



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 26. februar 2015¹

Sag C-176/13 P

**Rådet for Den Europæiske Union
mod
Bank Mellat
og
sag C-200/13 P
Rådet for Den Europæiske Union
mod**

Bank Saderat Iran

»Appeller — restriktive foranstaltninger over for Iran med henblik på at forhindre nuklear spredning — personer og enheder, der er genstand for indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer — begrundelse for foranstaltninger med opførelse af appellanterne — procedure for vedtagelse af foranstaltningerne — åbenbart urigtigt skøn«

1. Disse to relaterede appeller er iværksat af Rådet (for Den Europæiske Union) til prøvelse af Rettens domme² om annullation af Rådets foranstaltninger, for så vidt som de opførte navnene på to iranske banker (Bank Mellat og Bank Saderat Iran; herefter »bankerne«) på lister over personer eller enheder, hvis pengemidler og økonomiske ressourcer skulle indefrysnes inden for rammerne af restriktive foranstaltninger over for Iran med henblik på at forhindre nuklear spredning.

2. Rådet har navnlig gjort gældende, at Retten i disse domme begik en retlig fejl, idet den herved:

- tillod bankerne (som ifølge Rådet er organer under den iranske stat) at påberåbe sig beskyttelse og garantier, der er knyttet til grundlæggende rettigheder
- undersøgte hvert element i Rådets begrundelse separat i stedet for samlet som en helhed
- fastslog, at bankerne burde have haft adgang til medlemsstaternes forslag til opførelse på listerne
- krævede, at Rådet undersøger, om de oplysninger og beviser, som det forelægges, er relevante og velbegrundede, inden det vedtager en første retsakt om opførelse på listerne, og
- ikke tog hensyn til FN's Sikkerhedsråds resolutioner og det forhold, at visse oplysninger kom fra fortrolige efterretningskilder og rapporter.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Domme Bank Mellat mod Rådet (T-496/10, EU:T:2013:39) og Bank Saderat Iran mod Rådet (T-494/10, EU:T:2013:59) (herefter også »de appellerede domme«).

Politisk og retlig baggrund

3. I resolution 1737³ udtrykte FN's Sikkerhedsråd alvorlig bekymring over Irans nukleare program og besluttede i punkt 12, at alle stater skal indefryse pengemidler, finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, der ejes eller kontrolleres af personer eller enheder udpeget i resolutionens bilag som deltagere på forskellige måder i nævnte program. Blandt de udpegede enheder var Atomic Energy Organisation of Iran (herefter »AEOI«), Mesbah Energy Company (herefter »MEC«) og Defence Industries Organisation (herefter »DIO«). I resolution 1747⁴ udpeges også Novin Energy Company (herefter »Novin«) og en række enheder med tilknytning til Aerospace Industries Organisation (herefter »AIO«), herunder Sanam Industrial Group (herefter »SIG«). Hverken AIO selv eller bankerne er udpeget i nævnte resolution, og de er heller ikke blevet udpeget i eller i henhold til efterfølgende FN-resolutioner.

4. Rådet gennemførte disse FN-resolutioner ved forordning (EF) nr. 423/2007⁵, hvor det i artikel 7 kræves, at alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IV og V indefrysnes. Bilag IV indeholder en liste over personer, enheder og organer, som er udpeget i overensstemmelse med punkt 12 i resolution 1737, mens bilag V indeholder en liste over fysiske og juridiske personer, enheder og organer, som anses for:

- »a) at være involveret i, direkte associeret med eller støtte Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter, eller
- b) at være involveret i, direkte associeret med eller støtte Irans udvikling af fremføringsystemer til kernevåben, eller
- c) at handle på vegne af eller efter instruks fra en person, en enhed eller et organ, som er omhandlet i litra a) eller b), eller
- d) at være en juridisk person, en enhed eller et organ, som ejes eller kontrolleres af en person, en enhed eller et organ, som er omhandlet i litra a) eller b), herunder med ulovlige midler«.

5. Bankerne var oprindeligt ikke opført i bilag V.

6. I henhold til artikel 7, stk. 3, må ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført i bilag IV og V. I artikel 12, stk. 2, anføres det dog, at dette forbud ikke må medføre, at de pågældende fysiske eller juridiske personer eller enheder drages til ansvar, hvis de ikke havde kendskab til eller ikke havde rimelig grund til at tro, at de med deres handlinger ville overtræde disse forbud.

7. Efter at FN's Sikkerhedsråd havde konstateret, at Iran ikke havde samarbejdet og ikke havde overholdt Den Internationale Atomenergiorganisations (herefter »IAEA«) krav eller resolutioner, og at landet havde opført et berigningsanlæg ved Qom, vedtog det resolution 1929⁶. I punkt 21 opfordrede Sikkerhedsrådet alle stater til at »forhindre levering af finansielle tjenesteydelser, herunder overførsel af aktiver eller ressourcer, hvis de har oplysninger, der giver rimelig grund til at antage, at tjenesteydelser, aktiver eller ressourcer kan bidrage til Irans nukleare spredningsaktiviteter, herunder ved at indefryse aktiver eller ressourcer på deres territorier, som vedrører sådanne aktiviteter, og anvende øget overvågning til at forhindre alle sådanne transaktioner«. Listen i resolutionens bilag I

3 — Resolution 1737 (2006) vedtaget af FN's Sikkerhedsråd på dets 5612. møde den 23.12.2006.

4 — Resolution 1747 (2007) vedtaget af FN's Sikkerhedsråd på dets 5647. møde den 24.3.2007.

5 — Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19.4.2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1), som ændret.

6 — Resolution 1929 (2010) vedtaget af FN's Sikkerhedsråd på dets 6335. møde den 9.6.2010.

omfatter personer og enheder, der er involveret i nukleare aktiviteter eller i aktiviteter vedrørende ballistiske missiler, herunder »First East Export Bank, PLC [(herefter »FEE Bank«), som] ejes eller kontrolleres af eller handler på vegne af Bank Mellat. I løbet af de seneste syv år har Bank Mellat håndteret transaktioner til en værdi af flere hundrede millioner dollars for iranske kerneenergi-, missil- og forsvarsenheder«.

8. Rådet vedtog derefter Rådets afgørelse 2010/413⁷. I henhold til denne afgørelses artikel 20, stk. 1, litra a) og b), skal alle midler og økonomiske ressourcer, der direkte eller indirekte tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af personer, enheder og organer opført i bilag I og II, indefrysnes. Personerne og enhederne i bilag I [artikel 20, stk. 1, litra a)] er udpeget i henhold til de gældende FN-resolutioner, mens personerne og enhederne i bilag II [artikel 20, stk. 1, litra b)]

»[...] er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller til udvikling af fremføringsmidler til kernevåben, herunder også ved at være involveret i indkøb af forbudte produkter, materiel, udstyr, varer og teknologi, eller personer eller enheder, der handler på deres vegne eller efter deres anvisninger, eller enheder, der ejes eller kontrolleres af dem, herunder ved hjælp af ulovlige midler, eller personer og enheder, der har bistået udpegede personer eller enheder med at unddrage sig eller overtræde bestemmelserne i resolution 1737 (2006), resolution 1747 (2007), resolution 1803 (2008) [⁸] og resolution 1929 (2010) eller i denne afgørelse [...] og enheder, der ejes eller kontrolleres af dem, eller som handler på deres vegne, som opført på listen i bilag II«.

9. Artikel 23, stk. 2, i afgørelse 2010/413 bestemmer: »Rådet udarbejder med enstemmighed på forslag af medlemsstaterne eller Unionens højststående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik listen i bilag II og vedtager ændringer hertil.«

10. Bankerne er begge opført på listen i bilag II.

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

12. For Bank Saderat Iran angives følgende begrundelse: »Bank Saderat er en statsejet iransk bank (94% er ejet af den iranske stat). Bank Saderat har ydet finansielle tjenester til enheder, der foretager indkøb for Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, herunder enheder omfattet af resolution 1737. Bank Saderat har så sent som i marts 2009 håndteret betalinger og rembourser for DIO (omfattet af sanktioner i resolution 1737) og Iran Electronics Industries [herefter »IEI«]. I 2003 håndterede Bank Saderat rembourser på vegne af det iranske atomrelaterede Mesbah Energy Company (efterfølgende omfattet af sanktioner i resolution 1737)«.

13. Samtidig blev bankerne føjet til listen i bilag V til forordning nr. 423/2007 ved gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010⁹. Der blev givet de samme begrundelser som i afgørelse 2010/413.

7 — Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26.7.2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39, berigtiget i EUT L 197, s. 19).

8 — Resolution 1803 (2008) vedtaget af FN's Sikkerhedsråd på dets 5848. møde den 3.3.2008.

9 — Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26.7.2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 195, s. 25).

14. Den 25. oktober 2010 reviderede Rådet de gældende restriktive foranstaltninger ved at vedtage afgørelse 2010/644¹⁰ og forordning (EU) nr. 961/2010¹¹.

15. I betragtningerne til afgørelse 2010/644 anføres det, at Rådet har foretaget en komplet revision af listen over de personer og enheder, der er opført i bilag II til afgørelse 2010/413, og har taget hensyn til de bemærkninger, som de berørte personer har fremsat. Rådet konkluderede, at de personer og enheder, der er opført på listen i bilag II til afgørelse 2010/413, med undtagelse af to enheder, fortsat burde være underlagt de deri fastsatte specifikke restriktive foranstaltninger, og at oplysningerne vedrørende visse enheder på listen burde ændres. Bankerne var fortsat opført på listen i det nye bilag II til afgørelse 2010/413, og begrundelserne var i det væsentlige de samme som i den foregående version, bortset fra at Bank Mellat ikke længere betegnes som en statsejet bank, og Bank Saderat Iran blot betegnes som en »bank, som er delvist ejet af den iranske stat«, idet den tidligere reference til en ejerandel på 94% er slettet.

16. Artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 961/2010 gentog kriterierne i artikel 20, stk. 1, litra a), i afgørelse 2010/413 (udpegelse i henhold til FN-resolution) og omhandlede de personer og enheder, der skulle opføres på listen i bilag VII, mens artikel 16, stk. 2, litra a) og b), gentog kriterierne i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og omhandlede de personer og enheder, der skulle opføres på listen i bilag VIII. Artikel 32, stk. 2, fastsatte samme fritagelse for ansvar som i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 423/2007. Bankerne var opført på listen i bilag VIII med samme begrundelse som i det nye bilag II til afgørelse 2010/413.

17. Den 1. december 2011 vedtog Rådet afgørelse 2011/783¹² og gennemførelsesforordning nr. 1245/2011¹³ om ændring af henholdsvis bilag II til afgørelse 2010/413 og bilag VIII til forordning nr. 961/2010. I betragtningerne til begge retsakter anføres det, at Rådet har foretaget en komplet revision af listen i det pågældende bilag, og at det har taget hensyn til de bemærkninger, som de berørte personer har fremsat, og har konkluderet, at de personer og enheder, der er opført på listen, fortsat bør være underlagt de deri fastsatte specifikke restriktive foranstaltninger.

18. Den 23. marts 2012 vedtog Rådet forordning (EU) nr. 267/2012¹⁴. Det kræves atter i artikel 23, stk. 1, at alle aktiver tilhørende personer, enheder eller organer, der er udpeget i medfør af FN's resolutioner og er opført på listen i bilag VIII, indefrys, mens det i artikel 23, stk. 2, kræves, at alle aktiver tilhørende personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilag IX, indefrys. Kriterierne i artikel 23, stk. 2, litra a) og b), er i det væsentlige de samme som i artikel 16, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 961/2010, mens yderligere kriterier er tilføjet i artikel 23, stk. 2, litra c), d) og e), hvoraf kun litra d) forekommer relevant for enheder som eksempelvis bankerne. Dette kriterium omfatter alle, der anses for: »at være andre personer, enheder eller organer, som yder støtte, herunder materiel, logistisk eller økonomisk støtte til Irans regering, samt personer og enheder med tilknytning til dem«. Artikel 42, stk. 2, fastlægger samme fritagelse for ansvar som i artikel 12, stk. 2, i forordning nr. 423/2007. Bankerne er igen begge opført på listen i bilag IX til nævnte forordning. Der gives de samme begrundelser som i bilag II til afgørelse 2010/413 som ændret ved afgørelse 2010/644.

10 — Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25.10.2010 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 281, s. 81).

11 — Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25.10.2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1).

12 — Rådets afgørelse 2011/783/FUSP af 1.12.2011 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 319, s. 71).

13 — Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1245/2011 af 1.12.2011 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 961/2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 319, s. 11).

14 — Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23.3.2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 961/2010 (EUT L 88, s. 1).

