Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 28 czerwca 2011 r.[1]

Sprawa C-380/09 P

Melli Bank plc
przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Odwołanie — Środki ograniczające wobec Islamskiej Republiki Iranu w celu niedopuszczenia do rozprzestrzeniania broni jądrowej — Rozszerzenie środków ograniczających na „podmioty będące w posiadaniu lub pod kontrolą" podmiotów lub osób uznanych za bezpośrednio zaangażowane w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpośrednio związane z takimi działaniami lub udzielające im wsparcia — Spółka zależna pozostająca w całkowitym posiadaniu — Uprawnienia dyskrecjonalne Rady w zakresie umieszczania w wykazie — Uzasadnienie umieszczenia w wykazie — Proporcjonalność — Obowiązek uzasadnienia

Spis treści

I – Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok 2

II – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron 5

III – Analiza 5

A – W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu prawa przy interpretacji kryterium służącego ustaleniu, czy wnosząca odwołanie pozostaje „w posiadaniu lub pod kontrolą" w świetle art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 5

1. Argumenty stron 5

2. Ocena 6

B – W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu prawa przy interpretacji art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, oraz zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności 9

1. Argumenty stron 9

1 — Język oryginału: francuski.

2. Ocena 11

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego 11

b) W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego i zarzutu drugiego 13

C – W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu prawa przy ocenie obowiązku uzasadnienia spornej decyzji 15

1. Argumenty stron 15

2. Ocena 16

IV – W przedmiocie kosztów 19

V – Wnioski 19

1. Niniejsze odwołanie, wniesione przez Melli Bank plc (zwany dalej „Melli Bankiem" lub „wnoszącą odwołanie"), zmierza do uchylenia wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich w sprawach połączonych T-246/08 i T-332/08 Melli Bank przeciwko Radzie [2] (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"). W wyroku tym Sąd oddalił, w sprawie T-246/08, wniesioną przez wnoszącą odwołanie skargę o stwierdzenie nieważności pkt 4 tabeli B załącznika do decyzji Rady 2008/475/WE z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu [3] (zwanej dalej „sporną decyzją"), na mocy której Rada Unii Europejskiej (zwana dalej „Radą") umieściła wnoszącą odwołanie w wykazie podmiotów, których aktywa należy zamrozić, oraz, w sprawie T-332/08, oprócz żądania stwierdzenia nieważności wyżej wymienionego pkt 4 tabeli B również żądanie stwierdzenia braku możliwości zastosowania względem wnoszącej odwołanie art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu [4].

I – Okoliczności powstania sporu i zaskarżony wyrok

2. Z pkt 1 i nast. zaskarżonego wyroku wynika, że wnosząca odwołanie jest spółką akcyjną zarejestrowaną i mającą siedzibę w Zjednoczonym Królestwie. Rozpoczęła ona swoją działalność w 2002 r, w wyniku przekształcenia brytyjskiego oddziału Banku Melli Iran (zwanego dalej „Bankiem Melli"). Bank ten, w którego całkowitym posiadaniu pozostaje wnosząca odwołanie, jest irańskim bankiem będącym własnością państwa irańskiego. Melli Bank z kolei posiada zezwolenie Financial Services Authority (urzędu ds. nadzoru finansowego Zjednoczonego Królestwa, zwanego dalej „FSA") i podlega jego regulacjom.

3. Wniesiona do Sądu sprawa dotyczy stosowania systemu środków ograniczających, ustanowionych w celu wywarcia nacisku na Islamską Republikę Iranu, aby zakończyła działania stwarzające zagrożenie rozprzestrzenianiem broni jądrowej i działania związane z rozwojem systemów przenoszenia broni jądrowej (zwane dalej „rozprzestrzenianiem broni jądrowej"). Początki temu systemowi dała rezolucja 1737 (2006) [5] Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwanej dalej „Radą

2 — Wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., Zb. Orz. s. II-2629.

3 — Dz.U. L 163, s. 29.

4 — Dz.U. L 103, s. 1.

5 — S/REZ/1737 (2006)*.

Bezpieczeństwa") z dnia 23 grudnia 2006 r., do której załącznik zawierał wykaz osób i podmiotów, które według Rady Bezpieczeństwa były zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej w Iranie oraz których fundusze i zasoby ekonomiczne (zwane dalej „funduszami") należało zamrozić. Wykaz ten został zaktualizowany w rezolucji RB ONZ 1747 (2007) z dnia 24 marca 2007 r.[6]. Należy odnotować, że w wykazie tym, nawet po jego aktualizacji, nie figurowały ani Bank Melli, ani Melli Bank.

4. W odniesieniu do Unii Europejskiej rezolucja 1737 (2006) została wdrożona wspólnym stanowiskiem Rady 2007/140/WPZiB z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu[7]. Artykuł 5 ust. 1 lit. a) wspólnego stanowiska przewidywał zamrożenie funduszy, których właścicielami są osoby i podmioty wskazane w rezolucji lub które są przez nie posiadane, przechowywane lub kontrolowane, bezpośrednio lub pośrednio. Artykuł 5 ust. 1 lit. b) tego aktu rozszerzał ten środek na osoby i podmioty uznane przez Radę za zaangażowane w działania Iranu wrażliwe z punktu widzenia rozprzestrzeniania materiałów jądrowych, bezpośrednio związane z takimi działaniami lub udzielające im wsparcia.

5. Ponieważ wspomniany środek dotyczył również kompetencji Wspólnoty Europejskiej, po przyjęciu wspólnego stanowiska 2007/140 wydano, na podstawie art. 60 WE i 301 WE, rozporządzenie nr 423/2007. Artykuł 7 ust. 1 tego rozporządzenia, którego treść jest bardzo podobna do treści wspólnego stanowiska, przewiduje zamrożenie funduszy należących do osób, podmiotów lub organów wymienionych w rezolucji 1737 (2006), a także wszystkich funduszy należących do osób, podmiotów lub organów pozostających w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą. Artykuł 7 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 423/2007 rozszerza możliwość zamrożenia funduszy na osoby, podmioty i organy wskazane przez Radę i określone, zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. b) wspólnego stanowiska 2007/140, jako zaangażowane w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpośrednio związane z taką działalnością lub wspierające ją. Wykaz osób, podmiotów i organów wskazanych przez Radę na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007 znajduje się w załączniku V do tego rozporządzenia.

6. Na mocy art. 7 ust. 2 lit. d) tego rozporządzenia w załączniku V wymieniono także „osoby fizyczne i prawne, podmioty i organy […] określone […] jako osoby prawne, podmioty lub organy należące do osoby, podmiotu lub organu, o których mowa w lit. a) lub b), lub kontrolowane przez nie, także w nielegalny sposób", których fundusze zostały w konsekwencji zamrożone.

7. Artykuł 15 ust. 2 tego rozporządzenia przewiduje między innymi, że „Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną oraz na podstawie ustaleń podjętych przez Radę [na podstawie art. 5 ust. 1 lit. b)] wspólnego stanowiska 2007/140 […], ustanawia, weryfikuje i zmienia [załącznik V]. Zgodnie z tym samym przepisem Rada powinna regularnie weryfikować wspomniany wykaz, co najmniej raz na 12 miesięcy.

8. Artykuł 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007 stanowi, że „Rada przedstawia indywidualne i szczególne powody podjęcia decyzji zgodnie z ust. 2 i podaje je do wiadomości zainteresowanym osobom, pomiotom i organom".

9. Wkrótce po przyjęciu rozporządzenia nr 423/2007, Rada Bezpieczeństwa wydała rezolucję 1803 (2008) z dnia 3 marca 2008 r.[8], w której wzywa ona „wszystkie państwa do zachowania czujności w związku z działaniami instytucji finansowych na ich terytoriach, prowadzonymi ze wszystkimi bankami mającymi siedzibę w Iranie, w szczególności [z Bankiem Melli], oraz ich oddziałami i agencjami za granicą, aby zapobiec takim działaniom, które przyczyniają się do rozprzestrzeniania broni jądrowej"[9].

6 — S/REZ/1747 (2007).

7 — Dz.U. L 61, s. 49.

8 — S/REZ/1803 (2008).

9 — Ibidem, pkt 10. Zaznaczam, że angielska wersja tej rezolucji zawiera sformułowanie „branches and subsidiaries", co można przetłumaczyć jako „oddziały i filie", choć rozróżnienie nie wydaje mi się bardziej jasne od tego, którego użyto w wersji francuskiej.

10. W dniu 23 czerwca 2008 r. Rada uchwaliła wspólne stanowisko 2008/479/WPZiB [10] zmieniające wspólne stanowisko 2007/140. Na mocy załącznika do nowego wspólnego stanowiska Bank Melli wraz ze swymi oddziałami i filiami został zaliczony do podmiotów, których fundusze podlegają zamrożeniu zgodnie z art. 5 ust.1 lit. b) wspólnego stanowiska 2007/140. Zamrożenie funduszy Bank Melli i wnoszącej odwołanie zostało utrzymane w mocy we wspólnym stanowisku 2008/652/WPZiB [11], ponownie zmieniającym wspólne stanowisko 2007/140.

11. W tym samym dniu Rada wydała sporną decyzję. Zgodnie z pkt 4 tabeli B załącznika do tej decyzji Rada umieściła Bank Melli i jego filie, w tym Melli Bank, w wykazie zawartym w załączniku V do ww. rozporządzenia [12]. Umieszczenie w wykazie skutkowało zamrożeniem funduszy wnoszącej odwołanie.

12. I tak pkt 4 tabeli B załącznika do spornej decyzji wymienia nazwę wnoszącej odwołanie, jej adres pocztowy w Londynie oraz datę jej umieszczenia w wykazie (czyli 26 czerwca 2008 r.). W uzasadnieniu tego punktu Rada wymieniła następujące powody umieszczenia w wykazie Bank Melli, a także jego filii i oddziałów: Bank Melli „[d]ostarcza lub stara się dostarczać wsparcia finansowego firmom, które są zaangażowane w pozyskiwanie towarów służących realizacji irańskich programów jądrowych i programów w zakresie pocisków balistycznych lub które pozyskują takie towary […]. Bank Melli ułatwia działalność Iranu w dziedzinie związanej z technologiami potencjalnie niebezpiecznymi. Ułatwił on wielokrotnie zakup potencjalnie niebezpiecznych materiałów dla irańskich programów jądrowych i programów w zakresie pocisków balistycznych. Świadczył różnorodne usługi finansowe w imieniu podmiotów związanych z irańskim sektorem jądrowym i sektorem pocisków balistycznych, w tym otwierał akredytywy i prowadził rachunki. Wiele z powyższych przedsiębiorstw zostało wskazanych w rezolucjach 1737 i 1747 [Rady Bezpieczeństwa]”.

13. Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w dniach 25 czerwca i 15 sierpnia 2008 r. wniesiono skargi w sprawach T-246/08 i T-332/08. W sprawie T-246/08 wnosząca odwołanie wniosła do Sądu o stwierdzenie nieważności pkt 4 tabeli B załącznika do spornej decyzji oraz obciążenie Rady kosztami postępowania. W sprawie T-332/08 wnosząca odwołanie wniosła do Sądu o stwierdzenie nieważności pkt 4 tabeli B załącznika do spornej decyzji oraz – gdyby Sąd uznał, że art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 ma charakter wiążący – o stwierdzenie braku możliwości zastosowania go wobec niej na podstawie art. 241 WE. Wnosząca odwołanie wniosła także o obciążenie Rady kosztami postępowania. W dniu 15 grudnia 2008 r. sprawy te zostały połączone do celów procedury ustnej i wydania wyroku.

14. W sprawie T-246/08 wnosząca odwołanie podniosła dwa zarzuty, pierwszy dotyczący naruszenia zasady proporcjonalności, drugi zaś dotyczący naruszenia zasady niedyskryminacji. W sprawie T-332/08 wnosząca odwołanie podnosiła, że nie można uznać, iż art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007 ma charakter wiążący; gdyby za taki został jednak uznany, byłby niezgodny z zasadą proporcjonalności i tym samym artykuł ten nie miałby zastosowania na mocy art. 241 WE. Ponadto wnosząca odwołanie wskazywała na naruszenie przez Radę obowiązku uzasadnienia.

15. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił wszystkie podniesione w obydwu sprawach zarzuty i obciążył wnoszącą odwołanie kosztami poniesionymi przez Radę, włącznie z kosztami postępowań w przedmiocie zastosowania środków tymczasowych [13].

10 — Dz.U. L 163, s. 43.

11 — Wspólne stanowisko Rady z dnia 7 sierpnia 2008 r. (Dz.U. L 213, s. 58).

12 — Bank Melli, spółka dominująca wnoszącej odwołanie, wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w dotyczącej jej części (wyrok Sądu z dnia 14 października 2009 r. w sprawie T-390/08 Bank Melli Iran przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. II-3967). Od wyroku Sądu wniosła ona odwołanie zarejestrowane przez sekretariat Trybunału pod numerem C-548/09 P, które jest rozpatrywane w odrębnym postępowaniu. W dniu dzisiejszym została przedstawiona opinia w sprawie C-548/09 P Bank Melli Iran przeciwko Radzie.

13 — Wnosząca odwołanie dwukrotnie wniosła bowiem do Sądu o zastosowanie środka tymczasowego w postaci zawieszenia stosowania pkt 4 tabeli B załącznika do decyzji 2008/475, po raz pierwszy w sprawie T-246/08 i po raz drugi w sprawie T-332/08. Postanowieniami Prezesa Sądu z dnia 27 sierpnia i 17 września 2008 r. wnioski te zostały oddalone, a kwestię kosztów pozostawiono do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie.

II – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

16. W dniu 25 września 2009 r. Melli Bank odwołał się od zaskarżonego wyroku.

17. Wnosząca odwołanie domaga się, aby Trybunał uchylił zaskarżony wyrok, uwzględnił skargi wniesione w sprawach T-246/08 i T-332/08, stwierdził nieważność pkt 4 tabeli B załącznika do spornej decyzji, stwierdził brak możliwości zastosowania art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, w razie uznania, że przepis ten charakter wiążący, oraz obciążył Radę kosztami postępowania odwoławczego i postępowania przed Sądem.

18. W swej odpowiedzi na skargę Rada, będąca stroną pozwaną w pierwszej instancji, a także Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska, występujące w charakterze interwenientów popierających Radę w pierwszej instancji, wniosły do Sądu o oddalenie odwołania i obciążenie Melli Banku kosztami postępowania.

19. W ramach niniejszego postępowania przed Trybunałem wyrażono zgodę na złożenie repliki. Wszystkie strony, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, złożyły duplikę.

20. Z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa wszystkie strony zostały wysłuchane na rozprawie przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 29 marca 2011 r.

III – Analiza

21. Na poparcie odwołania wnosząca odwołanie podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy oparty jest naruszeniu prawa przy interpretacji art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007. Zarzut drugi oparty jest na naruszeniu zasady proporcjonalności. Zarzut trzeci oparty jest na naruszeniu prawa przy sformułowaniu i stosowaniu kryterium służącego ustaleniu, czy wnosząca odwołanie była w posiadaniu lub pod kontrolą swojej spółki dominującej w rozumieniu powyższego artykułu. Zarzut czwarty oparty jest na naruszeniu prawa przy ocenie przez Sąd ciążącego na Radzie obowiązku uzasadnienia decyzji w sprawie umieszczenia wnoszącej odwołanie w wykazie podmiotów, których fundusze należy zamrozić. W celu lepszego zrozumienia ogólnej treści odwołania rozpocznę od rozpatrzenia zarzutu trzeciego.

A – *W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na naruszeniu prawa przy interpretacji kryterium służącego ustaleniu, czy wnosząca odwołanie pozostaje „w posiadaniu lub pod kontrolą" w świetle art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007*

1. Argumenty stron

22. W zarzucie tym wnosząca odwołanie kwestionuje dokonaną przez Sąd w pkt 119 i nast. zaskarżonego wyroku wykładnię kryterium określonego w art. 7 ust.2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, na podstawie którego Rada wydała decyzję o zamrożeniu jej funduszy. Wnosząca odwołania twierdzi zasadniczo, że chociaż Sąd słusznie ocenił w wyroku, że podstawową kwestią było ustalenie, czy możliwe jest, z niepomijalnym stopniem prawdopodobieństwa, wykorzystanie wnoszącej odwołanie do obejścia skuteczności środków przyjętych wobec jej spółki dominującej, to jednak nie zastosował on prawidłowo tego kryterium, przyznając w szczególności zbyt duże znaczenie możliwości powoływania przez Bank Melli kadry kierowniczej wnoszącej odwołanie, gdyż nie jest to czynnik decydujący przy ustalaniu, czy pozostaje ona w posiadaniu lub pod kontrolą Banku Melli. W tym względzie wnosząca odwołanie powtarza niektóre argumenty dotyczące stanu faktycznego, które podniosła już w pierwszej instancji, zmierzające w szczególności do zakwestionowania odmowy uznania przez Sąd skuteczności zaproponowanych przez wnoszącą odwołanie środków alternatywnych, w większości środków ex post. Poprzez nieprawidłowe zastosowanie wyżej wymienionego kryterium

Sąd naruszył prawo, co całkowicie uniemożliwiło analizę każdego konkretnego przypadku oddzielnie, zalecaną przez Sąd w pkt 69 wyroku. Wnosząca odwołanie uważa ponadto, że Sąd niewłaściwie przytoczył orzecznictwo wspólnotowe dotyczące możliwości przypisania spółce dominującej antykonkurencyjnego zachowania swojej spółki zależnej, ponieważ w przeciwieństwie do ich sytuacji zastosowanie względem wnoszącej odwołanie domniemania, zgodnie z którym fakt posiadania przez jej spółkę dominującą 100% jej udziałów świadczy o wywieraniu na nią decydującego wpływu, narusza jej prawo do obrony. Jest tak dlatego, że Melli Bankowi nie zapewniono możliwości przedstawienia Radzie swoich uwag ani ustosunkowania się do sformułowanych przeciwko niemu zarzutów. Uznanie, że spółka zależna mogłaby obejść środki ograniczające przyjęte wobec spółki dominującej jest ponadto niezgodne z zasadą domniemania niewinności, która została przewidziana w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC") i w art. 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W każdym razie wnosząca odwołanie konkluduje, że Rada naruszyła prawo, gdyż, decydując o zamrożeniu jej funduszy na podstawie art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, nieprawidłowo zastosowała właściwe kryterium.

23. Rada i pozostałe strony postępowania żądają oddalenia tego zarzutu. Komisja podnosi, że wnosząca odwołanie domaga się dokonania ponownej oceny okoliczności faktycznych sporu, nie wykazawszy jednak nieprawidłowości lub zniekształcenia faktów w analizie Sądu. Republika Francuska i Komisja uważają, że formułując niniejszy zarzut, wnosząca odwołanie nie wykazała naruszenia prawa, które mogłoby zostać zarzucone Sądowi. O ile Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo i Komisja zgadzają się zasadniczo z podejściem Sądu i stwierdzają, że właściwie zastosował on stosowne orzecznictwo z dziedziny prawa konkurencji, sugerują jednak, że ze względu na to, iż kryterium oceny wykazuje cechy alternatywy – „pozostający w posiadaniu *lub* pod kontrolą" – oraz ze względu na to, iż jasne jest, że zainteresowany podmiot pozostaje w posiadaniu podmiotu już umieszczonego w wykazie na podstawie art. 7 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia nr 423/2007, nie jest konieczne, aby Rada przeprowadziła dodatkową analizę i udowodniła, że spółka zależna może obejść środki skierowane przeciwko spółce dominującej. Strony te nie uznały jednak, by argument ten miał szczególne konsekwencje prawne dla niniejszego odwołania. Rada ze swej strony przypomina, że zgodnie z orzecznictwem wspólnotowym środki ograniczające nie są środkami mającymi charakter karny oraz że argument oparty na naruszeniu domniemania niewinności wnoszącej odwołanie jest tym samym nieistotny dla sprawy.

