniony w ramach oceny zgodności z prawem aktów późniejszych, to jest decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012.

66 Zaskarżone akty wymieniają następujące cztery powody dotyczące skarżącego:

— zgodnie z decyzją 2010/413 i rozporządzeniem wykonawczym nr 668/2010 skarżący jest bankiem państwowym (zwany dalej „pierwszym powodem”);

— zachowanie skarżącego wspiera i ułatwia irański program w zakresie pocisków rakietowych i program jądrowy (zwany dalej „drugim powodem”);

— skarżący świadczy usługi bankowe na rzecz podmiotów figurujących w wykazach Narodów Zjednoczonych i UE, podmiotów działających na ich rzecz lub ich zlecenie lub podmiotów do nich należących lub przez nie kontrolowanych (zwany dalej „trzecim powodem”);

— skarżący jest spółką dominującą First East Export (zwanej dalej „FEE”), wskazanej w rezolucji 1929 (2010) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwany dalej „czwartym powodem”).

67 Pierwszy z dwóch wniosków dotyczących przyjęcia środków ograniczających przekazanych w dniu 13 września 2010 r. częściowo potwierdza drugi powód wskazany w zaskarżonych aktach i dodaje następujące powody:

— skarżący świadczy usługi bankowe na rzecz Irańskiej Organizacji Energii Atomowej (zwanej dalej „IOEA”) oraz na rzecz Novin Energy Company (zwanej dalej „Novin”), objętych środkami ograniczającymi przyjętymi przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych (zwany dalej „piątym powodem”);

— skarżący prowadzi rachunki dyrektorów organizacji przemysłu lotniczego i rachunki irańskiego dyrektora ds. zakupów (zwany dalej „szóstym powodem”).

68 Drugi wniosek przekazany w dniu 13 września 2010 r. co do zasady powtarza uzasadnienie zaskarżonych aktów. Dodaje tylko jeden powód, dotyczący ułatwiania przez skarżącego przepływu milionów dolarów na irański program nuklearny od co najmniej 2003 r. (zwany dalej „siódmym powodem").

69 Trzeci wniosek dotyczący przyjęcia środków ograniczających, załączony do dupliki, nie zawiera elementów dodatkowych w stosunku do zaskarżonych aktów i do dwóch wniosków przekazanych w dniu 13 września 2010.

70 Skarżący twierdzi, że uzasadnienie to nie precyzuje dostatecznie przyczyn zastosowania wobec niego środków ograniczających. Jego zdaniem ta niedostateczność oznacza ponadto naruszenie jego prawa do obrony.

71 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje zasadność argumentacji skarżącego.

72 Pierwszy powód jest wystarczająco precyzyjny, ponieważ umożliwia skarżącemu zrozumienie, że Rada zarzuca mu, iż udział w jego kapitale posiada państwo irańskie.

73 Natomiast powody drugi i trzeci są nadmiernie niejasne, ponieważ nie wskazują ani zarzucanego zachowania, ani pozostałych zainteresowanych podmiotów.

74 Powód czwarty jest przedstawiony w sposób wystarczająco wyraźny, gdyż umożliwia skarżącemu zrozumienie, że Rada zarzuca mu sprawowanie kontroli nad FEE.

75 Podobnie rzecz się przedstawia w przypadku piątego powodu, wskazującego podmioty, na rzecz których miały być świadczone sporne usługi finansowe.

76 Wreszcie powody szósty i siódmy nie są wystarczająco precyzyjne, gdyż szósty nie wskazuje zainteresowanych osób, a siódmy nie zawiera żadnych dokładnych informacji na temat wspomnianych podmiotów i transakcji.

77 W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić, że Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia, jak również obowiązek przekazania skarżącemu, jako zainteresowanemu podmiotowi, obciążających go dowodów i informacji w odniesieniu do powodów drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego. Obowiązki te zostały natomiast wykonane w odniesieniu do pozostałych powodów.

W przedmiocie dostępu do akt

78 Jak stwierdzono w pkt 9–15 niniejszego wyroku, Rada przekazała skarżącemu dwa wnioski dotyczące przyjęcia środków ograniczających pochodzące od państw członkowskich w dniu 13 września 2010 r., a następnie, jako załącznik do dupliki, wniosek trzeci.