19. En række begrænsede undtagelser fra forpligtelsen til at indefryse aktiver blev også fastlagt i retsakterne, navnlig i artikel 9 i forordning nr. 423/2007, artikel 20, stk. 6, i afgørelse 2010/413, artikel 18 i forordning nr. 961/2010 og artikel 25 i forordning nr. 267/2012. Hver af disse bestemmelser giver i det væsentlige de nationale myndigheder mulighed for at give tilladelse til frigivelse af visse indefrosne aktiver, hvis de skal anvendes til en betaling foretaget af en person, en enhed eller et organ til en anden part, når betalingen er forfalden i henhold til en forpligtelse, som den pågældende person eller enhed eller det pågældende organ har indgået eller pådraget sig før datoen for opførelsen på listen, og som ikke bidrager til en transaktion, der vedrører varer eller teknologi med tilknytning til nuklear udvikling eller anden forbudt aktivitet.

Kort sammendrag af retsforhandlingerne i første instans og de appellerede domme

20. Den 7. oktober 2010 anlagde bankerne særskilte søgsmål ved Retten, hvorved de dog i det væsentlige rejste de samme spørgsmål og argumenter og anfægtede deres oprindelige opførelse på listen i bilaget til afgørelse 2010/413 og bilaget til gennemførelsesforordning nr. 668/2010. Under sagens behandling, da nye foranstaltninger blev vedtaget, tilpassede de omfanget af annulationssøgsmålet til at omfatte bilagene til afgørelse 2010/644, forordning nr. 961/2010, afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012, for så vidt som disse foranstaltninger vedrørte dem. Retten godkendte disse tilpasninger og er ubestridte. Kommissionen intervenerede til støtte for Rådet i begge sager.

21. Retten undersøgte først institutionernes påstand, hvorefter bankerne som iranske statsorganer ikke kunne påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, som er knyttet til de grundlæggende rettigheder.

22. Efter at have afvist denne påstand undersøgte Retten bankernes første anbringende (tilsidesættelse af begrundelsespligten, retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse) i fem trin: om bankerne kunne påberåbe sig princippet om ret til forsvar; begrundelsespligten og retten til forsvar for så vidt angår den oprindelige meddelelse af de oplysninger, der lægges til last; retten til forsvar for så vidt angår aktindsigt i Rådets akter; retten til forsvar for så vidt angår bankernes mulighed for at gøre deres synspunkter gældende og deres ret til en effektiv domstolsbeskyttelse; og de angivelige fejl ved den undersøgelse og fornyede gennemgang, som Rådet har foretaget. Den fastholdt dette anbringende, for så vidt som det vedrørte afgørelse 2010/413, gennemførelsesforordning nr. 668/2010, afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010, for så vidt som disse retsakter vedrørte bankerne.

23. Den behandlede derefter det andet anbringende (om et åbenbart urigtigt skøn) og konkluderede i begge sager, at de forhold, som Rådet havde påberåbt sig, ikke berettigede til vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

24. Efter undersøgelsen af de første to anbringender fandt Retten, at alle de anfægtede retsakter skulle annulleres, for så vidt som de vedrørte bankerne. Det var derfor ikke nødvendigt at undersøge det tredje anbringende om tilsidesættelse af bankernes ejendomsret og i denne forbindelse af proportionalitetsprincippet.

25. Med hensyn til Bank Saderat Iran undersøgte Retten også bankens påstand om, at forordning nr. 267/2012 var en afgørelse, der var truffet i form af en forordning. Den fastslog, at forordning nr. 267/2012 var en egentlig forordning, således at annulationen heraf i henhold til artikel 60, andet afsnit, i statuten for Domstolen (herefter »statutten«) blev udsat i to måneder og 10 dage, hvor Rådet havde mulighed for at afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser ved at vedtage nye restriktive foranstaltninger (eller implicit indgive appel). Virkningerne af afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644 og afgørelse 2011/783, blev følgelig opretholdt i forhold til banken, indtil annulationen af forordning nr. 267/2012 fik virkning.

Påstande og anbringender under appellen

26. Rådet har med støtte fra Kommissionen og Det Forenede Kongerige nedlagt påstand om ophævelse af de appellerede domme og om, at påstandene i første instans forkastes, og at hver bank tilpligtes at betale sagens omkostninger i første instans og ved appellen. Bankerne har nedlagt påstand om, at appellerne afvises, og at Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne. Bank Saderat Iran har også fremsat en kontraappel med påstand om, at den appellerede dom i bankens sag ophæves, at de anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører banken, og at Rådet tilpligtes at betale bankens omkostninger ved kontraappellen.

27. Rådet har anført, at Retten begik en retlig fejl i sin undersøgelse af i) bankernes ret til beskyttelse af grundlæggende rettigheder og dermed fremme de ved Retten anlagte sager til realitetsbehandling, ii) Rådets begrundelsespligt, iii) bankernes ret til aktindsigt i sagsakter, iv) de påpegede fejl i Rådets undersøgelse af de faktiske omstændigheder og v) anbringendet om et åbenbart urigtigt skøn. Af disse grunde har Det Forenede Kongerige indgivet bemærkninger til støtte for anden, tredje og femte anbringende, mens Kommissionen har støttet anden til femte anbringende.

28. Bankerne anser alle fem anbringender for ugrundede, men Bank Mellat har med hensyn til bankens sag som helhed desuden fremsat en formalitetsindsigelse. I sin kontraappel har Bank Saderat Iran gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at i) afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 var baseret på »oplysninger om sagsøgeren«, og ii) statuttens artikel 60, andet afsnit, fandt anvendelse på forordning nr. 267/2012, som fik den til at drage ubegrundede konklusioner i begge henseender.

29. Jeg behandler disse punkter i den rækkefølge, hvori de er anført ovenfor.

Formaliteten for så vidt angår appellen (sag C-176/13 P)

30. Den appellerede dom blev meddelt parterne den 30. januar 2013. Bank Mellat har anført, at en appel i henhold til statuttens artikel 56 skulle have været indgivet inden for to måneder, dvs. inden den 30. marts 2013. Appellen blev indgivet den 9. april 2013 og kan derfor ikke antages til realitetsbehandling. Artikel 51 i procesreglementet for Den Europæiske Unions Domstol, som forlænger procesfristerne med en fast afstandsfrist på ti dage, er ikke relevant. Henvisningen til afstand i nævnte bestemmelse skal være meningsfuld: Den har til formål at sikre, at parter ikke stilles ufordelagtigt som følge af deres afstand til Domstolen¹⁵ eller deres fortsatte anvendelse af ikke-elektroniske kommunikationsmidler. Rådet ligger dog ikke i nogen meningsfuld betydning fjernt fra Domstolen og anvender elektroniske kommunikationsmidler. Bestemmelsen i statuttens artikel 56 finder derfor streng anvendelse.

31. Rådet har anført, at procesreglementets artikel 51 er klar og præcis. Den gælder på samme måde for alle parter, både efter ordlyden og i henhold til Domstolens praksis. Dommen i sagen Kommissionen mod BASF m.fl. fra 1994, som banken henviser til, var baseret på en nu forældet domstolsafgørelse, hvor Domstolen sondrede mellem sagens parter efter deres etableringssted.

32. Det er efter min mening uheldigt, at procesreglementet stadig betegner en forlængelse af procesfristerne som »en afstandsfrist«. Dette udtryk var hensigtsmæssigt inden 2000, hvor procesfristerne i henhold til procesreglementets bilag II under hensyn til afstanden blev forlænget med mellem to dage og en måned, »[m]edmindre parterne har deres faste opholdssted i Storhertugdømmet Luxembourg«. Forlængelsen under hensyn til afstanden var blevet indført på et tidligere tidspunkt¹⁶,

15 — Dom Kommissionen mod BASF m.fl. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, præmis 40).

16 — I artikel 85, stk. 2, i procesreglementet for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskabs Domstol af 4.3.1953 (org.ref.: JO 1953, nr. 3, s. 37) varierede forlængelserne fra en dag for parter bosiddende i Belgien til to måneder for parter bosiddende uden for Europa.

hvor posttjenesterne var af en sådan karakter, at den fysiske afstand fra Domstolen var en betydelig faktor, som påvirkede overholdelse af tidsfrister. Ved erstatningen af disse forlængelser med »en fast afstandsfrist på ti dage« blev ethvert hensyn til afstanden til Domstolen som en proceduremæssig fordel eller ulempe tydeligt fjernet, og man søgte (inden for rammerne af alment tilgængelig hurtig eller endda øjeblikkelig kommunikation, som generelt er uafhængig af afstand) igen at skabe lige vilkår for alle uden reference til en parts opholds- eller etableringssted. Fastholdelsen af udtrykket »med en afstandsfrist« skal derfor betragtes som et levn fra en overstået epoke, der ikke har nogen funktion i det moderne procesreglement – slet ikke, når det ikke kan fastslås, i hvilken grad »afstand« kan eller ikke kan give anledning til en forlængelse af tidsfrister.

33. Den faktiske ordlyd af procesreglementets artikel 51 fastlægger dog, at procesfrister forlænges med en fast afstandsfrist på ti dage. Jeg finder derfor, at appellen blev indgivet rettidigt inden for perioden på to måneder forlænget med ti dage i overensstemmelse med statuttens artikel 56 sammenholdt med procesreglementets artikel 51. Bank Mellats formalitetsindsigelse er derfor ugrundet.

Ret til beskyttelse af grundlæggende rettigheder (formaliteten med hensyn til behandlingen i første instans)

34. I begge domme¹⁷ afviste Retten Rådets og Kommissionens argumenter om, at bankerne som iranske statsorganer ikke kunne påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, som er knyttet til de grundlæggende rettigheder. Den bemærkede, at intet i traktaterne eller chartret om grundlæggende rettigheder¹⁸ udelukker juridiske personer, der er statsorganer, fra beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Chartret sikrer faktisk rettighederne for »[e]nhver«. EMRK's artikel 34¹⁹, som institutionerne påberåbte sig, er en procedureregulering, der har til formål at undgå, at Menneskerettighedsdomstolen behandler sager, der anlægges af statslige organisationer, således at en stat, der har tiltrådt EMRK, ikke både kan være sagsøger og sagsøgt ved denne domstol. Den finder ikke anvendelse på sager ved Unionens retsinstanser eller nærværende sager. Argumentet om, at en stat ikke selv kan drage fordel af grundlæggende rettigheder på dens område, er ikke relevant med hensyn til rettigheder, som statsorganer kan have på andre staters område. Juridiske personer, der er organer under tredjestater, kan følgelig påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder, under forudsætning af, at de er i overensstemmelse med deres egenskab af juridisk person. Retten fandt, at institutionerne under alle omstændigheder ikke havde godtgjort, at bankerne reelt var et organ under den iranske stat, dvs. en enhed, der deltog i udøvelse af offentlig myndighed, eller som forvaltede en offentlig tjeneste under myndighedernes tilsyn. Deres aktiviteter var af kommerciel karakter, og statens andel var i begge tilfælde en minoritetsandel.

35. Rådet har anført, at Retten begik en retlig fejl i begge disse betragtninger.

36. Med hensyn til det første punkt har Rådet medgivet, at juridiske personer kan påberåbe sig grundlæggende rettigheder, og at stater kan påberåbe sig processuelle rettigheder; men stater kan ikke påberåbe sig grundlæggende rettigheder. EMRK's artikel 34 er ikke en processuel bestemmelse, der er begrænset til denne konvention. En stat skal respektere de grundlæggende rettigheder for alle på dens område, men kan ikke selv drage fordel af sådanne rettigheder. En suveræn stat kan heller ikke blive underlagt en anden stats retsorden i EMRK's forstand. Unionens retsinstanser er ikke oprettet for at løse tvister mellem Unionen og tredjelande vedrørende sidstnævntes ejendomsrettigheder. Selv om EU-traktaterne og chartret ikke indeholder en bestemmelse svarende til EMRK's artikel 34, må det samme princip finde anvendelse inden for EU-retten, uanset om de berørte juridiske personer er medlemsstater, tredjelande eller statslige organisationer eller enheder inden for disse.

17 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 35-46) og Bank Saderat Iran T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 33-44).

18 — Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2010 C 83, s. 389; herefter også »chartret«).

19 — Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950.

37. Med hensyn til det andet punkt skal de faktiske og retlige omstændigheder ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis undersøges nøje for at afgøre, om en enhed er statslig eller ikke-statslig. FN's Folkeretskommission har foreslået definitioner af »stat«, som omfatter statens organer eller andre enheder, som udfører handlinger som et led i den suveræne myndighedsudøvelse, herunder statslige virksomheder eller andre enheder, der gennemfører kommercielle transaktioner. Domstolen har også udtalt sig²⁰ om begrebet stat, idet den har lagt til grund, at en støtteforanstaltning, som er truffet af en offentlig virksomhed, efter omstændighederne kan tilregnes staten på grundlag af en bedømmelse af sagens omstændigheder og sammenhæng, herunder tilknytningen mellem virksomheden og staten. Den omstændighed alene, at en offentlig virksomhed er oprettet i form af et privatretligt kapitalselskab, kan dog ikke udelukke, at en støtteforanstaltning, der træffes af et sådant selskab, kan tilregnes staten. Retten har heller ikke taget hensyn til det forhold, at den iranske stat – selv om dens andel nu kun udgør 20% i Bank Mellat og 33% i Bank Saderat Iran – stadig har bestemmende indflydelse, fordi de øvrige andele er meget spredte.