2. Ocena

24. W niniejszej sprawie do Trybunału zwrócono się o sprecyzowanie kryterium umożliwiającego uzasadnienie umieszczenia danego podmiotu w wykazie na podstawie art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 [14]. Zwracam od razu uwagę, że – jak orzekł Sąd [15] – z brzmienia tej litery jasno wynika, że umieszczenie tych podmiotów w wykazie nie jest uzasadnione ich zaangażowaniem w politykę rozprzestrzeniania broni jądrowej prowadzoną przez Iran lub wsparciem dla niej, lecz wyłącznie faktem, że podmioty te „pozostają w posiadaniu lub pod kontrolą" podmiotów, które, same i tylko one, zostały uznane za zaangażowane takie działania, za bezpośrednio związane z nimi lub je wspierające. Ponadto kryterium to zostało sformułowane w sposób wyraźnie alternatywny. W ramach niniejszej sprawy kryterium posiadania w rozumieniu wspomnianej litery jest tym kryterium, którego interpretacji należy dokonać.

25. Z zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd uznał za konieczne dokonanie pełnej interpretacji kryterium posiadania. Po przypomnieniu utrwalonego orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym przepis prawa wspólnotowego powinien być interpretowany nie tylko w świetle jego treści, ale także jego kontekstu oraz celu, do którego zmierza [16], Sąd uznał, że co się tyczy faktu pozostawania

14 — Przytoczony w pkt 6 niniejszej opinii.

15 — Zobacz pkt 69 zaskarżonego wyroku.

16 — Zobacz pkt 61 i 120 zaskarżonego wyroku.

w posiadaniu podmiotu, którego fundusze zostały zamrożone na podstawie art. 7 ust. 2 lit. a) lub b) rozporządzenia nr 423/2007, samo formalne posiadanie może okazać się niewystarczające. Myślę, że takie podejście jest rozsądne, biorąc pod uwagę to, że przypadki posiadania nie ograniczają się, jak w niniejszym przypadku, do posiadania przez spółkę dominującą 100% udziałów w kapitale zakładowym swojej spółki zależnej. W takim bowiem przypadku istnieje domniemanie, że całkowite posiadanie idzie w parze ze możliwością wywierania przez spółkę dominującą wpływu na politykę decyzyjną swojej spółki zależnej, podczas gdy w przypadku mniejszego udziału w kapitale możliwość ta mogłaby wydawać się mniej oczywista.

26. W związku z tym Sąd stwierdził, że „należy zbadać, czy [wnosząca odwołanie] ze względu na fakt, że pozostaje w posiadaniu [Banku Melli], może ze znacznym prawdopodobieństwem uniknąć skutków środków przyjętych wobec jej podmiotu macierzystego”[17]. Od dosłownej wykładni wyżej wymienionego przepisu, zgodnie z którą samo stwierdzenie posiadania mogłoby być wystarczające dla uzasadnienia umieszczenia w wykazie danego podmiotu, Sąd preferował wykładnię celowościową, biorąc pod uwagę cel rozporządzenia. W takim właśnie kontekście Sąd, podkreślając szczególny charakter dziedziny, której dotyczył środek ograniczający wymierzony we wnoszącą odwołanie, posłużył się orzecznictwem Trybunału dotyczącym możliwości przypisania spółce dominującej antykonkurencyjnego zachowania swojej spółki zależnej. Jak miałem okazję przypomnieć niedawno w innym kontekście[18], z orzecznictwa tego wynika, że w szczególnym wypadku, gdy spółka dominująca jest właścicielem 100% kapitału zakładowego swojej spółki zależnej, która naruszyła przepisy wspólnotowego prawa konkurencji, przyjmuje się, po pierwsze, że spółka dominująca może wywierać decydujący wpływ na działanie spółki zależnej[19], a po drugie, że istnieje wzruszalne domniemanie, iż spółka dominująca rzeczywiście tego rodzaju wpływ wywiera[20].

27. Stanowisko Sądu wydaje mi się naznaczone ostrożnością, i to z dwóch powodów. Po pierwsze, dokonana przez niego interpretacja pozwala mu wyjść poza automatyczne stosowanie kryterium posiadania, umożliwia mu badanie i analizowanie wpływu na funkcjonowanie oraz proces decyzyjny spółki zależnej. Po drugie, Sąd nie dokonał transpozycji orzecznictwa Trybunału dotyczącego prawa konkurencji, lecz przeciwnie, świadomy podstawowych różnic pomiędzy tymi dwoma sferami, jedynie się nim posłużył. Zgodnie ze stwierdzeniem Sądu, które nie zostało zakwestionowane ani przed nim, ani w postępowaniu odwoławczym, wnosząca odwołanie pozostaje w całkowitym posiadaniu Banku Melli – co do którego bezsporne jest, że został on umieszczony w wykazie podmiotów, których aktywa należy zamrozić na podstawie art. 7 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 423/2007 – i tym samym może ona powoływać jej kadrę kierowniczą[21]. W tych okolicznościach słusznie należy przyjąć, że ponieważ wnosząca odwołanie pozostaje w całkowitym posiadaniu, co zostało potwierdzone argumentem, że Bank Melli ma możliwość powoływania jej kadry kierowniczej, istnieje niepomijalne ryzyko obejścia przez wnoszącą odwołanie środków ograniczających przyjętych wobec jej spółki dominującej.

28. Realizując zamiar wyjścia poza podejście czysto formalne do kryterium posiadania, Sąd zbadał następnie, czy z akt sprawy, a szerzej ze związku między wnoszącą odwołanie i jej spółką dominującą wynikały wyjątkowe okoliczności mogące zrównoważyć wpływ, jaki wywiera Bank Melli na swoją filię poprzez powoływanie jej kadry kierowniczej. W tym zakresie Sąd zbadał wszystkie argumenty wnoszącej odwołanie, lecz w żadnym z nich nie znalazł wystarczającego poziomu gwarancji. Nawet gdyby Trybunał był kompetentny do tego, aby na etapie postępowania odwoławczego ponownie wypowiedzieć się odnośnie do tych argumentów, które według mnie bardziej dotyczą oceny

17 — Punkt 121 zaskarżonego wyroku.

18 — Zobacz pkt 10 mojej opinii wydanej w sprawie C-520/09 P Arkema przeciwko Komisji, w toku.

19 — Wyroki: z dnia 14 lipca 1972 r. w sprawie C-97/08 P Imperial Chemical Industries przeciwko Komisji, Rec. s. 619, pkt 136, 137; z dnia 10 września 2009 r. w sprawie C-97/08 P Akzo Nobel i in. przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. I-8237, pkt 60.

20 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Akzo Nobel i in. przeciwko Komisji, pkt 60; wyrok z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie C-90/09 P General Química i in. przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. I-1, pkt 39.

21 — Zobacz pkt 124 zaskarżonego wyroku.

okoliczności faktycznych niż ich kwalifikacji prawnej, musiałby potwierdzić stanowisko Sądu w zakresie, w jakim z pkt 125–129 zaskarżonego wyroku wynika, że wnosząca odwołanie albo powoływała się na istniejące, lecz niewystarczające dowody, aby wykluczyć ryzyko obejścia omawianych środków, albo proponowała środki mające charakter odnoszący się wyłącznie do przyszłości – żeby nie powiedzieć czysto hipotetyczny – a charakter taki uniemożliwia Trybunałowi dokonanie prawidłowej oceny możliwości ich zastosowania i ich skuteczności.

29. W świetle powyższych rozważań nie mogę zrozumieć argumentu wnoszącej odwołanie, jakoby rozumowanie Sądu w większym stopniu skutkowało automatycznym stosowaniem kryterium posiadania ze szkodą dla analizy każdego konkretnego przypadku, gdyż, chociaż prawdą jest, że fakt, iż wnosząca odwołanie znajduje się w całkowitym posiadaniu swojej spółki dominującej, może świadczyć o tym, że ta ostatnia wywiera na nią wpływ, który może okazać się decydujący, Sąd dokładnie zbadał dowody, które umożliwiły mu takie stwierdzenie – w niniejszym przypadku możliwość powoływania przez jednostkę dominującą kadry kierowniczej wnoszącej odwołanie oraz towarzyszące temu rzeczywiste ryzyko obejścia środków przyjętych wobec Banku Melli – przeprowadzając jednocześnie analizę innych okoliczności, które mogłyby złagodzić to stwierdzenie oraz, jak stwierdził sam Sąd, zrównoważyć wspomniany decydujący wpływ spółki dominującej. W związku z tym wydaje mi się, że wynikające z tego rozwiązanie jest zgodne zarówno ze szczególnym kontekstem, w którym zostały zastosowane środki ograniczające w niniejszym przypadku, jak i ze szczególną sytuacją wnoszącej odwołanie, jeśli chodzi o charakter, zakres i intensywność jej relacji ze spółką matką.

30. Zastosowane przez Sąd w zaskarżonym wyroku kryterium nie pozostaje w sprzeczności z alternatywnym sformułowaniem art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, ponieważ to, co należy ustalić za pomocą kryterium posiadania, to *ryzyko* wywierania przez spółkę dominującą wpływu na swoją spółkę zależną. Wspomniane pojęcie wpływu wydaje mi się zatem znacząco różne od pojęcia kontroli.

31. Specyfika sytuacji wnoszącej odwołanie, której aktywa zostały zamrożone nie dlatego, że jest ona zaangażowana rozprzestrzenianie broni jądrowej w Iranie lub je wspiera, lecz tylko dlatego, że jest spółką zależną pozostającą w posiadaniu takiego właśnie podmiotu, wymaga – w pierwszej kolejności od Rady, a następnie od sądu wspólnotowego – przeprowadzenia szczegółowej analizy jej sytuacji, tak jak i sytuacji wszystkich podmiotów umieszczonych w wykazie na podstawie art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007. Można jednak założyć, że decyzja Rady o zamrożeniu funduszy wnoszącej odwołanie opierała się na swego rodzaju domniemaniu, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż spółka zależna, pozostająca w całkowitym posiadaniu podmiotu zaangażowanego lub wspierającego rozprzestrzenianie broni jądrowej, co więcej, aktywnego w sektorze bankowym i finansowym, będzie podlegała naciskowi ze strony spółki dominującej nakłaniającej ją do obejścia przyjętych wobec niej środków ograniczających. Takie domniemanie, przypominam, można zastosować jedynie w sytuacji całkowitego posiadania i jest ono, jak przypomniał Sąd, wzruszalne. W każdym razie wnosząca odwołanie utrzymuje, że w takim przypadku doszło do naruszenia jej prawa do obrony, gdyż nigdy nie miała ona możliwości obalenia tego domniemania, w szczególności przed wydaniem spornej decyzji.