79 Skarżący uważa, że dostęp ten nie był wystarczający, by umożliwić mu skuteczne przedstawienie jego punktu widzenia.

80 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje zasadność argumentów skarżącego.

81 W tej kwestii, co się tyczy zakresu przyznanego dostępu, należy zauważyć, że z akt nie wynika, by przy wydawaniu zaskarżonych aktów Rada opierała się na dowodach i informacjach innych niż trzy wnioski przedstawione przez państwa członkowskie. W tych okolicznościach nie sposób zarzucić Radzie nieprzekazania skarżącemu dodatkowych elementów.

82 Natomiast w odróżnieniu od dwóch wniosków dotyczących przyjęcia środków ograniczających załączonych do pisma z dnia 13 września 2010 r. wniosek trzeci został przekazany skarżącemu dopiero jako załącznik do dupliki, to jest po upływie wyznaczonego skarżącemu przez Radę terminu do przedstawienia uwag w związku z wydaniem decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, po wniesieniu skargi oraz po przyjęciu decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010.

83 W tej kwestii Rada twierdzi również, że trzeci wniosek przekazała ona skarżącemu z chwilą uzyskania zgody państwa członkowskiego, od którego wniosek ten pochodził.

84 Z argumentem tym nie sposób się zgodzić. Skoro bowiem Rada przy przyjmowaniu środków ograniczających wobec danego podmiotu zamierza oprzeć się na dowodach i informacjach dostarczonych przez państwo członkowskie, ma ona obowiązek upewnienia się – przed przyjęciem rzeczonych środków – że dowody te mogą zostać przekazane zainteresowanemu podmiotowi, aby ten mógł skutecznie przedstawić swój punkt widzenia.

85 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim trzeci wniosek dotyczący przyjęcia środków ograniczających Rada przekazała skarżącemu dopiero jako załącznik do dupliki, nie udzieliła mu dostępu do tego dowodu we właściwym czasie, naruszając w ten sposób prawa do obrony.

W przedmiocie możliwości skutecznego przedstawienia przez skarżącego swego punktu widzenia i w przedmiocie prawa do skutecznej ochrony sądowej

86 Po pierwsze, skarżący podnosi, że nie miał sposobności skutecznego przedstawienia swego punktu widzenia, a w każdym razie uwagi, które mógł przedstawić, nie zostały uwzględnione przez Radę.

87 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje zasadność argumentów skarżącego.

88 Przede wszystkim należy stwierdzić, że po przyjęciu pierwszych aktów, na mocy których w dniu 26 lipca 2010 r. zamrożone zostały fundusze skarżącego, skarżący skierował do Rady pismo z dnia 24 września 2010 r., w którym przedstawił swój punkt widzenia i zażądał zniesienia zastosowanych wobec niego środków ograniczających. Rada udzieliła odpowiedzi na to pismo w dniu 28 października 2010 r. Następnie przed przyjęciem decyzji 2011/783 i rozporządzenia wykonawczego nr 1245/11 skarżący przedstawił Radzie swoje uwagi pismem z dnia 29 sierpnia 2011 r., na które Rada udzieliła odpowiedzi w dniu 5 grudnia 2011 r. Wreszcie skarżący nie przedstawia argumentów sugerujących, że nie był on w stanie przedłożyć Radzie w podobny sposób kolejnych uwag przed przyjęciem rozporządzenia nr 267/2012.

89 Tym samym należy uznać, że skarżący miał sposobność skutecznego przedstawienia swego punktu widzenia, co jednak nie dotyczy z jednej strony wskazanych przez Radę powodów drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego, które są nadmiernie niejasne (zob. pkt 77 niniejszego wyroku), a z drugiej strony wniosku dotyczącego przyjęcia środków ograniczających przekazanego jako załącznik do dupliki, jako że wnioskiem tym skarżący nie dysponował w chwili składania uwag (zob. pkt 82 niniejszego wyroku).

90 Jeżeli chodzi o uwzględnienie przedstawionych uwag, to z pewnością prawdą jest, że odpowiedź na argumenty skarżącego w pismach Rady z dnia 28 października 2010 r. i z dnia 5 grudnia 2011 r. jest zwięzła. Prawdą jest jednak również, że w piśmie z dnia 28 października 2010 r. Rada wskazała, że w przeciwieństwie do skarżącego stoi ona na stanowisku, iż brak jest wystarczających gwarancji, że w przyszłości skarżący nie będzie świadczyć usług bankowych na rzecz osób i podmiotów uczestniczących w rozprzestrzenianiu broni jądrowej. Stanowisko to Rada powtórzyła w piśmie z dnia 5 grudnia 2011 r.