38. Endelig har Rådet fremført, at den formalitetsindsigelse, som det fremsatte i første instans vedrørte alle de grunde, som bankerne påberåbte sig, eftersom de med deres sagsanlæg søgte at få ophævet Rådets afgørelser om indefrysning af deres aktiver, som udgjorde et (om end berettiget) indgreb i den grundlæggende ejendomsret.

39. Bankerne har for det første anført, at Retten ubestrideligt konstaterede, at de ikke er iranske statsorganer.

40. For det andet var disse faktuelle betragtninger under alle omstændigheder korrekte. Ingen af de fremlagte beviser påviste andet end en statslig minoritetsandel. Rådet har endvidere gengivet Folkeretskommissionens definitioner af en »stat« forkert. Folkeretskommissionen anførte, at enheder, der udfører kommercielle transaktioner, i teorien kunne være statsorganer, hvis de udfører statslige funktioner – men bankerne udfører ikke sådanne funktioner. Dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen er irrelevant, da det ikke er fastlagt, om en af bankerne handlede efter anvisning fra den iranske stat. Med hensyn til Bank Mellat har Det Forenede Kongeriges Supreme Court bekræftet, at banken ikke var underlagt statslig kontrol og ikke var et statsorgan²¹.

41. Bankerne har for det tredje anført, at Retten ikke begik en retlig fejl ved at fastslå, at organer under tredjestater kan påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder. Chartret sikrer rettighederne for »[e]nhver«. Det princip, der ligger til grund for artikel 34 i EMRK, finder heller ikke anvendelse inden for EU-retten. I de forklarende bemærkninger til chartrets artikel 47 (»Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol«) anføres det tydeligt, at beskyttelsen er mere omfattende i EU-retten end i EMRK. I sin praksis har Domstolen endvidere systematisk anerkendt medlemsstaternes ret til forsvar.

42. Selv om Retten havde begået både en retlig og en faktuel fejl, ville det endelig ikke have betydning for resultatet af de appellerede domme. Rådets holdning er baseret på bankernes påberåbelse af ejendomsrettigheder i første instans. Det vedrørte dog kun det tredje anbringende i begge sager, som Retten ikke undersøgte. Retten annullerede de anfægtede retsakter på grundlag af forhold, som alle vedrørte overtrædelse af procedurekrav, der var gjort gældende uden for rammerne af menneskerettigheder eller grundlæggende rettigheder, og sådanne krav kan i henhold til Domstolen påberåbes af stater.

43. Jeg er uenig i Rådets argument om, at stater (og deres organer) ikke kan påberåbe sig grundlæggende rettigheder.

20 — Dom Frankrig mod Kommissionen (C-482/99, EU:C:2002:294, præmis 55-57).

21 — Bank Mellat (Appellant) mod Her Majesty's Treasury (Respondent) (nr. 1) og (nr. 2), [2013] UKSC 38, præmis 66, og [2013] UKSC 39, præmis 15, 16 og 32.

44. Både EMRK's artikel 34 i og Stardust-dommen er tilsyneladende irrelevante. Retten påpegede med rette, at EMRK's artikel 34 er en procedureregulering, der har et specifikt formål i forbindelse med sager ved Menneskerettighedsdomstolen, og ikke er udtryk for et generelt princip, der også finder anvendelse inden for EU-retten²². Om støtte kan tilregnes en medlemsstat, har ingen betydning for, om den enhed, der yder støtten, skal betragtes som et statsorgan i anden forbindelse.

45. Som bankerne har påpeget, vedrørte Rettens begrundelser for at annullere de anfægtede retsakter procedurekrav, der kan påberåbes af enhver part, der er genstand for restriktive foranstaltninger, uanset vedkommendes status. Om bankerne var iranske statsorganer eller ej, påvirker derfor ikke gyldigheden af begrundelserne for annullation²³.

46. Endelig er Rådets argument om, at Retten begik en retlig fejl ved at konkludere, at institutionerne ikke havde påvist, at bankerne var statsorganer, ubegrundet. Det er fast retspraksis, at klager vedrørende en del af begrundelsen for en dom, som er overflødig, ikke kan begrunde ophævelsen af denne dom²⁴. Som det fremgår af de appellerede domme²⁵, undersøgte Retten, om bankerne i virkeligheden var iranske statsorganer, alene af hensyn til fuldstændigheden, efter at den havde forkastet Rådets argument om, at bankerne ikke kunne påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, som er knyttet til de grundlæggende rettigheder.

47. Under disse omstændigheder er det ikke nødvendigt at behandle bankernes argument om, at Rådet anfægter Rettens konstatering af de faktiske omstændigheder.

Begrundelsespligt

48. Retten fandt²⁶, at både de begrundelser, der var anført i de anfægtede retsakter, og de tre forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, som blev fremsendt af Rådet til bankerne, skulle tages i betragtning. De restriktive foranstaltninger var baseret på forslagene. Det tredje forslag, for så vidt angår Bank Mellat, og alle tre forslag, for så vidt angår Bank Saderat Iran, blev imidlertid fremsendt efter anlæggelsen af søgsmålet, og påstandene var tilpasset til at dække afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010. De kunne derfor kun tages i betragtning i forbindelse med bedømmelsen af lovligheden af afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012.

49. Med hensyn til Bank Mellat²⁷ udpegede Retten i alt syv grunde for at vedtage restriktive foranstaltninger (hvoraf de første fire er anført i de anfægtede retsakter, og de sidste tre er anført i de to forslag, der blev meddelt den 13.9.2010):

- i) I henhold til afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 var banken en statsejet bank.
- ii) Banken indgik i et adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler.

22 — Jf. også generaladvokat Bots forslag til afgørelse Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470 (herefter »Kala Naft«), punkt 61).

23 — Jf. generelt punkt 57-75 i generaladvokat Bots forslag til afgørelse Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

24 — Jf. eksempelvis dom Kommissionen mod Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, præmis 49).

25 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 42) og Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 40).

26 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 63-65) og Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 61-63).

27 — Jf. Dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 66 og 67).

- iii) Banken leverede bankydelse til enheder, der er opført på FN's og EU's lister, til enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning, eller til enheder, der ejes eller kontrolleres af dem.
- iv) Banken var moderbank for FEE Bank, som er omfattet af resolution 1929.
- v) Banken leverede bankydelse til AEOI og Novin, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, som er truffet af FN's Sikkerhedsråd.
- vi) Banken forvaltede konti for højtstående ansvarlige i AIO og for en iransk ansvarlig for indkøb.
- vii) Banken havde i hvert fald siden 2003 medvirket til overførslen af millioner af dollars til det iranske atomprogram.

50. Retten fandt, at grund i), iii), iv) og v) var tilstrækkelig præcise, mens grund ii), iii), vi) og vii) ikke var tilstrækkelig præcise til at opfylde kravene i retspraksis, nemlig at give den berørte part oplysninger, der er tilstrækkelige til at afgøre, om retsakten er velbegrundet, eller om den muligvis er behæftet med en sådan mangel, at dens gyldighed kan anfægtes for Unionens retsinstanser.

51. Med hensyn til Bank Saderat Iran²⁸ udpegede Retten fem grunde (hvoraf de første fire er anført i de anfægtede retsakter, og den femte kun er anført i det tredje forslag til opførelse på listerne, der er meddelt som et bilag til duplikken):

- i) Banken var en statsejet iransk bank (med 94% eller »delvist« ifølge forskellige retsakter).
- ii) Banken havde ydet finansielle tjenester til enheder, der foretager indkøb for Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, herunder enheder omfattet af resolution 1737.
- iii) I marts 2009 håndterede banken betalinger og rembourser for DIO og IEI, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger.
- iv) I 2003 håndterede banken rembourser på vegne af det iranske atomrelaterede MEC.
- v) Banken ydede finansielle tjenester til SIG.

52. Retten fandt, at grund i), iii), iv) og v) var tilstrækkelig præcise. Den fandt, at grund ii) ikke var et generelt formuleret klagepunkt, der suppleres og illustreres af de følgende grunde, men snarere en selvstændig begrundelse og derfor som sådan var alt for vag, eftersom den ikke præciserede, hvilke enheder de omhandlede finansielle tjenester var ydet til.

53. Med hensyn til grund ii), iii), vi) og vii) vedrørende Bank Mellat og grund ii) vedrørende Bank Saderat Iran havde Rådet således tilsidesat begrundelsespligten samt pligten til at meddele bankerne de oplysninger, de lægges til last²⁹.

54. Rådet har anført, at Retten begik en retlig fejl ved at bedømme grundene særskilt i stedet for at bedømme dem som en helhed og derved fejlagtigt konkluderede, at grund i) og iii) med hensyn til Bank Mellat og grund ii) med hensyn til Bank Saderat Iran var for vage til at opfylde begrundelsespligten. Grundene er tydeligvis forbundne: Med hensyn til Bank Mellat uddyber grund iii) (bankydelse til enheder, der er opført på FN's og EU's lister) det adfærdsmønster, der nævnes i grund ii). Med hensyn til Bank Saderat Iran uddyber grund iii) og iv) (håndtering af betalinger og rembourser

28 — Jf. dom Bank Saderat Iran (T-49/10, EU:T:2013:59, præmis 64-73).

29 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 77) og Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 73).

for DIO og IEI og på vegne af MEC) det adfærdsmønster, der er nævnt i grund ii) (finansielle tjenester til enheder, der foretager indkøb for Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, herunder enheder, der er udpeget af FN). Samlet set gav grundene bankerne mulighed for at afgøre, om de anfægtede retsakter var velbegrundede eller behæftede med mangler, og domstolene mulighed for at efterprøve deres lovlighed. Selv om de enheder, der er opført på FN's og EU's lister, ikke var angivet med navn, kunne bankerne have sammenlignet FN's og EU's lister med deres egne kundelister. Det samme gælder for grund iv) med hensyn til Bank Mellat (forvaltning af konti for højtstående ansvarlige i AIO og for en iransk ansvarlig for indkøb).

55. Kommissionen har tilsluttet sig, at grundene skal betragtes samlet og i deres sammenhæng (herunder FN's relevante lister over enheder, som bankerne ikke burde have leveret sådanne ydelser til). Hver grund skal ikke i sig selv opfylde alle krav vedrørende begrundelsespligten. Hvis alle grundene samlet set gav bankerne mulighed for at vide, at en kunde var opført på listerne, og afgøre, om de anfægtede retsakter var velbegrundede, ikke var behæftede med en mangel og gav tilstrækkelige oplysninger til, at retsaktens lovlighed kunne efterprøves ved Unionens retsinstanter, har Rådet ikke tilsidesat sin begrundelsespligt.

56. Det Forenede Kongerige har citeret Domstolens udtalelse i Kadi II-dommen: »I betragtning af den præventive karakter af de omhandlede restriktive foranstaltninger må det forholde sig sådan, at såfremt Unionens retsinstanter under [deres] prøvelse af lovligheden af den anfægtede afgørelse [...] vurderer, at i det mindste én af grundene [...] er tilstrækkeligt præcis og konkret, at den er underbygget og i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne afgørelse, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre grunde, ikke begrunde en annullation af nævnte afgørelse [...]«³⁰.

57. Begge banker har anført, at det er afgørende, at grundene bedømmes hver for sig, og at de grunde, der er alt for vage, ikke må indgå i undersøgelsen af mulige fejlurderinger.

58. Bank Mellat har nedlagt påstand om, at grund ii), iii), vi) og vii) med hensyn til banken med rette blev betegnet som alt for vage. Grund ii) (adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler) og grund iii) (ydelser til enheder, der er opført på FN's og EU's lister, til enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning, eller til enheder, der ejes eller kontrolleres af dem) indeholder ingen yderligere oplysninger. For at fastslå, hvilke kunder der kunne være berørt, skulle banken over en længere tidsperiode have set efter både navne på FN's og EU's lister og navne på »enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning«, som ikke kan udpeges ud fra selve listerne, og som i praksis kunne være utallige. Eftersom Rådet må have vidst, hvilke enheder der henvistes til, kunne og burde det have udpeget dem. Uanset om grund ii) og iii) bedømmes hver for sig eller samlet, er de derfor stadig alt for vage. Med hensyn til grund vi) (forvaltning af konti for højtstående ansvarlige i AIO og for en iransk ansvarlig for indkøb) har Rådet blot anført, at bankernes fortegnelser omfattede identiteterne for kundernes arbejdsgivere, men der er ikke fremlagt beviser. Eftersom Rådet ikke har nævnt grund vii), må det antages, at det medgiver, at denne grund er alt for vag.

59. Bank Saderat Iran har fremsat lignende argumenter. Den har tilføjet, at det med hensyn til grund iii) (håndtering af betalinger og rembourser for DIO og IEI) og grund iv) (håndtering af rembourser for MEC) ikke fremgik, om de udpegede enheder var en udtømmende liste eller ej, og at den vage karakter blev forstærket af det forhold, at de enheder, der var opført på FN's lister, var »blandt« de enheder, som grund ii) (tjenester til enheder, der foretager indkøb for Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, herunder enheder omfattet af resolution 1737) omhandlede.