32. W tym zakresie podnoszę, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż w chwili podjęcia pierwszej decyzji zamrażającej fundusze Rada dochowuje spoczywającego na niej obowiązku uzasadnienia, jeśli poinformuje zainteresowanych o motywach uzasadniających wydanie przez nią tej decyzji w chwili podejmowania decyzji o tym umieszczeniu bądź przynajmniej najszybciej, jak to jest możliwe [22]. Co więcej, Sąd uznał, że prawo do obrony, które powinno być zagwarantowane na etapie wstępnym postępowania, nie ma charakteru absolutnego i że w przypadku środków ograniczających poinformowanie podmiotu o powodach umieszczenia go w wykazie przed tym umieszczeniem „mogłoby mieć negatywny wpływ na efektywność środków w postaci zamrożenia funduszy" oraz że

22 — Wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb. Orz. s. I-6351, pkt 336. Naruszenie obowiązku uzasadnienia w ścisłym znaczeniu stanowi odrębny zarzut, w niniejszej sprawie czwarty (zob. pkt 55 i nast. niniejszej opinii).

„środki takie muszą, ze swej natury, wykorzystywać efekt zaskoczenia”[23]. Jeśli, poprzez bardzo ogólne powołanie się na naruszenie prawa do obrony, wnosząca odwołanie zamierza skarżyć fakt, że nie została uprzednio wysłuchana, należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku takie wysłuchanie przez Radę nie jest wymagane ze względu na specyfikę środków ograniczających, a także ochronę ich skuteczności. Co do reszty wystarczy przytoczyć ogłoszenie opublikowane dzień po przyjęciu spornej decyzji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, aby stwierdzić, że wnosząca odwołanie mogła złożyć do Rady wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji[24]. Ponadto wnosząca odwołanie wymieniła przed Sądem szereg argumentów mających na celu zakwestionowanie stwierdzenia, że ze względu na związki łączące ją z Bankiem Melli, mogła ona obejść przyjęte wobec niego środki ograniczające, a Sąd kolejno te argumenty zbadał, uznając, iż posiada w tym celu wystarczające informacje. Z uwagi na wszystkie powyższe rozważania zarzut oparty na naruszeniu prawa do obrony wnoszącej odwołanie nie może zostać uwzględniony.

33. Wnosząca odwołanie utrzymuje wreszcie, że rozumowanie Sądu narusza zasadę domniemania niewinności, ponieważ zakłada ono, iż wnosząca odwołanie przyjmie z pewnością postawę pozostającą w sprzeczności ze wskazówkami zawartymi w rozporządzeniu nr 423/2007. W tym względzie ograniczę się do przypomnienia dwóch kwestii. Po pierwsze, Sąd zawsze wypowiadał się z nadzwyczajną ostrożnością, twierdząc między innymi, że „wnosząca odwołanie może ze znacznym prawdopodobieństwem uniknąć skutków środków przyjętych wobec jej spółki dominującej”[25] oraz wspominając o „znacznym ryzyku, iż [Bank Melli] może nakłonić wnoszącą odwołanie do przeprowadzania transakcji zabronionych”[26]. Odpowiedzialność za obejście spoczywałaby zatem bardziej na spółce dominującej niż na wnoszącej odwołanie, co do której uważa się, że nie posiada ona środków pozwalających jej przeciwstawić się wywieraniu na nią nacisku. Po drugie, Trybunał nigdy nie uznał, że środki ograniczające, takie jak będące przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie, stanowią sankcje karne, lecz jedynie środki zabezpieczające[27], względem których zasada domniemania niewinności nie może mieć zastosowania, ponieważ wnosząca odwołanie nie została formalnie postawiona w stan oskarżenia[28].

34. W świetle wszystkich przedstawionych wyżej argumentów zarzut trzeci powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

B – *W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu prawa przy interpretacji art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, oraz zarzutu drugiego, opartego na naruszeniu zasady proporcjonalności*

1. Argumenty stron

35. W części pierwszej zarzutu pierwszego wnosząca odwołanie zmierza do zakwestionowania stwierdzenia Sądu, według którego art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 zobowiązuje Radę do zamrożenia funduszy wszystkich podmiotów będących własnością podmiotów uznanych za zaangażowane lub za wspierające rozprzestrzenianie broni jądrowej w Iranie lub kontrolowanych przez takie podmioty. Wnosząca odwołanie podnosi w istocie, że Sąd sam sobie przeczy, uznając, że wyżej wymieniony przepis ma charakter wiążący[29], a jednocześnie twierdząc, iż w okolicznościach niniejszej

23 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 339, 340.

24 — Ogłoszenie z dnia 24 czerwca 2008 r. dla osób, podmiotów i organów, do których mają zastosowanie środki ograniczające przewidziane w art. 7 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 329/2007 (załącznik V) (Dz.U. C 159, s. 1).

25 — Punkt 121 zaskarżonego wyroku.

26 — Punkt 124 zaskarżonego wyroku.

27 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 358.

28 — W odróżnieniu od art. 48 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która w momencie wydania zaskarżonego wyroku nie miała jeszcze mocy obowiązującej, art. 6 ust. 2 EKPC przewiduje, że zasada domniemania niewinności musi być zagwarantowana w stosunku do „każdego oskarżonego o popełnienie *czynu zagrożonego karą*” (podkreślenie moje).

29 — Punkt 63 zaskarżonego wyroku.

sprawy Rada dysponuje uprawnieniami dyskrecjonalnymi w zakresie określenia, jakie podmioty są podmiotami „pozostającymi w posiadaniu lub pod kontrolą" w znaczeniu tego artykułu [30]. W rozporządzeniu przyjęto bowiem zindywidualizowane podejście do umieszczenia w wykazie, które nie wymaga automatycznego i obowiązkowego zamrożenia funduszy wszystkich podmiotów pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą, jak jasno wynika z art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007, zgodnie z którym Rada musi wskazać podmiotowi określonemu w art. 7 ust. 2 lit. d) powody umieszczenia w wykazie podmiotów, których fundusze należy zamrozić. Sąd zdaniem wnoszącej odwołanie naruszył prawo, uznając, że wspomniany przepis jest wiążący dla Rady, podczas gdy Rada dysponuje swobodą uznania w zakresie ustalenia, czy spółka zależna, nawet pozostająca w całkowitym posiadaniu, spełnia kryteria ustanowione w tym przepisie. Niejednolita praktyka Rady, skutkiem której było w szczególności umieszczenie w wykazie tylko dwóch spośród dwudziestu filii Banku Melli, doskonale obrazuje fakt, że Rada nie umieściła w wykazie wszystkich podmiotów pozostających w posiadaniu tego banku w sposób automatyczny. Radzie przysługuje zatem pewien zakres uznania przy podejmowaniu decyzji o umieszczeniu zainteresowanych podmiotów w wykazie, a art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, wbrew temu, co orzekł Sąd, nie ma charakteru wiążącego. Wnosząca odwołanie kończy swoją argumentację na ten temat, stwierdzając, że poprzez umieszczenie wnoszącej odwołanie w wykazie Rada naruszyła prawo, ponieważ błędnie uznała ona, iż jest do tego zobowiązana na podstawie przepisu, który ma charakter bezwzględnie wiążący.

36. W drugiej kolejności wnosząca odwołanie podnosi, że ponieważ art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 narusza zasadę proporcjonalności, jego wykładni nie można dokonywać w ten sposób, że ma on charakter bezwzględnie wiążący (część druga zarzutu pierwszego) oraz pomocniczo, gdyby Trybunał potwierdził bezwzględnie wiążący charakter tego przepisu, byłoby to, wbrew temu, co orzekł Sąd, niezgodne z zasadą proporcjonalności (zarzut drugi). W każdym razie została tutaj podniesiona kwestia zgodności wyżej wymienionego artykułu z zasadą proporcjonalności, gdyż wnosząca odwołanie w ramach zarzutu drugiego odsyła do argumentów przedstawionych odnośnie do tej samej kwestii w ramach zarzutu pierwszego. Z jednej strony, wbrew temu, co orzekł Sąd, proporcjonalny charakter wspomnianego artykułu należy oceniać w świetle stosownych rezolucji Rady Bezpieczeństwa, w tym rezolucji 1803 (2008) [31]. W rezolucji tej Rada Bezpieczeństwa nie uznała, że fundusze wnoszącej odwołanie należy zamrozić, lecz ograniczyła się do nakazania, aby działalność finansowa jej spółki dominującej była objęta nadzorem, co sugeruje, że istniała możliwość przyjęcia środków mniej restrykcyjnych niż zastosowane przez Radę, które nie zagrażałyby jednak realizacji zamierzonego celu. Z drugiej strony samo rozporządzenie nr 432/07 zawiera przepisy przewidujące inne środki niż zamrożenie funduszy [32] – środki alternatywne, które jakkolwiek ex post, to jednak mogły zostać zastosowane – co do których Rada nie wykazała, że byłby mniej skutecznie w stosunku do wnoszącej odwołanie niż zamrożenie funduszy. Wnosząca odwołanie zwraca uwagę, że sama, w ramach skargi do Sądu, zaproponowała zastosowanie środków alternatywnych, czego Sąd postanowił nie uwzględniać, uznając, że wnosząca odwołanie nie udowodniła ich skuteczności w świetle zamierzonego celu, pomimo tego, że to do Rady należało udowodnienie braku skuteczności tych środków [33]. Sąd nie nadał także wystarczającego znaczenia praktyce Rady, według której zamrożenie funduszy podmiotów należących do podmiotów zaangażowanych w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub wspierających taką działalność nie jest automatyczne, na co wnosząca odwołanie przypomniała, że nie wszystkie filie Banku Melli zostały objęte takim środkiem ograniczającym.