91 Ponadto poza sporem jest, że z decyzji 2010/644 i z rozporządzenia nr 961/2010 Rada usunęła sformułowanie, zgodnie z którym skarżący jest bankiem państwowym, a którego prawidłowość była przez skarżącego kwestionowana.

92 W świetle tych okoliczności należy stwierdzić, że – wbrew twierdzeniom skarżącego – jego uwagi zostały przez Radę wzięte pod uwagę przy dokonywaniu przez nią przeglądu środków.

93 Po drugie, skarżący podnosi, że niedostateczność przekazanych mu informacji i dowodów miała wpływ na jego prawo do skutecznej ochrony sądowej.

94 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje zasadność tego argumentu.

95 Wzorem stwierdzenia zawartego w pkt 89 niniejszego wyroku należy uznać, że w zakresie, w jakim skarżącemu indywidualnie przekazano wystarczająco precyzyjne powody, to jest pierwszy, czwarty i piąty z powodów, na które powołała się Rada, jego prawo do skutecznej ochrony sądowej było przestrzegane.

96 Natomiast niejasny charakter przedstawionych przez Radę powodów drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego, a także opóźnione przekazanie trzeciego wniosku dotyczącego przyjęcia środków ograniczających stanowią naruszenie prawa skarżącego do skutecznej ochrony sądowej.

W przedmiocie wadliwości analizy przeprowadzonej przez Radę

97 Skarżący twierdzi, że Rada nie przeprowadziła prawdziwej analizy okoliczności niniejszej sprawy, lecz ograniczyła się do przyjęcia wniosków przedłożonych przez państwa członkowskie. Wadą tą dotknięta jest jego zdaniem zarówno analiza poprzedzająca zastosowanie wobec niego środków ograniczających, jak i okresowy przegląd tych środków.

98 Ponadto zdaniem skarżącego z depesz dyplomatycznych ujawnionych za pośrednictwem organizacji Wikileaks (zwanych dalej „depeszami dyplomatycznymi") wynika, że na państwa członkowskie, w szczególności Zjednoczone Królestwo, wywierana była przez Stany Zjednoczone Ameryki presja mająca na celu doprowadzenie do zastosowania środków ograniczających wobec podmiotów irańskich. Okoliczność ta powinna podawać w wątpliwość zgodność z prawem zastosowanych środków oraz zgodność z prawem procedury ich przyjmowania.

99 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje zasadność argumentów skarżącego. W szczególności twierdzi ona, że depesze dyplomatyczne nie powinny być brane pod uwagę.

100 Po pierwsze, należy wskazać, że akty, na mocy których zastosowano środki ograniczające wobec podmiotów uważanych za zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej, są aktami Rady, która zatem powinna upewnić się co do zasadności ich przyjęcia. W konsekwencji przy przyjmowaniu pierwszego aktu dotyczącego zastosowania takich środków Rada ma obowiązek zbadania znaczenia i zasadności informacji i dowodów przedłożonych jej przez państwo członkowskie lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa na podstawie art. 23 ust. 2 decyzji 2010/413. Przy przyjmowaniu kolejnych aktów dotyczących tego samego podmiotu Rada, zgodnie z art. 24 ust. 4 tej decyzji, ma obowiązek ponownego rozważenia potrzeby utrzymywania tych środków w świetle uwag przedłożonych przez ten podmiot.

101 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że z jednej strony jej akta nie zawierają żadnej wskazówki sugerującej, iż Rada zweryfikowała znaczenie i zasadność elementów dotyczących skarżącego przedłożonych jej przed przyjęciem decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010.

Przeciwnie, błędne wskazanie w tych aktach, jakoby skarżący był bankiem państwowym, przy czym nieprawidłowości tego zapisu Rada nie kwestionuje, przemawia za przyjęciem, że żadna tego rodzaju weryfikacja nie miała miejsca.