30 — Dom Kommissionen mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518 (herefter »Kadi II-dommen«), præmis 130).

60. Institutionerne og Det Forenede Kongerige har efter min mening principielt ret i deres synspunkt: Hvis grundene angives i rækkefølge, bør de betragtes samlet, og på hinanden følgende grunde kan støtte og uddybe hinanden. Det gælder navnlig de grunde, der gives i selve de anfægtede retsakter, og som er anført i et og samme afsnit for hver bank. Det gælder dog også de grunde, der gives hver for sig (eksempelvis grundene i de anfægtede retsakter på den ene side og grundene i forslagene til opførelse på listerne på den anden side), da det er klart, at institutionerne har pligt til at angive grunde, der læst i sammenhæng giver de berørte parter og Unionens retsinstanser tilstrækkelige oplysninger³¹. Som Det Forenede Kongerige korrekt har påpeget, er det dog tilstrækkeligt, at én sådan begrundelse er anført.

61. Jeg er derfor enig i, at den anden begrundelse i begge sager – om end den bestemt er vag i sig selv – gøres mere udtrykkelig af de efterfølgende begrundelser (grund v) og muligvis grund vi) med hensyn til Bank Mellat; grund iii), iv) og v) med hensyn til Bank Saderat Iran) og burde have været blevet vurderet sammen med dem. Retten begik dermed en retlig fejl med hensyn til den metode, den benyttede ved vurderingen af begrundelsespligten.

62. Med hensyn til Bank Saderat Iran var grund ii) (tjenester til enheder, der foretager indkøb for Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, herunder enheder omfattet af resolution 1737) derfor ikke alt for vag, når den sammenholdes med grund iii), iv) og v), der udpegede fire specifikke enheder. I denne sammenhæng giver det forhold, at de enheder, der var opført på FN's lister, var »blandt« de enheder, som grund ii) omhandlede, heller ikke anledning til usikkerhed. Grund iii), iv) og v) uddyber uden tvivl grund ii), men sidstnævnte uddyber ikke førstnævnte og giver ingen præcisering i sig selv. Selv om jeg mener, at Retten burde have taget hensyn til, at grund ii) udgjorde en ramme for grund iii), vi) og v), som efter dens opfattelse var tilstrækkelig klare, kan denne metodefejl derfor ikke begrunde, at den appellerede dom annulleres.

63. Med hensyn til Bank Mellat er jeg enig med banken i, at grund iii) (ydelser til enheder, der er opført på FN's og EU's lister, til enheder, der handler på disses vegne eller efter deres anvisning, eller til enheder, der ejes eller kontrolleres af dem) ikke i tilstrækkelig grad uddyber grund ii) (adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler). Det ville ikke nødvendigvis have været urimeligt vanskeligt for banken at undersøge, om dens kunder omfattede enheder på disse lister, men at undersøge, om de omfattede enheder, der handler på sådanne enheders vegne eller efter deres anvisning, eller enheder, der ejes eller kontrolleres af sådanne enheder, ville i praksis have været urimeligt vanskeligt, hvis den første kontrol var negativ. Rådet vidste formodentlig, hvilke enheder det henviste til, og kunne have meddelt deres identiteter. Eftersom Rådet undlod det, fremlagde det ikke tilstrækkelige oplysninger til, at banken effektivt kunne udøve sin ret til forsvar, og at Retten kunne foretage effektiv domstolsprøvelse. Det er korrekt, at bankerne i nærværende sager besluttede at anfægte deres opførelse på listerne, men det ophæver ikke den kendsgerning, at manglende oplysninger kan gøre det vanskeligere for en potentiel sagsøger at træffe denne beslutning eller (i forbindelse med en anlagt sag) at afvise en påstand, som er vagt formuleret.

64. Retten fastslog dog, at grund v) (ydelser til AEOI og Novin) var tilstrækkelig klar, og Bank Mellat har ikke anfægtet dette. Som det var tilfældet for Bank Saderat Iran, opfylder grund ii), iii) og v) begrundelsespligten, når de læses samlet, selv om grund ii) og iii) ikke gør det alene, og sidstnævnte rent faktisk ikke yder et væsentligt bidrag til begrundelsen.

65. Med hensyn til grund vi) (forvaltning af konti for højtstående ansvarlige i AIO og for en iransk ansvarlig for indkøb) er jeg enig i, at Rådet skulle have underbygget sin påstand om, at bankernes fortegnelser omfattede identiteterne for kundernes arbejdsgivere. Hvorvidt fortegnelserne faktisk indeholdt sådanne oplysninger, er endvidere en faktisk omstændighed, som Domstolen ikke kan træffe afgørelse om under en appel. Som banken har påpeget, har Rådet endelig ikke anfægtet betragtningen om, at grund vii) var alt for vag.

31 — Jf. dom Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 70 og 71).

66. Selv om jeg tilslutter mig Rådets argument om, at grundene skal vurderes samlet, finder jeg ikke, at det i denne henseende har påvist en grund til, at de appellerede domme bør annulleres.

Aktindsigt

67. Efter bankernes første opførelse på listen den 26. juli 2010 og inden revisionen af disse opførelser den 25. oktober 2010 fremsendte Rådet meddelelse om to forslag til opførelse på listerne indgivet af medlemsstaterne til Bank Mellat den 13. september 2010 og til Bank Saderat Iran den 28. oktober 2010. Et tredje forslag blev meddelt begge banker som et bilag til duplikkerne i første instans indgivet i juni 2011. Bankerne skulle dog indgive deres bemærkninger til afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 inden den 15. september 2010.

68. I de appellerede domme³² bemærkede Retten, at det tredje forslag vedrørende Bank Mellat og alle tre forslag vedrørende Bank Saderat Iran først blev meddelt efter udløbet af fristen til at fremsætte bemærkninger til afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 og efter vedtagelsen af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010. Retten bemærkede videre, at Rådet, når det påtænker at støtte sig på oplysninger, der er fremsat af en medlemsstat, for at vedtage restriktive foranstaltninger over for en enhed, er forpligtet til inden vedtagelsen af nævnte foranstaltninger at sikre sig, at de pågældende oplysninger kan meddeles den berørte enhed rettidigt, således at vedkommende kan give sin mening til kende. I disse sager havde bankerne ikke haft denne mulighed, for så vidt angår de forslag, der blev meddelt efter den 15. september 2010.

69. Under appellen har Rådet fremført, at Retten begik en retlig fejl, da den på grundlag af retspraksis, hvorefter en berørt part skal meddeles de omstændigheder, der lægges vedkommende til last, og have haft mulighed for at give sin mening til kende, for så vidt angår disse omstændigheder³³, fastslog, at forslagene fra medlemsstaterne burde have været meddelt bankerne. Denne retspraksis er fra en tid, hvor der ikke blev givet specifikke grunde for at udpege personer og enheder til opførelse på sådanne lister. Sådanne grunde gives i dag. Det er derfor ikke berettiget at kræve, at forslag til opførelse på listerne meddeles hver for sig, når de er medtaget i begrundelsen, og heller ikke, at de skal meddeles hver for sig, når de ikke er medtaget, eftersom det ikke kan antages, at Rådet har lagt dem til grund. Retten burde i stedet have anvendt retspraksis, hvorefter princippet om overholdelse af retten til forsvar ikke indebærer en forpligtelse for denne institution til uden videre at give adgang til dokumenter, som er indeholdt i dens sagsakter, når tilstrækkeligt præcise oplysninger, som gør det muligt for den berørte part at give sin mening til kende vedrørende de forhold, som den lægges til last, er fremlagt³⁴. Under alle omstændigheder var oplysningerne i de anførte begrundelser tilstrækkelige til at sætte bankerne i stand til at give deres mening til kende.

70. Det Forenede Kongerige har citeret Kadi II-dommen³⁵: »Det følger af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, at Unionens kompetente myndighed [...] skal meddele den berørte person de belastende oplysninger, som denne myndighed er i besiddelse af og baserer sin afgørelse på, dvs. i det mindste begrundelsen [...], for at denne person kan forsvare sine rettigheder [...]«. Det er begrundelsen og ikke forslaget til opførelse på listerne, der skal meddeles i henhold til den nævnte dom. Et forslag til opførelse på listerne vil kun have betydning, hvis det adskiller sig fra begrundelsen.

32 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 78-96) og Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 74-90).

33 — Dom Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet (T-228/02, EU:T:2006:384 (herefter »OMPI-dommen«), præmis 93).

34 — Dom Bank Melli Iran mod Rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 97).

35 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 111).

71. Bankerne har anført, at Rådet i princippet tager fejl. De pågældende oplysninger meddeles »i videst muligt omfang [...] vedkommende, enten samtidig med eller hurtigst muligt efter vedtagelsen af den oprindelige afgørelse om indefrysning af midler«³⁶. Hverken den omstændighed, at sagsakterne kun indeholdt forslagene til opførelse på listerne, eller påstanden om, at disse forslag ikke ville være til hjælp for bankerne, fritager Rådet fra kravet om at fremlægge dem. Det tilkom bankerne og ikke Rådet at vurdere, hvad der var relevant med henblik på at fremsætte bemærkninger. Forslagene til opførelse på listerne indeholdt endvidere påstande, der ikke var anført i begrundelsen, som burde have været meddelt, og de var de eneste oplysninger i sagsmappen og kunne derfor ikke tilbageholdes, når den berørte part anmodede om aktindsigt – hvilket var tilfældet. En enhed, der er opført på listen, kan ikke anfægte Rådets vurdering uden adgang til de bagvedliggende oplysninger. I disse sager adskilte begrundelsen sig fra forslagene til opførelse på listerne, og bankerne fik først kendskab til indholdet af Rådets sagsmappe undervejs i sagen.

72. Med henvisning til Kadi II-dommen har bankerne først fremført, at det er Domstolens faste praksis, at en udpeget enhed har ret til aktindsigt³⁷ og indsigt i alle de oplysninger, der ligger til grund for Rådets afgørelse om at udpege vedkommende. Rådet har ikke bestridt, at meddelelsen blev forhindret af hensyn til fortroligheden. For så vidt angår Yassin Abdullah Kadi (som allerede var blevet udpeget af FN, og hvor EU's udpegelse derfor var en følgeforsanstaltning), er det muligvis tilstrækkeligt at meddele FN's begrundelse i sammendrag. I disse sager handlede Unionen derimod i henhold til sine egne sanktionsbeføjelser og burde have meddelt alle oplysninger.

73. Som jeg har forstået det, spørger Rådet, om det var med føje, at Retten fastslog, at den manglende meddelelse af medlemsstaternes forslag til opførelse på listerne til bankerne, således at de kunne fremsætte bemærkninger vedrørende disse forslag, var en tilsidesættelse af deres ret til forsvar.

74. Det anfægtes ikke, at alle forslag til opførelse på listerne i sidste ende blev meddelt bankerne, at nogle af dem ikke blev meddelt i tide til, at de kunne indgive bemærkninger til afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 inden den 15. september 2010, eller at de forslag – med en enkelt undtagelse – som ikke blev meddelt rettidigt, i realiteten ikke indeholdt beviser eller oplysninger, der rakte ud over begrundelserne i de anfægtede retsakter. Undtagelsen var det tredje forslag vedrørende Bank Saderat Iran, som anførte, at banken ydede finansielle tjenester til SIG, en enhed, der var udpeget af FN og Unionen. Det er således kun med hensyn til denne information, at tidligere meddelelse ville have påvirket den berørte parts mulighed for at indgive bemærkninger.

75. Jeg er dog enig med bankerne i, at de burde have haft rettidig aktindsigt i alle oplysninger i sagsakten, som Rådet lagde til grund – i det mindste for så vidt som den ikke indeholdt fortrolige oplysninger³⁸, således at de kunne indgive deres bemærkninger. De kunne ikke være sikre på, at deres bemærkninger var udførlige, medmindre de havde fuld adgang til i hvert fald de ikkefortrolige dele af sagsakten, som lå til grund for deres foreslåede udpegelse.

36 — Dom OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, præmis 137).

37 — Domme Rådet mod Fulmen og Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775 (herefter »Fulmen«), præmis 60) og Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 99).

38 — I nærværende sager rejstes der i forslagene til opførelse på listerne intet spørgsmål om fortrolighed, der kunne berettiggte ikke at meddele dem. De indeholder ingen oplysninger, bortset fra begrundelserne for at udpege bankerne som fastlagt i de appellerede domme (præmis 49 og 51 ovenfor; jf. også punkt 147 ff. nedenfor).

76. Det tilkom heller ikke Rådet at afgøre, hvilke elementer der var relevante, for så vidt angår bankernes bemærkninger³⁹. Den omstændighed, at de forslag, der ikke blev meddelt rettidigt, ikke indeholdt oplysninger, som bankerne ikke allerede havde kendskab til, bortset fra henvisningen til SIG i det tredje forslag vedrørende Bank Saderat Iran, kan ikke bruges som begrundelse for at tilbageholde dem eller udsætte deres meddelelse. Dette kunne bankerne først vide, når de havde set forslagene.