37. Rada, Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo i Komisja uważają, że Sąd dokonał prawidłowej wykładni art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007. Zarówno z treści tego przepisu, jak i ogólnej systematyki art. 7 ust. 2 wynika, że fundusze podmiotów uznanych za „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą" należy zamrozić. Rada korzysta więc ze swoich uprawnień dyskrecjonalnych przy okazji

30 — Punkt 64 i 65 zaskarżonego wyroku.

31 — Zobacz pkt 9 niniejszej opinii.

32 — Wnosząca odwołanie wymienia w tym względzie art. 5, art. 7 ust. 3 i 4 oraz art. 13 i 16 rozporządzenia nr 423/2007.

33 — Wspomniane środki alternatywne zaproponowane przez wnoszącą odwołanie zostały wymienione w pkt 87 zaskarżonego wyroku i odrzucone w jego pkt 107.

badania, czy spełnione zostały kryteria stosowania litery d). Sąd, tytułem przykładu, wymienił zresztą pewną liczbę właściwych kryteriów, które Rada mogłaby w tym względzie wziąć pod uwagę. Niejednolita praktyka Rady nie może podważać takiej wykładni, gdyż Rada mogła nie mieć możliwości zidentyfikowania wszystkich podmiotów pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą podmiotu określonego jako zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub jako wspierający taką działalność. W każdym razie Komisja podkreśla, że stanowisko Rady, które potencjalnie może naruszać rozporządzenie 423/2007, nie może stwarzać jakichkolwiek uzasadnionych oczekiwań wnoszącej odwołanie. Republika Francuska dodaje, że ponieważ zamrożenie funduszy stosowane jest automatycznie w odniesieniu do podmiotów pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą, wskazanie ich z nazwy w załączniku nie jest konieczne. Wspomniane wyżej strony postępowania utrzymują ponadto, że Sąd prawidłowo zastosował zasadę proporcjonalności i słusznie orzekł, że po pierwsze, rezolucja 1803 (2008) nie stanowi kryterium, na podstawie którego należy oceniać proporcjonalny charakter spornej decyzji, a po drugie, zamrożenie funduszy podmiotów pozostających w posiadaniu podmiotów uznanych za zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej lub wspierające taką działalność jest proporcjonalne w stosunku do zamierzonego przez tę rezolucję uzasadnionego celu. Strony te jednomyślnie wnoszą o oddalenie zarzutów pierwszego i drugiego, a Rada stwierdza ponadto, iż wnosząca odwołanie nieprawidłowo domaga się w ramach odwołania dokonania nowej oceny okoliczności faktycznych.

2. Ocena

a) W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego

38. Na wstępie chciałbym przypomnieć, że art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 stanowi, że „[w] załączniku V wymieniono osoby fizyczne i prawne, podmioty i organy, które nie są objęte załącznikiem IV, ale […] zostały określone […] jako osoby prawne, podmioty lub organy należące do osoby, podmiotu lub organu, [zaangażowanego w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpośrednio związane z taką działalnością lub wspierające ją] lub kontrolowane przez nie, także w nielegalny sposób”.

39. Zwracam uwagę, że dokonana przez Sąd wykładnia omawianego przepisu była oparta na orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym trzeba wziąć pod uwagę nie tylko jego treść, ale także jego kontekst oraz cel, do którego zmierza regulacja, której część stanowi [34].

40. Z treści tego artykułu wynika, że należy wyróżnić dwa elementy. Zamrożenie funduszy z pewnością ma charakter wiążący zgodnie z art. 7 ust. 2 ab initio, w którym użyto sformułowania „zamraża się”, jednak dopiero po zidentyfikowaniu przez Radę podmiotów, co do których można uznać, że „pozostają w posiadaniu lub pod kontrolą”, co w ten sposób pozwala Radzie na dokonanie indywidualnej oceny sytuacji każdego z podmiotów, które mogą być wymienione w lit. d) art. 7 ust. 2. Mogę zatem jedynie podzielić stanowisko Sądu, według którego wspomniana litera „zobowiązuje Radę do zamrożenia funduszy podmiotu »pozostającego w posiadaniu lub pod kontrolą« podmiotu uznanego za zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. a) lub b) tego rozporządzenia, w każdym przypadku pozostawiając Radzie ocenę, czy dany podmiot »pozostaje w posiadaniu lub pod kontrolą«” [35].

41. Argumentacja wnoszącej odwołanie, w której zmierza ona do podważenia wykładni art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, nie jest do końca klarowna i w mojej opinii opiera się przede wszystkim na niekompletnym lub błędnym rozumieniu zaskarżonego wyroku. Wnosząca odwołanie podnosi między innymi, że stwierdzając w pkt 63, że „objęcie środkiem zamrażającym podmiotów

34 — Zobacz pkt 61 zaskarżonego wyroku.

35 — Punkt 67 zaskarżonego wyroku.

pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą [ma charakter obligatoryjny]", Sąd nadał temu przepisowi charakter wiążący. Jednakże, jak wykazałem wcześniej, pkt 63 jest tylko jednym z etapów rozumowania Sądu, który ostatecznej wykładni powyższego artykułu dokonał w wyżej wymienionym przeze mnie pkt 67, poświęconym kwestii oceny przez Radę każdego konkretnego przypadku oddzielnie.

42. Według wnoszącej odwołanie ponieważ Sąd odwołał się także do stosownych kryteriów, które mogą być uwzględniane przez Radę przy ocenie, czy podmiot „pozostaje w posiadaniu lub pod kontrolą" [36], nie uznał on faktu pozostawania spółki zależnej w posiadaniu lub pod kontrolą podmiotu uznanego za wspierającego rozprzestrzenianie broni jądrowej za wystarczający, aby w sposób automatyczny umieścić ją w załączniku V. Tymczasem z jednej strony powyższy fragment wyroku odnosi się do kryteriów, które mogą być uwzględnione przy ocenie charakteru podmiotu „pozostającego w posiadaniu lub pod kontrolą", które to pojęcie jest o wiele szersze niż pojęcie spółki zależnej; z drugiej zaś strony powołanie się na te kryteria oceny nie jest w żadnym razie sprzeczne z początkowym założeniem, że zamrożenie funduszy ma co prawda charakter wiążący, ale tylko funduszy tych podmiotów, które zostały uznane za „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą", czyli innymi słowy tych, które spełniają kryteria stosowania art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007. Powyższe, wymienione przez Sąd przykładowo kryteria, do których dodałbym jeszcze sektor, w którym zainteresowany podmiot prowadzi swoją działalność [37], mogą stanowić dla Rady wyznacznik podczas przeprowadzania oceny, czy ów podmiot „pozostaje w posiadaniu lub pod kontrolą" w rozumieniu art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 i są całkowicie zgodne z koniecznością dokonania oddzielnej oceny każdej konkretnej sytuacji.

43. Rozszerzenie środka w postaci zamrożenia funduszy na podmioty określone w wyżej wymienionym artykule jest zatem obowiązkowe tylko w zakresie, w jakim Rada uzna, iż podmiot „pozostaje w posiadaniu lub pod kontrolą" w rozumieniu tego przepisu. Taka wykładnia jest zresztą zgodna z tradycyjnie uznanymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi przysługującymi Radzie w tym zakresie. Według mnie niepewność wnoszącej odwołanie wynika z faktu, że opiera się ona wyłącznie na dosłownym brzmieniu tego artykułu. Wnosząca odwołanie opiera się na niejednolitej praktyce Rady, aby wykazać, iż nie wszystkie podmioty pozostające w posiadaniu Banku Melli zostały umieszczone w wykazie, co w związku z tym oznacza, że Rada nie ma obowiązku zamrożenia funduszy wszystkich podmiotów spełniających kryteria art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007.

44. Nie mogę zgodzić się taką argumentacją.

45. Z jednej strony zgodnie z tym artykułem Rada musi zamrozić fundusze podmiotów „pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą", pod warunkiem że je za takie uzna. Obowiązek Rady polegający na rozszerzeniu środków w postaci zamrożenia na podmioty „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą" jest związany zasadniczo z możliwością zidentyfikowania nich przez tę instytucję. Podczas rozprawy Rada przypomniała zresztą, że począwszy od 2010 roku środki ograniczające zostały rozszerzone na prawie piętnaście nowych podmiotów „pozostających w posiadaniu lub pod kontrolą" Banku Melli [38].

46. Z drugiej strony wykładni kryterium posiadania lub kontroli nie można dokonywać w ten sposób, że kryterium to ma ściśle formalny charakter. Powołanie się w tekście art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 na zasadę uznania jest według mnie tym bardziej właściwe, że mamy tutaj do czynienia z czymś, co tradycyjnie uznawane jest za system „sankcji celowych", które co do zasady mogą być stosowane wyłącznie wobec osób i podmiotów, które w pełni uzasadniają takie stosowanie. Innymi

36 — A wśród nich stopień niezależności operacyjnej danego podmiotu lub wpływ nadzoru władzy publicznej, któremu podlega (zob. pkt 69 zaskarżonego wyroku).

37 — W pkt 69 zaskarżonego wyroku Sąd wyklucza z grupy właściwych kryteriów charakter działalności danego podmiotu. Nawet jeśli nie uważam, iż z charakteru działalności należałoby uczynić wyłączne kryterium, jestem przekonany, że działalność podmiotu jest właściwym kryterium, o czym wyraźnie świadczy sytuacja wnoszącej odwołanie i co potwierdziła Rada podczas rozprawy.