102 Z drugiej strony z pkt 90–92 niniejszego wyroku wynika, że przy przyjmowaniu kolejnych zaskarżonych aktów Rada dokonała przeglądu okoliczności sprawy w świetle uwag skarżącego, jako że usunęła zapis, zgodnie z którym skarżący jest bankiem państwowym, oraz ustosunkowała się do jego argumentacji dotyczącej usług finansowych świadczonych na rzecz podmiotów zaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

103 Po drugie, co się tyczy depesz dyplomatycznych, należy zauważyć, że okoliczność, jakoby na niektóre państwa członkowskie były wywierane naciski dyplomatyczne, nawet przy założeniu jej prawdziwości, sama w sobie nie oznacza, że te same naciski miały wpływ na zaskarżone akty, które zostały przyjęte przez Radę, lub na analizę dokonywaną przez Radę przy ich przyjmowaniu.

104 W tych okolicznościach należy uwzględnić argumenty skarżącego dotyczące wadliwości analizy przeprowadzonej przez Radę w części dotyczącej decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, a oddalić je w pozostałym zakresie.

105 W świetle pkt 47–104 niniejszego wyroku należy przede wszystkim zauważyć, że Rada naruszyła prawo skarżącego do obrony i jego prawo do skutecznej ochrony sądowej w ten sposób, że nie przekazała mu w stosownym czasie załączonego do dupliki wniosku dotyczącego przyjęcia środków ograniczających. Ze względu na fakt, że wniosek posłużył Radzie do uzasadnienia ogółu zaskarżonych aktów wobec skarżącego, a także ze względu na datę jego przekazania, wada ta wpływa na zgodność z prawem decyzji 2010/413, rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010 w zakresie, w jakim akty te dotyczą skarżącego.

106 Następnie należy wskazać, że przy przyjmowaniu decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 Rada nie dopełniła obowiązku zbadania znaczenia i zasadności przedłożonych jej informacji i dowodów dotyczących skarżącego, doprowadzając w ten sposób do niezgodności tych aktów z prawem.

107 Wreszcie należy zauważyć, że Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia w zakresie drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego z powodów przytoczonych względem skarżącego. Jednak z uwagi na fakt, że poszczególne powody, na które powołała się Rada, są od siebie wzajemnie niezależne, oraz na fakt, że pozostałe powody są wystarczająco precyzyjne, okoliczność ta nie uzasadnia stwierdzenia nieważności decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012. Oznacza ona jedynie, że powodów drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego nie można brać pod uwagę przy badaniu zarzutu drugiego, dotyczącego zasadności środków ograniczających zastosowanych wobec skarżącego.

108 W świetle powyższych ustaleń zarzut pierwszy należy uwzględnić w zakresie, w jakim dotyczy on stwierdzenia nieważności decyzji 2010/413, rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010 w części dotyczącej skarżącego, oraz oddalić go w pozostałym zakresie.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego oczywistego błędu w ocenie w odniesieniu do zastosowania środków ograniczających wobec skarżącego

109 Skarżący twierdzi, że powody, na które powołała się wobec niego Rada, wymienione w pkt 66–69 niniejszego wyroku, nie spełniają warunków przewidzianych w decyzji 2010/413, w rozporządzeniu nr 423/2007, rozporządzeniu nr 961/2010 i w rozporządzeniu nr 267/2012 oraz nie są poparte dowodami. W konsekwencji skarżący uważa, że przyjmując wobec niego z tych powodów środki ograniczające, Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie.

110 Rada, popierana przez Komisję, kwestionuje argumenty skarżącego.

111 Zgodnie z orzecznictwem sądowa kontrola legalności aktu, na mocy którego zastosowano środki ograniczające w stosunku do danego podmiotu, obejmuje ocenę faktów i okoliczności wskazanych na dowód jej zgodności z prawem, jak również zbadanie dowodów i informacji, na których ocena ta została oparta. W razie zakwestionowania tej oceny zadaniem Rady jest przedstawienie tychże dowodów w celu ich zbadania przez sąd Unii (zob. podobnie ww. w pkt 49 wyrok w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie, pkt 37, 107).

112 W świetle tego orzecznictwa oraz pamiętając o braku uzasadnienia powodów drugiego, trzeciego, szóstego i siódmego, na które powołała się Rada wobec skarżącego (zob. pkt 107 niniejszego wyroku), należy ograniczyć się do zbadania zasadności powodów pierwszego, czwartego i piątego.