77. Endelig fremgår det af den retspraksis, som Rådet selv har påberåbt sig, at det er »efter anmodning herom fra den interesserede part, at Rådet har pligt til at give adgang til alle administrative dokumenter, som ikke er fortrolige, og som vedrører den omhandlede foranstaltning«⁴⁰, og Rådet anførte i sine anbringender ved første instans, at bankerne havde anmodet om yderligere oplysninger. Princippet om udstederens samtykke, som Rådet henviser til i disse anbringender, men ikke har gjort gældende under appellen, tilfører efter min mening ingen fortrolighedsstatus, for så vidt angår respekt for retten til forsvar for en enhed, hvis aktiver skal indefrys, til et dokument, hvis indhold alene vedrører den berørte enheds adfærd eller påståede adfærd. Et sådant indhold kan ikke være fortroligt over for den pågældende enhed.

78. Jeg mener derfor, at Rådet med sit argument ikke har påpeget en retlig fejl i denne henseende i de appellerede domme.

Fejl i Rådets undersøgelse

79. I deres første anbringende ved første instans fremførte bankerne, at Rådet ikke har foretaget en reel undersøgelse af omstændighederne i den foreliggende sag, men har begrænset sig til at vedtage de forslag, som er fremlagt af medlemsstaterne – en fejl, der gør sig gældende for både den indledende undersøgelse og den regelmæssige fornyede undersøgelse af disse retsakter.

80. I forbindelse med dette argument⁴¹ påpegede Retten Rådets pligt til at sikre, at de anfægtede retsakter var velbegrundede. Ved vedtagelsen af en første retsakt skal Rådet undersøge, om de oplysninger og beviser, som det forelægges af en medlemsstat i henhold til artikel 23, stk. 2, i afgørelse 2010/413, er relevante og velbegrundede. Ved vedtagelsen af efterfølgende retsakter vedrørende den samme enhed skal det på ny vurdere, om det er nødvendigt at opretholde de nævnte foranstaltninger i lyset af enhedens bemærkninger. I de foreliggende sager er der intet, der viser, at Rådet har undersøgt, om de oplysninger om bankerne, som det blev forelagt inden vedtagelsen af de første retsakter, hvor bankerne var opført, var relevante og velbegrundede. Den urigtige angivelse af størrelsen af den iranske stats andel i bankernes kapital, udgør et indicium for, at der ikke har fundet en prøvelse sted. Rådet har derfor »med vedtagelsen af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 ikke overholdt pligten til at undersøge, om de oplysninger og beviser vedrørende sagsøgeren, som det blev forelagt, var relevante og velbegrundede, hvilket medfører, at de nævnte akter er ulovlige«. I de efterfølgende retsakter rettede Rådet dog de urigtige angivelser og reagerede over for bankernes bemærkninger, hvilket viste, at det havde foretaget en fornyet gennemgang af omstændighederne i lyset af disse bemærkninger.

81. Retten anførte dog ikke, hvilken af begrundelserne for annullation i artikel 263, stk. 2, TEUF (inkompetence, væsentlige formelle mangler, overtrædelse af traktaterne eller af retsregler vedrørende deres gennemførelse samt magtfordrejning) den har baseret sin betragtning om de første retsakters ulovlighed på. På Domstolens anmodning har parterne i appelsagen udtalt sig om dette punkt.

39 — Jeg udelukker ikke, at Rådet kunne vælge kun at basere sig på bestemte oplysninger i sagsmappen, hvis det fandt, at de var tilstrækkelige til at begrunde udpegelsen af bankerne. Rådet ville dog tilsidesætte bankernes ret til forsvar, hvis det efterfølgende i forbindelse med en klagesag besluttede at basere sig på andre oplysninger, som var blevet tilbageholdt, og som bankerne derfor ikke havde haft mulighed for at indgive bemærkninger til.

40 — Dom Bank Melli Iran mod Rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 97).

41 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 97-104) og Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 91-98).

82. Rådet har tilkendegivet, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at Rådet er forpligtet til at undersøge, om de oplysninger og beviser, som det forelægges af en medlemsstat, er relevante og velbegrundede, ved vedtagelsen af en første retsakt om restriktive foranstaltninger. Hvilke oplysninger skal fremlægges for at påvise, at en sådan undersøgelse har fundet sted? Beviserne for bankernes støtte til Irans nukleare spredningsaktiviteter kom desuden fra fortrolige kilder, som ikke alle Rådets medlemmer havde adgang til. De kunne ikke have udført en sådan undersøgelse, og konklusionen om, at de ikke gjorde dette, var derfor irrelevant.

83. Med hensyn til retsgrundlaget for annullationen har Rådet bemærket, at bankernes anbringende var baseret på omstændigheder, der er omfattet af »væsentlige formelle mangler«. Den fejl, som Retten påpegede, var dog ikke en tilsidesættelse af begrundelsespligten, retten til forsvar eller retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Disse rettigheder kan ikke gøres gældende, inden en første afgørelse om indefrysning af aktiver er truffet. Det er nødvendigt at drage fordel af en overraskelseseffekt, fordi det er afgørende for foranstaltningens effektivitet⁴². Retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse kan først tilsidesættes, når en sådan afgørelse er truffet. Der er under ingen omstændigheder »væsentlige formelle krav«, som forpligter Rådet til at undersøge, om de oplysninger og beviser, som det forelægges til støtte for et forslag til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, er relevante og velbegrundede⁴³.

84. Bankerne har anført, at Retten ikke fastslog, at sagens akter skal vise, at undersøgelser er blevet foretaget, blot at de ikke er blevet foretaget. Rådet har ikke afvist, at det skal undersøge, om de oplysninger og beviser, som det forelægges, er relevante og velbegrundede, eller at det ikke foretog en sådan undersøgelse. Det har fastholdt, at det ikke kunne gøre det på grund af fortrolighedshensyn. Retten baserede sig på de manglende beviser for, at Rådet havde udført en egentlig undersøgelse, da den fastslog, at det ikke havde gjort det. Hvis de fremførte beviser kom fra fortrolige kilder, som Rådet som helhed ikke havde adgang til, var det tydeligvis ikke muligt at undersøge dette. Bankerne blev derfor opført på listerne på grundlag af beviser, som beslutningstageren ikke havde set, og som de eller Retten ikke har haft adgang til.

85. Med hensyn til retsgrundlaget for annullation er bankerne af den opfattelse, at Rådet – fordi det ikke undersøgte, om oplysningerne og beviserne vedrørende dem var relevante og velbegrundede – i) har foretaget et åbenbart urigtigt skøn og/eller tilsidesat deres ret til forsvar (overtrædelse af en retsregel vedrørende traktaternes gennemførelse) og ii) ikke har foretaget en indledende undersøgelse af forslaget til vedtagelse af restriktive foranstaltninger (tilsidesættelse af et væsentligt formelt krav).

86. I henhold til artikel 20, stk. 1, litra b), og artikel 23, stk. 2, i afgørelse 2010/413 er det Rådets opgave at udpege enheder, hvis aktiver skal indefrys. Det kan ikke uddelegere dette ansvar til medlemsstaterne. Rådet og medlemsstaterne skal samarbejde loyalt for at sikre, at personer, der opfylder kriterierne, og kun sådanne personer, opføres i bilag II. En fejl i forbindelse med den evalueringsproces, der er nødvendig for at gennemføre disse bestemmelser, udgør en overtrædelse af en retsregel vedrørende traktaternes gennemførelse.

87. Rådets pligt skal også ses i lyset af dom Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518), navnlig den forpligtelse, der er beskrevet i denne doms præmis 114 og 115: i) »omhyggeligt og upartisk at undersøge, om de fremførte grunde [til at udpege en enhed eller person] er velbegrundede«, når det afgør, om en opførelse skal opretholdes i lyset af den berørte parts bemærkninger, og ii) at vurdere, om det er nødvendigt at anmode FN's Sanktionskomité og via denne det FN-medlem, der har foreslået opførelsen, om at fremlægge – eventuelt fortrolige – oplysninger

42 — Dom Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461 (herefter »Kadi I«), præmis 338-341).

43 — I artikel 3, stk. 4, i Rådets forretningsorden anføres følgende: »På den foreløbige dagsorden kan der kun optages punkter, hvortil bilagene er fremsendt til Rådets medlemmer og til Kommissionen senest samme dag, som denne dagsorden blev afsendt.« De specifikke dokumenter, der kræves til en bestemt afgørelse, anføres dog ikke.

eller beviser, der kan sætte den kompetente EU-myndighed i stand til at opfylde sin pligt til at foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse. I det mindste nogle af disse oplysninger skal senere være tilgængelige for Unionens retsinstanser, således at Unionens retsinstanser med hensyn til »prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre en bestemt persons navn eller lade det forblive på listen [...] er lovlig«, kan »sikre sig, at denne afgørelse [...] er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag«. I den nævnte doms præmis 118 præciseres det, at disse forpligtelser er »processuelle garantier«. De må følgelig være væsentlige formelle krav som omhandlet i artikel 263 TEUF. Den fejl, som Retten konstaterede, må nødvendigvis være omfattet af den samme retlige begrundelse for annullation som tilsidesættelse af de forpligtelser, som Domstolen henviser til i Kadi II-dommen.

88. Ifølge bankernes indlæg underbygger dommen i sagen *Europäisch-Iranische Handelsbank mod Rådet*⁴⁴ dog en anden konklusion, hvorefter Rådet har pligt til at undersøge de oplysninger og beviser, det forelægges til støtte for et forslag til opførelse på listerne, og hvorefter tilsidesættelse af en sådan forpligtelse udgør et åbenbart urigtigt skøn, som samtidig udgør en overtrædelse af en retsregel vedrørende traktatens gennemførelse.

89. Ingen af de ovenstående betragtninger er dog til hinder for at konkludere, at Rådet med sin fejl tilsidesatte bankernes ret til forsvar, og det gælder også pligten til at give aktindsigt og følgelig også til at undersøge, at sagsmappen indeholdt de oplysninger og beviser, der som et minimum var nødvendige. Tilsidesættelse af retten til forsvar udgør tilsidesættelse af almindelige retsprincipper, som er retsregler vedrørende traktaternes gennemførelse.

90. Kommissionen kan ikke tilslutte sig, at sagsmappen skal indeholde bevis for, at Rådet har undersøgt, om de oplysninger og beviser, som det forelægges, er relevante og velbegrundede, inden det vedtager de relevante retsakter. En forkert angivelse i sagsmappen kan heller ikke være indicium for, at en sådan undersøgelse ikke er blevet foretaget. Irans nukleare spredningsaktiviteter foregår i sagens natur i det skjulte, og de indsamlede beviser skal derfor holdes strengt fortrolige for at undgå at bringe det internationale samarbejde og de personer, der indhenter oplysningerne, i fare. Eftersom Rådets undersøgelse af disse oplysninger skal være lige så fortrolig, har Retten ikke belæg for at konkludere, at der ikke er blevet foretaget undersøgelser. Opførelsen af bankerne er endvidere objektivt troværdig: De er større iranske banker med betydelig international tilstedeværelse og er underlagt den iranske regerings kontrol. De afviser ikke deres forretningsforbindelser med visse enheder på listerne, og de er blevet udpeget af FN's Sikkerhedsråd. På denne baggrund kan det ikke konkluderes, at medlemsstaternes repræsentanter blot har baseret sig på andre medlemsstats forslag, da de traf deres afgørelse i Rådet, således som Retten indirekte anfører.

91. Med hensyn til retsgrundlaget for annullationen er Kommissionen enig med Rådet og har tilføjet, at Retten i sagen *Europäisch-Iranische Handelsbank mod Rådet* (T-434/11, EU:T:2013:405) overvejede et tilsvarende argument under overskriften »åbenbart urigtigt skøn«. Den relevante retlige begrundelse var derfor »overtrædelse af traktaterne eller af retsregler vedrørende deres gennemførelse«. Rådets manglende undersøgelse af de oplysninger, det havde fået forelagt i disse sager, påvirkede ikke bankernes ret til forsvar, forhindrede ikke effektiv domstolsprøvelse og tilsidesatte ingen institutionelle regler i Rådets beslutningsproces.

92. Med hensyn til den retlige begrundelse for annullation har Det Forenede Kongerige tilkendegivet, at det kun kan være »overtrædelse af traktaterne eller af retsregler vedrørende deres gennemførelse«. Rettens ræsonnement vedrører den måde, hvorpå Rådet traf afgørelsen, ikke de formelle aspekter (som eksempelvis begrundelse eller retten til at blive hørt), der opstod, efter at afgørelsen var truffet. De anfægtede retsakter er retsregler vedrørende traktaternes gennemførelse. Hvis et kompetent organ

44 — Dom *Europäisch-Iranische Handelsbank mod Rådet* (T-434/11, EU:T:2013:405, præmis 166-170), som Retten henviste til i sit spørgsmål til parterne (jf. præmis 81 ovenfor).

i andre sammenhænge anvender bestemmelser urigtigt, begår fejl ved vurderingen af omstændigheder eller overskrider sine skønsmæssige beføjelser, annulleres afgørelsen på grundlag af et urigtigt skøn. Et urigtigt skøn, der resulterer i indførelse af restriktive foranstaltninger for bankerne, ville derfor være en overtrædelse af de retsregler, der tillader, at sådanne foranstaltninger pålægges.