38 — Zobacz pkt 3 tabeli B rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 668/2010 z dnia26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 195, s. 25), który wymienia piętnaście podmiotów uznanych za „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą" Bank Melli.

słowy, obowiązkowemu zamrożeniu funduszy podlegają podmioty uznane przez Radę za „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą" w rozumieniu art. 7 ust. 2 lit. d) wspomnianego rozporządzenia. Zgodnie z linią, jaką przyjąłem w ramach analizy zarzutu trzeciego, fakt „pozostawania w posiadaniu lub pod kontrolą" danego podmiotu należy interpretować w świetle celu rozporządzenia nr 423/2007. Posiadanie i kontrola, do których odwołuje się powyższy artykuł, muszą być zatem rozpatrywane autonomicznie w stosunku do zwykłego lub potocznego znaczenia tych dwóch pojęć. Podmioty mogą być uznane za „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą" w rozumieniu rozporządzenia nr 423/2007, kiedy są z natury predestynowane do wspierania rozprzestrzeniania broni jądrowej przez państwo irańskie, ze względu na to, że pozostają w całości (100%) w posiadaniu spółki dominującej, lecz mogą nie być za takie uznane, jeśli udział spółki dominującym w kapitale, choć większościowy, sugerowałby, że wywierany wpływ jest o wiele mniejszy. Przyjmując taką właśnie logikę, można zrozumieć stwierdzenie Sądu i zgodzić się, że „Rada ma prawo […] nie stosować art. 7 ust. 2 lit. d) [rozporządzenia nr 423/2007] wobec podmiotów, które jej zdaniem nie spełniają kryteriów stosowania tego przepisu, pomimo okoliczności, że są one spółkami zależnymi podmiotów uznanych za zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej" [39].

47. Dokonana przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą Rada ma obowiązek zamrozić fundusze podmiotów, które uznała za „pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą" w rozumieniu art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia 423/2007, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi wnosząca odwołanie, nie jest wewnętrznie sprzeczna. Analiza, której w tym zakresie dokonał Sąd, w żaden sposób nie narusza prawa. W związku z tym część pierwszą zarzutu pierwszego należy oddalić jako bezzasadną.

b) W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego i zarzutu drugiego

48. W pierwszej kolejności wnosząca odwołanie kwestionuje odrzucenie przez Sąd znaczenia rezolucji 1803 (2008), w której Rada Bezpieczeństwa ograniczyła się jedynie do zobowiązania państw do zachowania czujności względem Banku Melli oraz jego agencji i oddziałów [40]. Decyzja dotycząca zamrożenia funduszy Banku Melli i jego filii była zatem oparta na przepisie, który jest nieproporcjonalny względem wymogów Rady Bezpieczeństwa.

49. Co się tyczy kontekstu prawnego, w jakim wydana została sporna decyzja, pozwalam sobie odesłać do pkt 106 i nast. opinii przedstawionej w dniu dzisiejszym w sprawie C-548/09 P Bank Melli Iran przeciwko Radzie. Ograniczę się do przypomnienia dwóch okoliczności. Z jednej strony uprawnienia przysługujące Radzie na podstawie art. 7 ust. 2 mają swoje źródło we wspólnym stanowisku 2007/140, które wdrożyło do porządku prawnego Unii rezolucję 1737 (2006). Podstawą tego wdrożenia jest wyłącznie chęć Unii, aby skutecznie włączyć się w realizowanie celów ONZ i nie dopuścić do niedochowania zobowiązań międzynarodowych swoich państw członkowskich, nie zaś istnienie pozytywnego i bezpośredniego obowiązku Unii w zakresie wdrożenia rezolucji Rady Bezpieczeństwa, ponieważ Unia nie jest stroną Karty Narodów Zjednoczonych. Poza tym z wyżej wymienionego wspólnego stanowiska jasno wynika, że Unia zamierzała wyjść poza zakres tego, co przewidywała rezolucja, przyznając Radzie autonomiczne uprawnienia w zakresie identyfikacji i umieszczania w wykazie [41]. Z drugiej strony należy w konsekwencji dokonać wyraźnego rozróżnienia między art. 7 ust. 1 rozporządzenia nr 423/2007, który upoważnia Radę do zamrożenia funduszy osób, podmiotów i organów zidentyfikowanych przez Radę Bezpieczeństwa, a art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, który przyznaje Radzie autonomiczne uprawnienia w zakresie decydowania o zamrożeniu funduszy osób, podmiotów i organów, które zidentyfikowała ona jako zaangażowane w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpośrednio związane z taką działalnością lub wspierające ją, oraz podmiotów pozostających w ich posiadaniu lub pod kontrolą. Słusznie jest zatem

39 — Punkt 73 zaskarżonego wyroku.

40 — Zobacz pkt 10 rezolucji 1803 (2008), wymienionej w pkt 9 niniejszej opinii.

41 — Zobacz motyw 10 i art. 5 ust. 1 wspólnego stanowiska 2007/140.

twierdzić, jak to uczynił Sąd w pkt 99 zaskarżonego wyroku, że proporcjonalny charakter umieszczania w wykazie przez Radę podmiotów na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia 423/2007 nie może być oceniany w oparciu o rezolucję 1803 (2007), której ten artykuł nie miał nigdy na celu wdrożyć, lecz przeciwnie, jak wykażę poniżej, w świetle celu rozporządzenia 423/2007.

50. Co się tyczy zarzutu naruszenia prawa przez Sąd podczas dokonywania oceny proporcjonalnego charakteru art. 7 ust.2 lit. d) rozporządzenia 423/2007 należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przypomnianym przez Sąd w pkt 100 zaskarżonego wyroku, zasada proporcjonalności, która jest jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymaga, by akty instytucji nie wykraczały poza granice tego, co jest właściwe i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym służą dane przepisy, przy czym w sytuacji wyboru pomiędzy kilkoma właściwymi środkami należy wybrać środek najmniej dolegliwy, a wynikłe stąd niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zakładanego celu [42].

51. W pełnej zgodności z tym orzecznictwem pragnę zauważyć, że wnosząca odwołanie nie zakwestionowała zasadności zamierzonego celu, którym jest zwalczanie rozprzestrzeniania broni jądrowej w Iranie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego [43]. Kwestionuje ona natomiast ocenę, zgodnie z którą zamrożenie funduszy jest środkiem koniecznym i właściwym do jego osiągnięcia, oraz powołuje się na środki alternatywne, a także na środki nadzoru. Wnosząca odwołanie podnosi w szczególności, że środki mające na celu współpracę z FSA, propozycja uzyskiwania wcześniejszej zgody na dokonanie transakcji oraz przyjęcie polityki polegającej na całkowitym zakazie transakcji z Iranem zostały niesłusznie odrzucone przez Sąd. Wnosząca odwołanie nie sprecyzowała, że głównym powodem odrzucenia tych środków nie była kwestia ich skuteczności, lecz dopuszczalność przywołania tych środków. Z pkt 109 zaskarżonego wyroku wynika bowiem, że wyżej wymienione środki zostały wskazane dopiero podczas rozprawy, bez przedstawienia przez wnoszącą odwołanie jakiegokolwiek uzasadnienia tego opóźnienia. Ponieważ wnosząca odwołanie nie zakwestionowała w ramach odwołania stwierdzenia spóźnionego charakteru zgłoszenia tych środków, nie ma według mnie konieczności, by Trybunał rozstrzygał w kwestii oceny niezawodności i skuteczności powyższych środków, która wydaje mi się mieć charakter jedynie pomocniczy, lecz której mimo wszystko dokonał Sąd. Zwracam jednak w tym względzie uwagę, że wymaganie od wnoszącej odwołanie, tak jak to uczynił Sąd, udowodnienia niezawodności środków alternatywnych, które zaproponowała sama wnosząca odwołanie, nie nakłada na nią nieuzasadnionego ciężaru dowodu, lecz przeciwnie, stanowi zwyczajne zbadanie zastosowania w praktyce i zweryfikowanie zasadności argumentów podnoszonych przez każdą ze stron postępowania. W związku z tym wnosząca odwołanie tym bardziej nie może utrzymywać, że to do Rady należało udowodnienie niewykonalnego charakteru hipotetycznych środków alternatywnych, które wskazała, w szczególności systemu wcześniejszego zatwierdzania i nadzoru przez niezależnego przedstawiciela, zaś Sąd sam zresztą wskazał na nieskuteczny charakter propozycji dotyczącej całkowitego zakazu transakcji z Iranem [44].

52. Co do reszty należy stwierdzić, że ocena przez Sąd niezbędności i stosowności środka w postaci zamrożenia funduszy przyjętego wobec podmiotu „pozostającego w posiadaniu lub pod kontrolą" podmiotu uznanego za zaangażowanego lub za wspierającego rozprzestrzenianie broni jądrowej jest prawidłowa. Artykuł 7 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 dotyczy bowiem poszczególnych kategorii osób, podmiotów lub organów, które ze względu na ich pozostawanie w posiadaniu lub pod kontrolą podmiotu określonego w art. 7 ust. 2 lit. a) lub b), łączy z nimi szczególnie ścisła więź. Stwierdzenie Sądu, że istnieje „duże ryzyko wywierania przez [podmiot uznany za zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej] nacisku na podmioty, które pozostają w jego posiadaniu lub pod

42 — Spośród bogatego orzecznictwa zob. wyroki: z dnia 18 listopada 1987 r. w sprawie 137/85 Maizena i in., Rec. s. 4587, pkt 15; z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 13; z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-339/92 ADM Ölmühlen, Rec. s. I-6473, pkt 15; a także z dnia z dnia 7 lipca 2009 r. w sprawie C-558/07 S.P.C.M. i in., Zb. Orz. s. I-5783, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

43 — Zobacz pkt 71 odwołania.

44 — Zobacz pkt 109 zaskarżonego wyroku.

jego kontrolą" wydaje mi się być całkowicie zgodne z ratio legis art. 7 ust. 2 lit d). To właśnie wspomniane ryzyko zagrożenia skuteczności całego systemu poprzez jego obchodzenie uzasadnia położenie nacisku na środki prewencyjne, a w konsekwencji uzasadnia fakt, że środki, które Sąd mógł zakwalifikować jako środki ex post, jakkolwiek z pewnością mniej restrykcyjne, nie dają wystarczających gwarancji, żeby mogłyby być uznane za równie skuteczne. W związku z tym to właśnie wspomniane ryzyko uzasadnia szczególne traktowanie jakiemu podlegają podmioty określone w art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007. Nie wydaje się zatem, aby przyjęte wobec tych podmiotów środki zamrożenia funduszy były oczywiście nieodpowiednie [45].