113 Jeżeli chodzi o pierwszy powód, przytoczony wyłącznie w decyzji 2010/413 i w rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010, to zostało już wykazane, że skarżący nie jest bankiem państwowym. Tym samym powód pierwszy opiera się na błędnym ustaleniu faktycznym i nie może uzasadniać środków ograniczających zastosowanych wobec skarżącego w decyzji 2010/413 i w rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010.

114 Jeżeli chodzi o powód czwarty, to jest oczywiście prawdą, że FEE, filia należąca w całości do skarżącego, jest wymieniona w rezolucji 1929 (2010) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych.

115 Z jednej strony z rezolucji tej wynika jednak, że zastosowanie środków ograniczających wobec FEE było uzasadnione domniemanym zaangażowaniem skarżącego w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

116 Z drugiej strony zaangażowanie to zostało opisane w rezolucji 1929 (2010) za pomocą nieprecyzyjnych sformułowań, odpowiadających co do zasady siódmemu z powodów, na które powołała się Rada, a mianowicie miało ono polegać na tym, że „[w] okresie siedmiu ostatnich lat [skarżący] umożliwił podmiotom irańskim związanym z programem broni jądrowej, programem balistycznym i obronnym przeprowadzenie transakcji na kwotę kilkuset milionów dolarów".

117 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że powód czwarty z jednej strony opiera się na zwykłym twierdzeniu, a z drugiej strony nie stanowi powodu samodzielnego w stosunku do tych, które dotyczą skarżącego bezpośrednio. W konsekwencji nie może on uzasadniać zastosowania wobec skarżącego środków ograniczających.

118 Jeżeli chodzi o powód piąty, to skarżący zaprzecza, by świadczył usługi na rzecz IOEA. Tymczasem Rada nie przedstawiła żadnego dowodu ani żadnej informacji w celu wykazania, że usługi takie były wykonywane. W związku z tym należy stwierdzić, że twierdzenia dotyczące IOEA również nie uzasadniają zastosowania wobec skarżącego środków ograniczających.

119 Skarżący przyznaje natomiast, że świadczył usługi prowadzenia rachunków spółki Novin, którą – z powodu zarzucanego jej uczestniczenia w rozprzestrzenianiu broni jądrowej – objęły środki ograniczające zastosowane przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych od dnia 24 marca 2007 r. Skarżący wyjaśnia jednak, że po pierwsze, nie wiedział o zaangażowaniu tej spółki

w rozprzestrzenianie broni jądrowej, jako że, w szczególności, świadczone usługi nie były z tym związane. Po drugie, twierdzi on, że stopniowo ograniczał, a następnie całkowicie zakończył swoje stosunki ze spółką Novin po zastosowaniu wobec niej środków ograniczających.

120 Rada, popierana przez Komisję, odpowiada, że usługi świadczone przez skarżącego na rzecz spółki Novin uzasadnią zastosowanie środków ograniczających wobec skarżącego ze względu na ryzyko, że w przyszłości będzie on udzielać podobnego wsparcia innym podmiotom figurującym w wykazach. W tym kontekście nie ma znaczenia okoliczność, czy skarżący wiedział, że spółka ta była rzeczywiście zaangażowana w rozprzestrzenianie broni jądrowej, lub czy sporne transakcje były z tym związane.

121 Ze względu na argumentację stron należy zbadać, czy – jak twierdzi Rada – usługi świadczone przez skarżącego na rzecz spółki Novin stanowią wspieranie rozprzestrzeniania broni jądrowej w rozumieniu decyzji 2010/413, rozporządzenia nr 423/2007, rozporządzenia nr 961/2010 i rozporządzenia nr 267/2012.

122 W tej kwestii należy tytułem wstępu przypomnieć, że na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 423/2007, art. 39 rozporządzenia nr 961/2010 i art. 49 rozporządzenia nr 267/2012 rozporządzenia te mają zastosowanie na terytorium Unii, w tym w jej przestrzeni powietrznej, na pokładach wszystkich statków powietrznych lub statków podlegających jurysdykcji państw członkowskich, do każdej osoby będącej obywatelem jednego z państw członkowskich, przebywającej na terytorium Unii lub poza nim, do każdej osoby prawnej, podmiotu lub organu, na terytorium Unii lub poza nim, zarejestrowanych lub utworzonych na mocy prawa państwa członkowskiego, jak również do każdej osoby prawnej, podmiotu lub organu w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo na terytorium Unii.