93. Efter min mening er det nødvendigt først at afklare, på hvilket grundlag Retten fastslog, at Rådets manglende overholdelse af »pligten til at undersøge, om de oplysninger og beviser vedrørende sagsøgeren, som det blev forelagt, var relevante og velbegrundede« medførte, at de første retsakter var »ulovlige«.

94. Dette grundlag kan efter min mening kun være væsentlige formelle mangler eller overtrædelse af en retsregel vedrørende traktaternes gennemførelse (dvs. i nærværende sager forpligtelsen til at undersøge omstændighederne korrekt). Ved at behandle spørgsmålet under overskriften »tilsidesættelse af begrundelsespligten, sagsøgerens ret til forsvar og effektiv domstolsbeskyttelse« har Retten tilsyneladende vurderet, at det vedrørte væsentlige formelle mangler.

95. Der er dog ingen præcedens for at fastslå, at en forudgående undersøgelse af, om oplysninger og beviser er relevante og velbegrundede, inden vedtagelse af den første retsakt, udgør et »væsentligt formelt krav« for at træffe en afgørelse, selv om dette i princippet er højest ønskeligt, når omstændighederne tillader det. Enhver manglende vurdering af *alle* de tilgængelige oplysninger, hvorpå en begrundelse for at vedtage en retsakt er baseret, ville i så fald automatisk kunne ophæve den pågældende retsakt. I stedet bør det snarere erkendes, at en sådan mangel sandsynligvis vil resultere i en betydeligt højere risiko for fejlskøn, som så kunne udgøre en overtrædelse af en retsregel vedrørende traktaternes gennemførelse.

96. Alternativt kan det bemærkes, at Rådets manglende udførlige undersøgelse af forslaget til vedtagelse af restriktive foranstaltninger, som det har fået forelagt, tilsidesatte bankernes ret til forsvar. I henhold til fast retspraksis er overholdelse af retten til at blive hørt i enhver procedure, som vil kunne resultere i en bebyrdende retsakt, et grundlæggende EU-retligt princip, som skal overholdes, selv om der ikke er fastsat specifikke bestemmelser, og som indebærer, at de adressater for en beslutning, hvis interesser i væsentlig grad berøres deraf, skal have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende⁴⁵, og denne ret er et væsentligt formelt krav⁴⁶. Hvis Rådet ikke selv undersøgte beviserne til støtte for forslagene til opførelse på listerne, havde bankerne tydeligvis ikke mulighed for at gøre deres synspunkter med hensyn til disse beviser gældende.

97. En manglende undersøgelse af, om beviser er relevante og velbegrundede, inden der træffes en første afgørelse, kan dog ikke påvirke retten til forsvar for den person, der berøres af afgørelsen, medmindre denne person havde ret til at blive hørt, inden den første afgørelse blev truffet (hvilket ikke var tilfældet her)⁴⁷. Hvilke oplysninger eller beviser, der kunne eller burde have været meddelt bankerne på et senere tidspunkt og/eller forelagt Retten, er et helt andet spørgsmål. Som Rådet påpeger, var det nødvendigt med en overraskelseeffekt i forbindelse med de første afgørelser⁴⁸. På det tidspunkt, hvor bankerne kunne anfægte disse afgørelser, kunne de påpege de manglende undersøgelser. Deres ret til forsvar blev således ikke påvirket af interne mangler i den forudgående beslutningsproces.

45 — Jf. eksempelvis dom Kommissionen mod Lisrestal m.fl. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

46 — Jf. eksempelvis dom Kommissionen mod Italien (31/69, EU:C:1970:10, præmis 13). Der kan dog være undtagelser – jf. eksempelvis dom Parlamentet mod Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, præmis 57-60), hvor en EU-tjenestemand's midlertidige tjeneste ved en politisk gruppe kunne bringes til ophør uden først at høre tjenestemanden, når gruppen havde mistet tilliden til den pågældende.

47 — Jeg tager Lord Sumptions bemærkninger i præmis 32 ff. i sagen Bank Mellat mod Her Majesty's Treasury (nr. 2), der er nævnt i fodnote 21, til efterretning, men de er fremsat i en anden processuel sammenhæng. Jeg kan for mit eget vedkommende ikke udelukke muligheden for, at en overraskelseeffekt under meget særlige omstændigheder ikke er afgørende (det kan eksempelvis være, hvis en person under mistanke allerede lovligt tilbageholdes under omstændigheder, hvor han ikke er i stand til at overføre midler inden opførelse på listen). Overraskelse vil dog naturligvis normalt være påkrævet for at sikre effektiviteten.

48 — Jf. punkt 83 og fodnote 42 ovenfor; jf. også dom Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, præmis 90).

98. Efter min vurdering udgør Rettens formelle kritik af Rådets manglende undersøgelse af, om de oplysninger og beviser, der lå til grund for forslagene til opførelse på listerne, var relevante og velbegrundede, derfor ikke en selvstændig grund til at annullere de to anfægtede retsakter. Det betyder ikke, at kritikken ikke var berettiget, men manglende indicium for, at Rådet undersøgte, om de oplysninger eller beviser, det var i besiddelse af, var relevante og velbegrundede, var snarere en faktor, der skulle have været taget i betragtning ved vurderingen af den indholdsmæssige kvalitet af Rådets undersøgelse.

99. Jeg kan derfor tilslutte mig det argument, som Rådet har fremsat i appellen, hvorefter Retten med urette fastslog, at den manglende undersøgelse af, om de oplysninger og beviser, der lå til grund for forslagene til opførelse på listerne, var relevante og velbegrundede, medførte, at de første retsakter var ulovlige. Denne konklusion betyder dog ikke, at de appellerede domme kan ophæves alene af den grund. Spørgsmål vedrørende mangel på (eller manglende undersøgelse af) beviser rejses også i det næste anbringende.

Rådets åbenbart urigtige skøn

100. I deres første anbringende fremsat i første instans gjorde bankerne gældende, at de grunde, som Rådet havde fremført ikke opfyldte de betingelser, der er fastsat i afgørelse 2010/413, forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012, og at de ikke var underbygget af beviser. Som følge deraf foretog Rådet et åbenbart urigtigt skøn ved at vedtage restriktive foranstaltninger på grundlag af disse begrundelser.

101. I begge domme⁴⁹ henviste Retten til sin praksis⁵⁰, hvorefter domstolskontrollen med lovligheden af en retsakt, hvorved der er vedtaget restriktive foranstaltninger over for en enhed, udstrækker sig til også at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og en efterprøvelse vedrørende de beviser og oplysninger, som vurderingen hviler på. I tilfælde af indsigelse tilkommer det Rådet at fremlægge disse beviser og oplysninger med henblik på prøvelsen heraf ved Unionens retsinstanser. Retten undersøgte i dette lys, om de grunde, der ikke var alt for vage, var velbegrundede.

102. Med hensyn til Bank Mellat⁵¹ fandt Retten, at grund i) (statsligt ejerskab, som alene er gjort gældende i afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010) var urigtig og ikke kunne begrunde vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger i disse retsakter.

103. Med hensyn til grund iv) (moderselskab for FEE Bank, som er udpeget af FN's Sikkerhedsråd), er FEE Banks udpegelse i resolution 1929 kun begrundet i Bank Mellats påståede deltagelse i nuklear spredning, som er beskrevet i vendinger, der i det væsentlige svarer til grund vii) (medvirken til overførslen af millioner af dollars til det iranske atomprogram siden 2003). Den byggede på simple påstande, kunne ikke udskilles fra de grunde, der direkte vedrørte Bank Mellat selv, og kunne ikke begrunde vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte.

104. Hvad angår grund v) (ydelse til AEOI og Novin) er der ikke fremlagt beviser for eller oplysninger om, at Bank Mellat har leveret sådanne ydelser til AEOI. Banken erkendte at have leveret ydelser til Novin, men forklarede imidlertid, at den ophørte hermed efter vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for Novin. Udgjorde sådanne ydelser støtte til nuklear spredning som omhandlet i afgørelse 2010/413, forordning nr. 423/2007, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012? Spørgsmålet var, om banken handlede med henblik på at ophøre med leveringen af ydelser, da den fik kendskab til eller med rimelighed kunne nære mistanke om, at Novin deltog i nuklear spredning. Rådet

49 — Jf. domme Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 109-112) og Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 103-106).

50 — Dom Bank Melli Iran mod Rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 37 og 107).

51 — Jf. Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 113-139).

havde ikke fremlagt præcis og konkret dokumentation for eller præcise og konkrete oplysninger om, at banken havde kendskab til Novins deltagelse inden vedtagelsen af FN's restriktive foranstaltninger. Med hensyn til den efterfølgende periode accepterede institutionerne, at der efter bankens umiddelbare anvisninger ikke blev leveret yderligere ydelser til Novin, bortset fra udestående betalinger, der ikke vedrørte nuklear spredning. På grundlag af artikel 20, stk. 6, i afgørelse 2010/413, artikel 9 i forordning nr. 423/2007, artikel 18 i forordning nr. 961/2010 og artikel 25 i forordning nr. 267/2012, som i det væsentlige tillader, at de midler, der tilhører enheder, som er omfattet af restriktive foranstaltninger, frigives med henblik på at foretage betalinger i henhold til de forpligtelser, som enhederne har påtaget sig forud for deres opførelse, så længe nævnte betalinger ikke er knyttet til nuklear spredning, fastslog Retten, at omstændighederne ikke kunne begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for banken. Eftersom de restriktive foranstaltninger ikke var begrundet i grund i), iv) eller v), tiltrådte Retten Bank Mellats andet anbringende.

105. Med hensyn til Bank Saderat Iran⁵² fandt Retten, at den første begrundelse (statslig ejerandel på 94% i afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010, delvist statsligt ejerskab i efterfølgende retsakter) var urigtig med hensyn til ejerandelen på 94% og utilstrækkelig med hensyn til det delvise ejerskab til at begrunde, at banken ydede støtte til nuklear spredning. Den kunne derfor ikke begrunde de restriktive foranstaltninger.

106. Hvad angår grund iv) (håndtering af rembourser for MEC i 2003) havde Rådet ikke godtgjort, at sådanne tjenester blev leveret til MEC, eller at banken var bekendt med, at selskabet, som i 2003 endnu ikke var omfattet af restriktive foranstaltninger, var involveret i nuklear spredning. Denne grund kunne derfor ikke begrunde de restriktive foranstaltninger.

107. Det samme gjorde sig gældende i forhold til grund v) (tjenester til SIG) for så vidt angik afgørelse 2011/783, gennemførelsesforordning nr. 1245/2011 og forordning nr. 267/2012. Rådet havde ikke fremlagt bevis for at godtgøre, at banken havde leveret finansielle tjenester til SIG efter vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for sidstnævnte, eller at den tidligere havde haft kendskab til gruppens deltagelse i nuklear spredning.

108. Hvad angår grund iii) (tjenester DIO og IEI) accepterede banken, at DIO og IEI deltog i nuklear spredning, og at den tidligere havde håndteret deres rembourser, men ikke at disse tjenester kunne begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger – de var løbende banktjenester vedrørende eksportrembourser, der var udstedt af andre banker, og som ikke vedrørte nuklear spredning. Retten anmodede derfor Rådet om oplysninger om rembourserne, men Rådet fremlagde ikke sådanne oplysninger. Retten tiltrådte ikke argumentet om, at banken heller ikke havde fremlagt sådanne oplysninger. Det tilkom Rådet at fremlægge de beviser og oplysninger, det lagde til grund. Det forhold, at det var umuligt at prøve, om bankens argumenter var velbegrundede, burde ikke komme banken til skade. Eftersom dette skyldtes Rådets manglende overholdelse af dets pligt til at fremlægge relevante beviser og oplysninger, tiltrådte Retten det andet anbringende.

109. I appellen har Rådet anført, at Retten begik en retlig fejl ved at tiltræde bankernes påstande.

110. Det har for det første gjort gældende, at den tvivl, som generaladvokat Bot gav udtryk for i Kadi II-sagen⁵³ med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt retspraksis vedrørende omfanget af retslig prøvelse af komplekse økonomiske vurderinger bør finde anvendelse i terrorsager, og om hvorvidt analyser og efterretningstjenesternes kilder bør undergives Unionens retsinstansers prøvelse, bør finde anvendelse i forbindelse med spørgsmålet om Irans skjulte nukleare aktiviteter. Når de oplysninger og beviser, der ligger til grund for forslagene til opførelse på listerne, kommer fra fortrolige kilder, kan Rådet lovligt beskytte disse kilder ved at støtte sin sag på de begrundelser, den pågældende

52 — Jf. Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 106-117).