53. Co się tyczy niewspółmiernego charakteru środka: stwierdzenie, że środek w postaci zamrożenia funduszy został wobec wnoszącej odwołanie przyjęty ze względu na to, iż pozostaje ona, według Rady, w całkowitym posiadaniu podmiotu wspierającego rozprzestrzenianie broni jądrowej, oraz że ów środek powoduje znaczące dla niego konsekwencje, jest z pewnością właściwe [46]. Trybunał przyznał już jednak, jak przypomniał Sąd w pkt 111 zaskarżonego wyroku, że „znaczenie celów aktu wspólnotowego [takiego jak rozporządzenie w sprawie przyjęcia środków ograniczających] może usprawiedliwić negatywne konsekwencje – nawet daleko idące – dla niektórych przedsiębiorców, w tym również tych, którzy nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia tych środków, ale okazuje się, że ma wpływ zwłaszcza na ich prawa własności" [47]. Z punktu widzenia podstawowego i uzasadnionego wyżej celu oraz konieczności zachowania skuteczności środków ograniczających uchwalonych na podstawie art. 7 ust. 2 lit. a) i b) należy zauważyć, że ocena niewspółmiernego charakteru skutków zamrożenia funduszy wnoszącej odwołanie została więc przeprowadzona przy prawidłowym zastosowaniu zasad wypracowanych przez Trybunał w tej dziedzinie oraz że Sąd słusznie stwierdził, iż art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007, na podstawie którego środki w postaci zamrożenia funduszy zostały rozszerzone na podmioty pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą Banku Melli, nie narusza zasady proporcjonalności.

54. W związku z powyższym część drugą zarzutu pierwszego zarzutu i zarzut drugi należy oddalić jako bezzasadne.

C – *W przedmiocie zarzutu czwartego, opartego na naruszeniu prawa przy ocenie obowiązku uzasadnienia spornej decyzji*

1. Argumenty stron

55. Powołując się zarówno na art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007 [48], jak i na stosowne orzecznictwo, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że ów uznał, iż Rada dopełniła obowiązku uzasadnienia spornej decyzji, podczas gdy w treści tej decyzji wskazała ona jedynie na art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, bez sprecyzowania, na podstawie której jego części wnosząca odwołanie została umieszczona w załączniku. Powyższy załącznik zawiera ponadto konkretne i indywidualne powody jedynie względem Banku Melli, a nie Melli Banku; Rada nie wskazała też w spornej decyzji powodów, na podstawie których mogła założyć, że w odniesieniu do Melli Banku istniało znaczne ryzyko obejścia środków zastosowanych wobec jej spółki dominującej. Sąd niesłusznie, gdyż pośpiesznie stwierdził, że Rada w sposób dorozumiany uznała, iż wnosząca odwołanie pozostawała w posiadaniu w rozumieniu art. 7 ust. 2 lit. d), oraz że to na tej podstawie została umieszczona w wykazie podmiotów, których fundusze należy zamrozić. Ponieważ nie wszystkie filie Banku Melli zostały umieszczone w tym wykazie, wnosząca odwołanie mogła mieć uzasadnione wątpliwości co do tego, że jej umieszczenie było spowodowane jedynie tym, iż była ona filią.

45 — Na temat faktu, że jedynie oczywiście nieodpowiedni charakter środka może mieć wpływ na jego zgodność z prawem, zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb. Orz. s. I-11573, pkt 145 i przytoczone tam orzecznictwo; a także ww. wyrok w sprawie S.P.C.M i in., pkt 42.

46 — Zobacz analogicznie ww. wyrok w sprawach połączonych Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 358.

47 — Ibidem, pkt 361 i przytoczone tam orzecznictwo.

48 — Przytoczony w pkt 8 niniejszej opinii.

Sąd nie może także twierdzić, że Rada oparła się na wzruszalnym domniemaniu, nie łamiąc tym samym obowiązku podania konkretnych i indywidualnych powodów umieszczenia w wykazie. Fakt, że skarga o stwierdzenie nieważności została oparta głównie na zarzutach związanych z brakiem kontroli Banku Melli nad wnoszącą odwołanie nie ma znaczenia dla oceny obowiązku uzasadnienia przez Radę spornej decyzji. Wnosząca odwołanie wskazuje wreszcie w odwołaniu, że w korespondencji, którą rozpoczęła z Radą, zażądała od niej przekazania jej akt sprawy, czego jej odmówiono i co wnosząca odwołanie uważa za dowód, iż Rada nigdy szczegółowo nie uzasadniła umieszczenia jej w wykazie. Wbrew temu, co stwierdził Sąd, ciążący na Radzie obowiązek uzasadnienia decyzji o umieszczeniu w wykazie oraz przedstawienia indywidualnych i szczególnych jej powodów nie został wypełniony.

56. Rada oraz pozostałe strony postępowania wnoszą o oddalenie zarzutu, gdyż sporna decyzja cytuje treść art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007 oraz pkt 4 tabeli B, odwołując się do filii i oddziałów Banku Melli. Tymczasem wnosząca odwołanie, która w 100% stanowi własność Banku Melli, nie mogła nie wiedzieć, że została umieszczona w wykazie jako podmiot pozostający w posiadaniu lub pod kontrolą Banku Melli. Rada nie jest zobowiązana do przedstawienia w spornej decyzji wszystkich okoliczności, które uzasadniały jej decyzję. Wnosząca odwołanie zrozumiała zresztą te powody, ponieważ wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności, w ramach której zakwestionowała zasadniczo związki prawne i operacyjne łączące ją z Bankiem Melli. Uzasadnienie to jest więc wystarczające, a Sąd dokonał oceny, której pod względem prawnym nie można niczego zarzucić, stosując podstawowe zasady wypracowane przez orzecznictwo wspólnotowe dotyczące tej dziedziny.

57. Komisja jest jedyną stroną postępowania, która od chwili pierwszej wymiany pism procesowych uznała, że wnosząca odwołanie zmierzała również do zaskarżenia braku indywidualnego doręczenia spornej decyzji przez Radę. Tytułem głównym Komisja uważa, że chodzi o nowy zarzut, który powinien zostać uznany przez Trybunał za niedopuszczalny. Pomocniczo Komisja kwestionuje istnienie ciążącego na Radzie obowiązku indywidualnego doręczenia decyzji wnoszącej odwołanie. W swojej replice wnosząca odwołanie utrzymuje, że kwestia doręczenia jest jedną z płaszczyzn argumentacji, którą rozwinęła w związku z uzasadnieniem decyzji i która musi być zatem, tak jak to uczynił Sąd w wyroku Bank Melli Iran przeciwko Radzie [49], zbadana przez Trybunał, który powinien stwierdzić naruszenie obowiązku doręczenia w niniejszej sprawie. To ostatnie stwierdzenie zostało zakwestionowane przez Radę i Republikę Francuską w złożonych przez nie duplikach.

2. Ocena

58. W pierwszej kolejności wnosząca odwołanie kwestionuje dokonaną przez Sąd ocenę uzasadnienia spornej decyzji przez Radę i podnosi, iż nie zawiera ona powodów, dla których powyższa instytucja przyjęła ten akt.

59. Jak przypomniał Sąd [50], obowiązek uzasadnienia jest wymogiem zawartym w prawie pierwotnym [51] i powtórzonym w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007 [52]. W celu ustalenia, czy obowiązek uzasadnienia decyzji wydanej przez instytucję Unii został dochowany, należy upewnić się, czy uzasadnienie pozwoliło poznać zainteresowanemu podmiotowi podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jego kontroli. Nie jest jednakże konieczne, aby uzasadnienie poruszało wszystkie istotne ustalenia faktyczne i aspekty prawa, gdyż pytanie, czy uzasadnienie jest wystarczające, należy oceniać nie tylko w świetle jego treści, lecz również jego kontekstu i wszystkich przepisów prawnych regulujących rozpatrywaną dziedzinę [53]. Stwierdzam, że te podstawowe zasady zostały potwierdzone przez Sąd w pkt 143 i 145 zaskarżonego wyroku.

49 — Wyżej wymieniony wyrok, pkt 86–88.

50 — Zobacz pkt 143 zaskarżonego wyroku.

51 — Artykuł 253 WE.

52 — Zobacz pkt 8 niniejszej opinii.

53 — Zobacz m.in. wyrok Trybunału z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-1233, pkt 80.

60. Sąd przypomniał również, że obowiązek uzasadnienia stanowi istotną zasadę prawa wspólnotowego, od której odstępstwo możliwe jest wyłącznie z uwagi na względy nadrzędne [54], oraz że Rada zobowiązana jest podać do wiadomości zainteresowanego podmiotu „szczególne i konkretne" powody przyjęcia decyzji zamrażającej fundusze [55]. Biorąc pod uwagę również szczególny kontekst, w jaki wpisuje się przyjęcie spornej decyzji, Sąd zastosował analogicznie rozumowanie Trybunału dotyczące środków ograniczających przyjętych w ramach walki z terroryzmem, podnosząc, że obowiązek uzasadnienia miał tym większe znaczenie, że podmiotom objętym po raz pierwszy środkiem zamrożenia funduszy nie przysługiwało prawo do bycia wysłuchanym [56]. Z powyższego orzecznictwa wynika także, że Rada czyni zadość spoczywającemu na niej obowiązkowi uzasadnienia, o ile podaje do wiadomości zainteresowanego podmiotu powody przyjęcia skierowanej do niego decyzji zamrażającej fundusze jednocześnie z przyjęciem środka lub tak szybko jak to możliwe po jego przyjęciu [57].

61. Odpowiadając na powtórzony przed Trybunałem argument Republiki Francuskiej, według którego nie jest konieczne, aby podmioty pozostające w posiadaniu lub pod kontrolą zostały wymienione w wykazie osób, podmiotów i organów, których fundusze należy zamrozić, przypominam, iż przeciwnie, z art. 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 jasno wynika, że „w załączniku V wymieniono osoby fizyczne i prawne, podmioty i organy […] określone […] jako [...] pozostając[e] w posiadaniu lub pod kontrolą". Inaczej mówiąc, rozporządzenie to wyraźnie przewiduje formalne umieszczenie podmiotów objętych na podstawie art. 7 ust. 2 lit. d) we wspomnianym załączniku. Ocena, której w tej kwestii dokonał Sąd [58], jest więc prawidłowa.