123 I tak, jeżeli chodzi o transakcje przeprowadzane poza Unią Europejską, rozporządzenie nr 423/2007, rozporządzenie nr 961/2010 i rozporządzenie nr 267/2012 nie mogą tworzyć obowiązków prawnych wobec instytucji finansowej mającej siedzibę w państwie trzecim i utworzonej zgodnie z prawem tego państwa (zwanej dale „zagraniczną instytucją finansową"), takiej jak skarżący. W konsekwencji taka instytucja finansowa nie jest na podstawie tych rozporządzeń zobowiązana do zamrożenia funduszy podmiotów zaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

124 Tym niemniej jeżeli zagraniczna instytucja finansowa bierze udział w rozprzestrzenianiu broni jądrowej, jest z nim bezpośrednio związana lub je wspiera, to jej fundusze i zasoby gospodarcze znajdujące się na terytorium Unii, wykorzystywane w operacji finansowej przeprowadzanej w całości lub w części na terytorium Unii lub będące w posiadaniu obywateli państw członkowskich lub osób prawnych, podmiotów lub organów mających siedzibę na terytorium jednego z państw członkowskich lub utworzonych zgodnie z prawem tego państwa, mogą zostać objęte środkami ograniczającymi przyjętymi na podstawie rozporządzenia nr 423/2007, rozporządzenia nr 961/2010 i rozporządzenia nr 267/2012.

125 Wynika stąd, że zagraniczna instytucja finansowa ma wszelki interes w upewnieniu się, że nie bierze udziału w rozprzestrzenianiu broni jądrowej, nie jest z nim bezpośrednio związana lub go nie wspiera, w szczególności poprzez świadczenie usług finansowych podmiotowi zaangażowanemu w taką działalność. W konsekwencji jeżeli wie ona o zaangażowaniu jednego ze swych klientów w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub może to racjonalnie podejrzewać, powinna bezzwłocznie zaprzestać świadczenia usług finansowych na rzecz tego klienta, z uwzględnieniem mających zastosowanie obowiązków ustawowych, i nie wykonywać na jego rzecz żadnej nowej usługi.

126 W niniejszej sprawie Rada nie zaprzecza, że usługi na rzecz spółki Novin były świadczone przez skarżącego na terytorium irańskim, a ich stosunki podlegały prawu irańskiemu.

127 W związku z tym należy ustalić, czy skarżący niezwłocznie podjął działania w celu zaprzestania świadczenia usług finansowych na rzecz spółki Novin, z uwzględnieniem mających zastosowanie obowiązków przewidzianych w prawie irańskim, z chwilą gdy dowiedział się o zaangażowaniu tej spółki w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub gdy mógł ją o to racjonalnie podejrzewać.

128 W tej kwestii trzeba zauważyć, że skarżący zaprzecza, by wiedział o zaangażowaniu spółki Novin w rozprzestrzenianie broni jądrowej przed zastosowaniem wobec niej środków ograniczających przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych. Skoro Rada nie przedstawiła, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 111 niniejszego wyroku, precyzyjnych i konkretnych dowodów lub informacji sugerujących, że skarżący już wcześniej wiedział o zaangażowaniu tej spółki w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub mógł ją o to racjonalnie podejrzewać, należy w tym zakresie uwzględnić twierdzenie skarżącego.

129 Co się tyczy okresu, który nastąpił po zastosowaniu wobec spółki Novin środków ograniczających, skarżący wyjaśnia, że bezzwłocznie opracował wewnętrzny okólnik, w którym nakazano pracownikom, by ci poinformowali ową spółkę o niemożności dalszego świadczenia usług na jej rzecz. Twierdzi on, iż w konsekwencji nie została wykonana żadna nowa usługa ani nie zostało przyjęte żadne zlecenie. Skarżący ograniczył się do zrealizowania z rachunków spółki Novin płatności wynikających ze zleceń, z czeków i weksli wystawionych przed datą zastosowania wobec tej spółki środków ograniczających, przy czym żadna z tych płatności nie była związana z rozprzestrzenianiem broni jądrowej lub z nabyciem towarów w ogólności. Z chwilą wyczerpania środków na rachunkach wskutek dokonanych płatności rachunki te zostały przez skarżącego zamknięte. Ewentualne pozostałe niewielkie salda zostały zwrócone spółce Novin.