53 — Jf. forslaget til afgørelse Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:176, punkt 66).

medlemsstat har foreslået, såfremt de objektivt set er troværdige. Det var tilfældet med hensyn til større iranske banker med international tilstedeværelse, som var underlagt den iranske regerings kontrol, hvilket var i overensstemmelse med princippet om gensidig tillid mellem medlemsstaterne og mellem sidstnævnte og EU-institutionerne, og princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU.

111. Rådet har derefter henvist til Menneskerettighedsdomstolens praksis: »Retten til at få meddelelse om relevante beviser er ikke absolut. I alle straffesager kan der være modstridende interesser – som f.eks. den nationale sikkerhed eller nødvendigheden af at beskytte vidner, som risikerer at blive udsat for hævnaktioner, eller hemmeligholdelse af kriminalefterforskningsmetoder – som skal afvejes i forhold til den anklagedes rettigheder [...]. Det kan i visse tilfælde være nødvendigt at hemmeligholde bestemte beviser for forsvaret af hensyn til en anden persons grundlæggende rettigheder eller for at sikre en vigtig samfundsinteresse«⁵⁴. Denne udtalelse vedrørte strafferetlige anklager og er så meget desto mere relevant for restriktive foranstaltninger, som blot er sikkerhedsforanstaltninger. Hvis fortrolige beviser afsløres, kan det bringe personers liv eller sikkerhed samt de anvendte metoder i fare. Hvis oplysninger leveres i fortrolighed af et tredjeland, skal det internationale samarbejde opretholdes.

112. Rådet har videre anført, at Retten ikke lagde tilstrækkelig vægt på FN's resolutioner i dens vurdering af begrundelserne. I Kadi I-dommen fremhævede Domstolen det forhold, at »[Unionen] bør [...] tillægge den omstændighed en særlig betydning, at Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolutioner i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt, i overensstemmelse med artikel 24 i denne pagt udgør udøvelsen af det overordnede ansvar, som dette internationale organ er tillagt for at opretholde fred og sikkerhed på verdensplan ...«⁵⁵. Som generaladvokat Bot bemærkede i Kadi II-sagen, kræver bekæmpelse af terror »tillid og samarbejde [...] snarere end mistillid« mellem Den Europæiske Union og FN, som deler de samme værdier vedrørende respekt for grundlæggende rettigheder⁵⁶. Disse bemærkninger er i overensstemmelse med artikel 3, stk. 5, og artikel 21, stk. 1 og stk. 2, litra c), TEU og erklæring nr. 13 af 13. december 2007.

113. Rådet har derefter fremsat specifikke anbringender i forhold til hver af de appellerede domme.

114. I Bank Mellat-dommen fandt Retten for det første med urette, at grund iv) (moderselskab for FEE Bank, som er udpeget i resolution 1929) skulle adskilles fra de andre grunde vedrørende Bank Mellat. Ved at afvise FN's Sikkerhedsråds erklæring vedrørende Bank Mellats håndtering af transaktioner til iranske kerneenergi-, missil- og forsvarsenheder som en simpel påstand tilsidesatte Retten grundlæggende retspraksis vedrørende forholdet mellem EU-retten og FN's resolutioner samt EU-traktaternes bestemmelser. Den burde have fastslået, at Sikkerhedsrådets klare erklæring udgjorde tilstrækkelig begrundelse for Den Europæiske Unions restriktive foranstaltninger over for Bank Mellat.

115. Hvad angår Rettens vurdering, hvorefter grund v) (bankydelse til Novin) ikke kunne begrunde de anfægtede retsakter, fordi banken havde afbrudt sine forbindelser med Novin, efter at den havde fået kendskab til selskabets udpegelse, har Rådet gjort gældende, at leveringen af ydelser til Novin, mens selskabet deltog i udviklingen af Irans nukleare spredningsaktiviteter, viser, at banken sandsynligvis også i fremtiden vil levere sådanne ydelser til andre, der deltager i de samme aktiviteter. En sikkerhedsmæssig indefrysning af aktiver var derfor begrundet, uanset om banken rent faktisk vidste, om sådanne enheder deltog i disse aktiviteter, eller om de leverede ydelser skulle bruges i forbindelse med disse aktiviteter. Ydelserne til Novin udgjorde støtte til Irans nukleare spredningsaktiviteter som

54 — Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom i sagen Jasper mod Det Forenede Kongerige [GC], nr. 27052/95, § 52, 16.2.2000.

55 — Dom Kadi I (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 294).

56 — Forslag til afgørelse Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:176, punkt 85).

omhandlet i afgørelse 2010/413, forordning nr. 961/2010 og forordning nr. 267/2012, som Retten fortolkede urimeligt snævert. Den satte derved i strid med sin egen praksis sit eget skøn vedrørende hensigtsmæssigheden i stedet for Rådets med hensyn til de omstændigheder, der kan begrunde en indefrysning af aktiver⁵⁷.

116. Ifølge Rådet har Retten i dommen i sagen Bank Saderat Iran med urette har undladt at tage hensyn til resolution 1803, der opfordrer staterne »til at udvise agtpågivenhed med hensyn til virksomhed, der udøves af finansielle institutioner beliggende på deres område sammen med Bank Saderat og dens afdelinger og datterselskaber i udlandet, med henblik på at undgå, at denne virksomhed bidrager til spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller til udviklingen af fremføringssystemer til kernevåben som omhandlet i resolution 1737 (2006)«. Der må have været en god grund til at fastslå, at banken bidrog til Irans nukleare spredningsaktiviteter, men Retten tog ikke hensyn hertil.

117. Desuden var grund iii) (håndtering af rembourser for DIO og IEI, efter at de begge var blevet udpeget af FN og EU) i sig selv tilstrækkelig til at begrunde de restriktive foranstaltninger. Rembourser for varer, som var eksporteret af DIO og IEI, kunne indirekte vedrøre Irans nukleare spredningsaktiviteter. Det er derfor forkert, når det fastslås, at håndtering af eksportrembourser for udpegede enheder ikke kunne begrunde anvendelsen af bestemmelserne om indefrysning af aktiver over for banken. Her anlagde Retten atter en urimeligt snæver fortolkning og satte sit eget skøn i stedet for Rådets. Endvidere burde Retten have krævet, at banken, og ikke Rådet, skulle fremlægge yderligere oplysninger, eftersom Rådet havde anført datoen for bankens håndtering af rembourserne (marts 2009) og de berørte opførte enheder (DIO og IEI), og eftersom disse faktiske omstændigheder var ubestridte.

118. Kommissionen har påpeget, at bankernes aktiviteter skal ses i et globalt perspektiv. Opførelserne blev fastlagt i Sikkerhedsrådet, og Rådet skal tage sådanne retningslinjer i betragtning. Retten kan ikke kun basere sig på Rådets beviser for specifikke transaktioner og tilsidesætte det forhold, at bankernes aktiviteter på internationalt plan blev anset for mistænkelige med hensyn til Irans nukleare spredning. De restriktive foranstaltninger blev vedtaget som reaktion mod Irans fortsatte nuklearprogram og manglende samarbejde med IAEA. Aktiverne for en række iranske banker var blevet indefrosset med den begrundelse, at Iran vil anvende bankfaciliteter til at betale for importerede materialer og teknologier. En iransk importør vil sandsynligvis henvende sig til en international iransk bank for at åbne rembourser. Ved at afskære en sådan bank fra et større marked støttes det internationale samfunds mål. Retten tog ikke hensyn til Rådets politiske skønsbeføjelser til at afgøre truslens alvor og vælge midlerne til at forebygge den.

119. Hvad angår Bank Mellat har Kommissionen anført, at den tidligere levering af ydelser til Novin klart viser, at banken kan levere ydelser til importører, der deltager i nuklear udvikling og spredning. Rådet skal kunne forhindre fremtidig levering af sådanne ydelser uden at skulle påvise en direkte forbindelse mellem specifikke ydelser eller transaktioner og nuklear spredning. Når Rådet afviser opførte enheders rettigheder i forhold til Unionens sikkerhedsmæssige interesser, skal det have visse skønsbeføjelser, så det kan afgøre, om leveringen af finansielle ydelser hjælper de opførte enheder med at sprede nukleare aktiviteter.

120. Hvad angår Bank Saderat Iran har Kommissionen bemærket, at banken erkender at have leveret ydelser til i hvert fald DIO og IEI, som begge deltager i nuklear spredning. Kriterierne i artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning nr. 267/2012 (»at støtte Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter«) er således opfyldt. Det er ikke nødvendigt at bevise, at specifikke ydelser eller transaktioner var direkte forbundet med sådanne aktiviteter. Midler og aktiver tilhørende enheder, der notorisk deltager i nuklear spredning, vil næppe være udspecificeret, således at der kan skelnes mellem nuklearrelaterede

57 — Jf. dom People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (T-256/07, EU:T:2008:461, præmis 138 og den deri nævnte retspraksis).

og andre aktiviteter. Som Retten selv har bemærket i Bank Mellat-dommen⁵⁸, bør en udenlandsk finansiel institution ophøre med leveringen af finansielle ydelser til en kunde, når den med rimelighed kan nære mistanke om, at den pågældende kunde deltager i, er direkte forbundet med eller yder støtte til nuklear spredning.

121. Det Forenede Kongerige er enig med de to institutioner og har bemærket, at Retten fejlagtigt benyttede en tilsvarende tilgang i dommen i sagen Bank Melli Iran⁵⁹. Udbetalingerne i hver sag (legater og omkostninger knyttet til forsknings- og udviklingsaktiviteter på det nukleare område, som lå til grund for opførelsen af Bank Melli Iran, og håndtering af rembourser for enheder i forsvars- og elektricitetsindustrien i denne sag) skete efter udpegelse af de pågældende enheder. Det Forenede Kongerige har også bemærket, at behovet for at foretage en afvejning mellem sikkerhedshensyn og nødvendigheden af at sikre, at EU-institutionernes afgørelser er hensigtsmæssige og velbegrundede, blev gjort gældende i Fulmen-dommen⁶⁰.

122. Bankerne har bemærket, at Rådet ikke hævder, at påstandene var underbygget af beviser, men at det ikke skal fremlægge sådanne oplysninger eller beviser. De har også anført, at den manglende tilstrækkelighed af grund i) (statslig ejerandel) ikke bestrides i nogen af sagerne. Rådet kan dernæst ikke gøre gældende, at Retten ikke tog behørigt hensyn til de fortrolige kilder til de bagvedliggende beviser, eftersom det ikke nævnte fortrolighed i første instans. Påstanden om, at principperne om tillid og samarbejde mellem EU's institutioner og medlemsstater giver Rådet tilladelse til at henholde sig til en medlemsstats oplysning om, at der foreligger beviser, er i strid med retsstatsprincippet. Bankerne har hver især fremsat seks yderligere bemærkninger i den henseende.

123. Rådets pligt til at fremlægge beviser følger for det første af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Den retlige prøvelse af den materielle lovlighed af en afgørelse om vedtagelse af restriktive foranstaltninger omfatter derfor også en undersøgelse af de faktiske omstændigheder samt de beviser og oplysninger, der er fremlagt til støtte herfor, ikke kun af den teoretiske sandsynlighed⁶¹.

124. Hvis bevisbyrden for det andet pålægges den sanktionerede enhed, skal denne føre bevis for en negativ, betydelig og uhensigtsmæssig afvigelse fra Domstolens retspraksis.

125. Princippet om loyalt samarbejde kræver for det tredje, at medlemsstaterne er oprigtige over for Rådet, og at Rådet er åbent og oprigtigt i retssager.

126. Rådets holdning betyder for det fjerde, at det overlader det til én medlemsstat at vurdere, om der foreligger gyldige og troværdige beviser, som opfylder et kriterium for udpegelse. Dette bagatelliserer både kravet om, at Rådet skal handle enstemmigt, når det indfører restriktive foranstaltninger⁶², og det indlysende behov for, at en beslutningstager handler på grundlag af beviser, han kan se og vurdere. Uddelegering af denne funktion til én medlemsstat udgør en undvigelse af ansvar, er klart ulovligt og er ikke tilladt (og endnu mindre påkrævet) i henhold til princippet om loyalt samarbejde.

127. For det femte kan behovet for at beskytte fortrolige oplysninger ikke bruges som begrundelse for ikke at meddele disse beviser til parterne eller deres advokater. Dette kan ikke berettige, at beviser, som Rådet henholder sig til, tilbageholdes for den domstol, for hvilken der verserer et annullationssøgsmaal. Rådet går langt videre end Menneskerettighedsdomstolen i Jasper-dommen⁶³. Det er uden betydning,

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 125.

59 — Dom Bank Melli Iran mod Rådet (T-35/10 og T-7/11, EU:T:2013:397, præmis 143-149).

60 — Dom Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

61 — Domme E og F (C-550/09, EU:C:2010:382, præmis 57), Melli Bank mod Rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137, præmis 46), OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, præmis 159), Fulmen mod Rådet (T-439/10 og T-440/10, EU:T:2012:142, præmis 96 og 97) og Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 142).

62 — Artikel 31, stk. 1, TEU.