62. Ponadto to właśnie w zastosowaniu przypomnianych powyżej zasad Sąd stwierdził, iż uzasadnienie spornej decyzji, chociaż „wyjątkowo zwięzłe", jest wystarczające [59]. Jego ocena zmierzała do ustalenia, czy uzasadnienie zaskarżonej decyzji pozwoliło wnoszącej odwołanie zrozumieć powody, dla których jej fundusze zostały zamrożone. W tym względzie pewna liczba elementów przemawia za szczegółową analizą Sądu.

63. Prawdą jest, że w spornej decyzji Rada zamieściła jedyny ustęp zawierający powody, dla których Bank Melli wraz ze swymi filiami i oddziałami został umieszczony w wykazie, oraz że powody wymienione w kolumnie „Uzasadnienie" dotyczą w pierwszym rzędzie Banku Melli, a nie wnoszącej odwołanie. Mimo to, jeśli jak uważam, obowiązek uzasadnienia powinien być oceniany na podstawie tego, czy wymieniona osoba zrozumiała powody jej umieszczenia w wykazie i miała możliwość ich oceny, a w stosownym przypadku ich zakwestionowania, należy stwierdzić, że treść decyzji odnosi się do art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007. Co więcej, pod pozycją „Nazwa" w pkt 4 tabeli B załącznika spornej decyzji znajduje się następujący wpis: „Bank Melli, Melli Bank Iran oraz *wszystkie ich oddziały i filie*" [60]. Nie można przyjąć argumentacji wnoszącej odwołanie, w której podnosi ona, że musiała „domyślić się", na jakiej literze wspomnianego art. 7 ust. 2 opierała się decyzja zamrażająca jej fundusze, ponieważ nie mogła ona nie wiedzieć, że znajduje się w całkowitym posiadaniu Banku Melli. Artykuł 7 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 423/2007 stanowiący, że fundusze podmiotów uznanych za „będące w posiadaniu lub pod kontrolą" zostaną zamrożone, wymienienie w pkt 4 tabeli B załącznika, oprócz szczególnej wzmianki na temat wnoszącej odwołanie i jej adresu pocztowego, filii i oddziałów, stanowią według mnie wystarczające wskazanie powodów umieszczenia w wykazie. Wniosek taki nie przesądza jednakże o możliwości domagania się przez wnoszącą odwołanie od Rady, po wydaniu decyzji, przekazania jej informacji uzupełniających dotyczących powodów, które doprowadziły Radę do stwierdzenia, że istnieje znaczące ryzyko podlegania przez

54 — Zobacz pkt 143 i 144 zaskarżonego wyroku.
55 — Zobacz pkt 144 zaskarżonego wyroku.
56 — Zobacz pkt 143 zaskarżonego wyroku.
57 — Zobacz pkt 144 zaskarżonego wyroku.
58 — Zobacz pkt 146 zaskarżonego wyroku.
59 — Zobacz pkt 148 zaskarżonego wyroku.
60 — Podkreślenie moje.

wnoszącą odwołanie naciskowi ze strony spółki dominującej w celu obejścia zastosowanych wobec niej środków ograniczających, w zakresie w jakim Rada może te powody wnoszącej odwołanie zakomunikować. Dodałbym wreszcie, że fakt, iż wnosząca odwołanie znajduje się w całkowitym posiadaniu swojej spółki dominującej nie jest bez znaczenia przy ocenie, jakiej musi dokonać Trybunał, czy uzasadnienie to było wystarczające. Inaczej mówiąc, o ile zwięzły charakter uzasadnienia nie powinien w stanowić w niniejszej sprawie przeszkody, aby uznać je za wystarczające, o tyle Rada winna będzie prawdopodobnie dokonać trochę większego wysiłku, w przypadkach gdy pozostawanie w posiadaniu lub pod kontrolą będzie jawić się jako mniej oczywiste.

64. Wnosząca odwołanie wspomniała w skardze o prowadzonej przez nią z Radą korespondencji w sprawie przekazania jej akt sprawy. Powołanie się na ten fakt jest nieistotne do celu zbadania niniejszego zarzutu. Jeśli bowiem zarzut ten byłby dopuszczalny – o czym nie jestem przekonany [61] – nie dotyczy on w każdym razie kwestii wystarczającego uzasadnienia samej decyzji, lecz raczej odrębnej kwestii dostępu do akt sprawy, która jednak nie została podniesiona przed Sądem.

65. W tych okolicznościach Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając, że uzasadnienie spornej decyzji w odniesieniu do wnoszącej odwołanie, jakkolwiek zwięzłe, jest odpowiednie ze względu na kontekst i wystarczające, aby z jednej strony pozwolić wnoszącej odwołanie zrozumieć i ocenić powody, dla których Rada przyjęła wobec niej sporną decyzje, a z drugiej strony umożliwić Trybunałowi przeprowadzenie kontroli.

66. Jeśli chodzi o to, czy sporna decyzja powinna była zostać doręczona wnoszącej odwołanie, muszę przyznać, iż mam poważne wątpliwości odnośnie do dopuszczalności rozwinięcia omawianego zarzutu, przedstawionego przez wnoszącą odwołanie w replice. Żaden zarzut podniesiony przed Sądem nie miał bowiem na celu zaskarżenia braku indywidualnego doręczenia spornej decyzji przez Radę. W konsekwencji Sąd, w przeciwieństwie do wyroku w sprawie Bank Melli Iran przeciwko Radzie [62], na który powołała się wnosząca odwołanie, w żaden sposób nie dokonał w zaskarżonym wyroku oceny tego zarzutu, ze względu na to, że zarzut ten nie został podniesiony. W związku z tym zakładając nawet, że wnosząca odwołanie miała zamiar poruszyć tę kwestię na etapie odwołania, jej argumentacja nie jest w żadnym razie skierowana przeciwko zaskarżonemu wyrokowi.

67. Mamy więc tutaj ewidentnie do czynienia z nowym zarzutem, podniesionym przez wnoszącą odwołanie na etapie repliki w reakcji na dokonaną przez Komisję interpretację pkt 116 odwołania, w którym Komisja widziała podważenie sposobu, w jakim wnosząca odwołanie została powiadomiona o decyzji, i któremu poświęciła znaczną część swojej odpowiedzi na skargę.

68. Inaczej rozumiem ten punkt. W swojej oryginalnej wersji pkt 116 stanowi co prawda, że orzecznictwo Sądu „makes it clear that a person must be *notified* of the reasons for a decision against him at the time at which the decision is made” [63], jednak w pozostałej części odwołania wnosząca odwołanie nie przedstawiła argumentacji zmierzającej do wykazania, że na Radzie spoczywał obowiązek indywidualnego doręczenia. Byłoby oczywistą przesadą stwierdzenie, że przez samo użycie słowa „notified” w pierwotnym piśmie procesowym sformułowano zarzut dotyczący obowiązku indywidualnego doręczenia spornej decyzji. Wnosząca odwołanie nie mogła w każdym razie sformułować takiego zarzutu, ponieważ, jak podkreśliłem wcześniej, nie powołała się ona na niego w ramach postępowania przed Sądem. Spór między stronami postępowania zapoczątkowany przy okazji złożenia repliki i dupliki, a później podczas rozprawy, nie powinien zatem zachęcać Trybunału

61 — Przypominam bowiem, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „umożliwienie stronie podniesienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutu i argumentów, których nie podniosła ona przed Sądem, pozwoliłoby jej wnieść do Trybunału, którego właściwość w zakresie odwołań jest ograniczona, odwołanie szersze niż skarga wniesiona do Sądu. Dlatego w ramach odwołania właściwość Trybunału jest ograniczona do oceny rozwiązania prawnego zawartego w rozstrzygnięciu, które zostało wydane w odpowiedzi na zarzuty i argumenty przedstawione przed sądem rozpoznającym sprawę w pierwszej instancji” (wyrok z dnia 21 września 2010 r. w sprawach połączonych C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P Szwecja i in. przeciwko API i Komisji, Zb. Orz. s. I-8533, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo).

62 — Przytoczony w przypisie 12.

63 — Podkreślenie moje.

do uznania dopuszczalności argumentów związanych z doręczeniem, które stanowią nowy zarzut, oparty na naruszeniu spoczywającego na Radzie obowiązku doręczenia, a zatem niedopuszczalny, jako że właściwość Trybunału jest ograniczona do oceny rozwiązania prawnego zawartego w rozstrzygnięciu, które zostało wydane w odpowiedzi na zarzuty przedstawione przed sądem rozpoznającym sprawę w pierwszej instancji [64].

69. W związku z powyższym zarzut czwarty powinien zostać w części oddalony jako bezzasadny, a w części odrzucony jako niedopuszczalny.

IV – W przedmiocie kosztów

70. Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu postępowania jeżeli odwołanie jest bezzasadne Trybunał, rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 tegoż regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja zażądała obciążenia wnoszącej odwołanie kosztami, a moim zdaniem przegrała ona sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania odwoławczego. Republika Francuska, Zjednoczone Królestwo i Komisja, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta na podstawie art. 115 regulaminu postępowania, winny pokryć własne koszty na podstawie art. 69 § 4 tego regulaminu.

V – Wnioski

71. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, by Trybunał orzekł, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Melli Bank plc zostaje obciążony kosztami poniesionymi przez Radę Unii Europejskiej.

64 — Spośród bogatego orzecznictwa zob. ww. wyroki: w sprawie Sison przeciwko Radzie, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo; w sprawach połączonych Szwecja przeciwko API i Komisji, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo. Jeśli Trybunał miałby orzec inaczej, odsyłam do pkt 32 i nast. mojej opinii przedstawionej w dniu dzisiejszym w sprawie C-548/09 P Bank Melli Iran przeciwko Radzie, w której zasugerowałem Trybunałowi, żeby uznał, iż obowiązek indywidualnego doręczenia spornej decyzji spoczywa na Radzie, jednocześnie przyznając, że naruszenie tego obowiązku nie może podlegać sankcjom na płaszczyźnie zgodności z prawem, lecz jedynie na płaszczyźnie ważności spornej decyzji.