130 Rada i Komisja nie podważają prawidłowości tak przedstawionego stanu faktycznego, popartego pisemnymi oświadczeniami dyrektora skarżącego banku.

131 Jeżeli chodzi o kwestię, czy środki te są wystarczające w odniesieniu do kryterium przedstawionego w pkt 124 niniejszego wyroku, należy stwierdzić – pamiętając o szczególnym charakterze usług polegających na prowadzeniu rachunków – że skarżący wykazuje, iż bezzwłocznie podjął on działania w celu zaprzestania świadczenia usług finansowych na rzecz spółki Novin, z chwilą gdy dowiedział się o jej zaangażowaniu w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

132 W tym miejscu należy z jednej strony zauważyć, że istotnie płatności z rachunków spółki Novin zostały przez skarżącego zrealizowane po zastosowaniu wobec tej spółki rozpatrywanych środków ograniczających.

133 Skarżący wyjaśnia jednak – czemu nie zaprzeczają ani Rada, ani Komisja – że na mocy swoich zobowiązań wobec spółki Novin musiał dokonać płatności wynikających ze zleceń, z czeków i weksli wystawionych wcześniej.

134 W tej kwestii należy wskazać, że art. 20 ust. 6 decyzji 2010/413, art. 9 rozporządzenia nr 423/2007, art. 18 rozporządzenia nr 961/2010 i art. 25 rozporządzenia nr 267/2012 co do zasady zezwalają na to, by fundusze podmiotów objętych środkami ograniczającymi zostały odblokowane w celu dokonania płatności na podstawie zobowiązań zaciągniętych przed umieszczeniem tych podmiotów w wykazach, o ile płatności te nie są związane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej. W tych okolicznościach nie można wymagać od skarżącego, który w niniejszej sprawie – jak wynika z pkt 123 i 126 niniejszego wyroku – nie był zobowiązany do zamrożenia funduszy spółki Novin na podstawie ww. aktów, by stosował wobec tej spółki reżim bardziej restrykcyjny.

135 Rada i Komisja tymczasem nawet nie wspominają, by sporne płatności były związane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej.

136 Z drugiej strony skarżący przyznaje, że ewentualne pozostałe salda zamkniętych rachunków zostały zwrócone spółce Novin. Dodaje jednak, a Rada i Komisja tego nie kwestionują, że nie miał prawa zatrzymać tych sald.

137 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że ani usługi świadczone przez skarżącego na rzecz spółki Novin przed zastosowaniem wobec niej środków ograniczających, ani sposób zakończenia przez skarżącego stosunków handlowych z tą spółką nie stanowią wspierania rozprzestrzeniania broni jądrowej w rozumieniu decyzji 2010/413, rozporządzenia nr 423/2007, rozporządzenia nr 961/2010 i rozporządzenia nr 267/2012.

138 Tym samym okoliczności te nie uzasadniają zastosowania wobec skarżącego środków ograniczających.

139 Skoro żaden spośród powodów pierwszego, czwartego i piątego, na które powołała się Rada wobec skarżącego, nie uzasadnia zastosowania wobec niego środków ograniczających, należy uwzględnić zarzut drugi.

140 W świetle powyższych ustaleń należy stwierdzić nieważność zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczą skarżącego, bez potrzeby badania zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności.

W przedmiocie kosztów

141 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącego należy obciążyć ją kosztami postępowania.

142 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Komisja pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność następujących aktów w zakresie, w jakim dotyczą one Banku Mellat:**

   — **pkt 4 tabeli B załącznika II do decyzji Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającej wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB;**

   — **pkt 2 tabeli B załącznika do rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu;**

   — **pkt 4 tabeli B w tytule I załącznika do decyzji Rady 2010/644/WPZiB z dnia 25 października 2010 r. zmieniającej decyzję 2010/413;**

   — **pkt 4 tabeli B załącznika VIII do rozporządzenia Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 423/2007;**

— **decyzji Rady 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącej zmiany decyzji 2010/413;**

— **rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 1245/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczącego wykonania rozporządzenia nr 961/2010;**

— **pkt 4 tabeli B w tytule I załącznika IX do rozporządzenia Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylającego rozporządzenie nr 961/2010.**

2) **Rada Unii Europejskiej pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Bank Mellat.**

3) **Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Pelikánová Jürimäe Van der Woude

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 29 stycznia 2013 r.

Podpisy