63 — Jf. fodnote 54.

at procesreglementet ikke udtrykkeligt pålægger Unionens retsinstanser at tage hensyn til beviser, der ikke er blevet meddelt parterne eller deres advokater. Reglerne skal fortolkes i lyset af de almindelige principper om tavshedspligt, der er fælles for alle EU-institutioner, herunder Unionens retsinstanser⁶⁴. Domstolen kan således kræve, at den får adgang til beviser, som parterne eller deres advokater ikke har adgang til.

128. Rådet kan for det sjette ikke blot påstå, at der er tale om sikkerhedsmæssige hensyn. Det skal fremlægge tilstrækkelige detaljer til, at Domstolen kan vurdere, om dette er tilfældet, og om de berettiger til en begrænsning af de processuelle rettigheder. I en national sammenhæng, hvor sikkerhedsmæssige hensyn lægges til grund for ufuldstændig fremlæggelse af oplysninger, skal den kompetente myndighed påvise, at sikkerheden ellers ville blive kompromitteret. Der er ikke en formodning for, at de hensyn, som en national myndighed har påberåbt sig, foreligger og er velbegrundede⁶⁵. Det samme må analogt gælde for Rådet.

129. Som svar til Det Forenede Kongerige har bankerne i replikken anført, at omstændighederne i sag Bank Melli Iran (T-35/10 og T-7/11, EU:T:2013:397) adskiller sig fra omstændighederne i deres egne sager. I den nævnte sag fastslog Retten, at sagsøgeren havde foretaget betalinger på vegne af AEOI, og at, eftersom højtuddannede medarbejdere er afgørende for nuklear forskning og udvikling, betalingen af selv forholdsvis små legater, der havde til formål at sikre uddannelse på området, udgør støtte til disse aktiviteter. I bankernes sager var det ikke muligt at fastslå tilsvarende omstændigheder, da Rådet ikke havde fremlagt oplysninger. Med hensyn til henvisningen til dom Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775) har bankerne bemærket, at dommens præmis 57-83 støtter deres holdning, navnlig præmis 78: »Eftersom Unionens kompetente myndighed har afvist at fremlægge beviser for Unionens retsinstanser, påhviler det [...] Unionens retsinstanser alene at lægge de oplysninger, som er meddelt dem, til grund«.

130. Med hensyn til grund iv) (moderselskab for FEE Bank, som er udpeget i resolution 1929) har Bank Mellat i forbindelse med sin sag bemærket, at kravet om, at Unionens retsinstanser skal tage behørigt hensyn til FN's resolutioner, ikke fritager dem fra pligten til at prøve EU-retsakternes lovlighed. Domstolen skal på grundlag af de grundlæggende rettigheder i henhold til EU-retten sikre fuldstændig prøvelse af enhver EU-foranstaltning, der har til formål at gennemføre resolutioner, som er vedtaget af FN's Sikkerhedsråd i medfør af kapitel VII i De Forenede Nationers pagt⁶⁶. Desuden besluttede Sikkerhedsrådet ikke at udpege Bank Mellat. Rådet gennemførte ikke FN-sanktioner, hvorfor en fuldstændig prøvelse af omstændighederne bag opførelsen er påkrævet. I denne sammenhæng skal det vurderes, om Sikkerhedsrådets erklæringer er velbegrundede. Der er ikke fremlagt bevis for, at Rådet lagde disse erklæringer til grund. Grund iv) er blot, at Bank Mellat er moderselskab for FEE Bank, som selv er udpeget. Der henvises ikke til Sikkerhedsrådets vage erklæring om Bank Mellat.

131. Med hensyn til det første led af grund v) (ydelse til AEOI) har banken afvist påstanden om, at princippet om loyalt samarbejde berettiger Rådet til uden kontrol at basere sig på ikkefremlagte beviser leveret af en enkelt medlemsstat. I henhold til artikel 4, stk. 3, TEU samarbejder institutionerne alene med de nationale organer ved gennemførelsen af de opgaver, der følger af traktaterne⁶⁷. Hvis denne bestemmelse kunne anvendes til at tilsidesætte retten til forsvar eller retten til fuld domstolsprøvelse, ville institutionerne i virkeligheden medvirke til, at en medlemsstat undviger sine forpligtelser i henhold til traktaterne. I medfør af princippet om loyalt samarbejde skal medlemsstaterne samarbejde med institutioner for at støtte Unionens aktiviteter og for at sikre overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, ikke hindre, at de gennemføres efter hensigten. Der er fastlagt en primær forpligtelse for medlemsstaterne til at støtte Unionens mål og højst en

64 — Dom Adams mod Kommissionen (145/83, EU:C:1985:448, præmis 28).

65 — Dom ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, præmis 61).

66 — Dom Kadi I (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 283-285, 299, 303, 304, 306-308 og 326).

67 — Jf. også dom X (C-429/07, EU:C:2009:359, præmis 21).

sekundær forpligtelse for institutionerne til at støtte de nationale politikker, som ikke er i strid med Unionens politikker. Rådets anvendelse af udokumenterede oplysninger fra en enkelt medlemsstat til at vedtage sanktioner for hele Den Europæiske Union er i strid med retten til fuld prøvelse af EU-retsakter for overensstemmelse med alle grundlæggende rettigheder, som er garanteret i henhold til EU-retten. Under sådanne omstændigheder ville princippet i virkeligheden underminere EU-rettens forrang for national ret.

132. Med hensyn til det andet led af grund v) (ydelse til Novin) kan Rådet for det første ikke anfægte Rettens vurdering af omstændighederne eller anmode Domstolen om at sætte sin egen vurdering i stedet. For det andet »er alene risikoen for, at den omhandlede enhed i fremtiden vil yde støtte til nuklear spredning, derimod ikke tilstrækkelig«⁶⁸. Der foreligger for det tredje ikke en sådan risiko, og der er ikke belæg for at påstå det. Retten fandt, at banken ikke ydede støtte til spredningsfølsomme nukleare aktiviteter. Det ville være irrationelt at konkludere, at banken sandsynligvis vil levere banktjenester i fremtiden, der kan udgøre sådan støtte. Når banken ikke tidligere har støttet iransk nuklear spredning, er der tværtimod ingen grund til at antage, at den vil gøre det i fremtiden.

133. Med hensyn til grund iv) (håndtering af rembourser i 2003 på vegne af MEC) og grund v) (finansielle tjenester til SIG) har Bank Saderat Iran anført, at den havde afvist påstandene, og at Rådet ikke havde fremlagt beviser, der underbyggede dem. Retten fastslog derfor med rette, at Rådet havde foretaget et åbenbart urigtigt skøn.

134. Hvad angår grund iii) (håndtering af rembourser for DIO og IEI) har banken erkendt, at det deltog i håndteringen af eksportrembourser *til fordel for* DIO og IEI (udstedt og betalt af internationale banker, som ikke var udpeget), men ikke at den har håndteret rembourser *for* DIO og *for* IEI eller var involveret efter deres udpegelse. Rådet fremlagde ingen beviser for, at der ikke var tale om almindelige banktjenester, der ikke vedrørte nuklear spredning. Retten fastslog derfor med rette, at Rådet skulle fremlægge oplysninger, eftersom den påberåbte sig specifikke rembourser, som banken angiveligt havde håndteret, og det bør ikke lægges banken til last, at det ikke kunne afgøres, om argumenterne var velbegrundede. Retten konstaterede, at Rådet ikke havde godtgjort, at »håndtering« af eksportrembourser kan udgøre støtte til Irans nukleare aktiviteter som omhandlet i de anfægtede retsakter.

135. Det kan ikke kræves af en enhed, der er genstand for restriktive foranstaltninger, at den skal afvise grundlaget for deres indførelse. Det må være Rådet, der skal bevise dets påstande. En medlemsstat skal ganske vist afvise påstande i traktatbrudsprocedurer, men medlemsstaterne skal samarbejde loyalt for at sikre, at EU-retten gennemføres. En sådan forpligtelse gælder ikke for enheder, der er underlagt restriktive foranstaltninger. Banken fremlagde dog frivilligt oplysninger om sine banktjenester til DIO og IEI; Rådet gengældte ikke dette – i strid med dets pligt til loyalt samarbejde med Retten.

136. Endelig kan Rettens dom ikke ophæves med henvisning til, at den ikke har anerkendt af Sikkerhedsrådets erklæring, der ikke er tilknyttet en begrundelse for at udpege banken. Denne erklæring kan heller ikke udgøre en sådan begrundelse, da den ikke nævnes i begrundelserne eller i et forslag til opførelse på listerne, og da den ikke opfylder kriterierne for opførelse. Rådet har endvidere ikke forklaret, hvordan Rettens analyse kunne være blevet ændret ved at »anerkende« denne erklæring, som ikke dokumenterer nogen af Rådets påstande. Det er ren spekulation at sige, at Sikkerhedsrådet må have haft god grund til at erklære, at bankerne bidrog til Irans nukleare aktiviteter. Om der var tale om et sådan bidrag, er en omstændighed, som Rådet skal bevise. Det er lige så spekulativt at hævde, at Sikkerhedsrådet ikke udpegede banken som følge af divergerende politiske og økonomiske interesser. Den korrekte slutning er, at der ikke forelå beviser, der kunne berettiggende en udpegelse.

68 — Dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (T-509/10, EU:T:2012:201, præmis 115).

137. I lyset af alle disse argumenter er der efter min mening to sæt spørgsmål, der skal behandles.

138. Hvad skulle Rådet for det første gøre med henblik på lovligt at pålægge bankerne restriktive foranstaltninger? Var det navnlig nødvendigt (som Retten i det væsentlige fandt) at give specifikke eksempler på adfærd, der på nogen som helst måde i henhold til de kriterier, der er anført i henholdsvis forordning nr. 423/2007, afgørelse 2010/413, forordning nr. 961/2010 eller forordning nr. 267/2012, støttede spredningsfølsomme nukleare aktiviteter? Eller var det (som Rådet nu i det væsentlige har gjort gældende) tilstrækkeligt, at bankerne objektivt set er i stand til at yde sådan støtte i fremtiden via transaktioner, der naturligt er omfattet af deres virksomhed, og at det – med hensyn til den overordnede sammenhæng (herunder erklæringer i FN's resolutioner og tidligere adfærd, hvor det ikke skal bevises, at den har udgjort bevidst eller informeret støtte eller har haft direkte forbindelse til Irans nukleare spredningsaktiviteter) – er sandsynligt, at de vil gøre det?

139. Det andet sæt spørgsmål vedrører tilgængeligheden af beviser, som underbygger de grunde, der gives for indførelsen af restriktive foranstaltninger. Det er utænkeligt, at sådanne foranstaltninger kan begrundes uden nogen form for beviser, men det skal dog overvejes, i hvilket omfang beviserne, navnlig hvis de er fortrolige, skal gøres tilgængelige for de parter, der er genstand for foranstaltningerne, for Retten og for Rådet selv, med henblik på at opfylde kravene om både korrekt undersøgelse af de faktiske omstændigheder og om en passende domstolsprøvelse af denne undersøgelse.

140. Med hensyn til begge sæt spørgsmål har Rådet efter min mening ikke godtgjort, at der er tale om retlige fejl, som kan begrunde ophævelsen af de appellerede domme.

141. For det første er kriterierne for at opføre personer, enheder eller organer på listerne over parter, hvis aktiver og ressourcer skal indefrys, dem, som Rådet selv har opstillet. De er klare og specifikke. Det er faktiske omstændigheder, der kan dokumenteres med faktiske beviser. De vedrører de berørte parter faktiske adfærd (eller stilling), som kan kontrolleres – ikke den teoretiske mulighed for en bestemt adfærd i fremtiden.

142. De fastlagte kriterier⁶⁹ omfatter navnlig ikke det simple forhold, at en FN-resolution angiver, at en part har håndteret transaktioner (som Bank Mellat i resolution 1929), eller opfordrer til agtpågivenhed (som for Bank Saderat – muligvis ikke samme enhed som Bank Saderat Iran – i resolution 1803), når der ikke er foretaget en egentlig udpegelse i eller i henhold til en FN-resolution med henblik på indefrysning af aktiver og ressourcer. De omfatter heller ikke det forhold alene, at en part er i stand til at eller med sandsynlighed vil deltage i adfærd af de anførte typer, men kun – og udtrykkeligt – selve den konstaterede deltagelse i sådan adfærd. Endelig omfatter kriterierne i EU-retten for opførelse på listerne over parter, hvis aktiver og ressourcer skal indefrys, ikke den blotte mistanke om eller rimelige grunde til at tro, at de mere specifikke kriterier er opfyldt. Det medgives, at sidstnævnte i en vis grad afviger fra punkt 21 i resolution 1929, som betegner indefrysning af aktiver og ressourcer som en foranstaltning, der træffes, når en stat har »oplysninger, der giver rimelig grund til at tro, at sådanne [...] aktiver eller ressourcer kan bidrage til spredningsfølsomme nukleare aktiviteter ...«⁷⁰. Der er dog stadig et krav om de bagvedliggende oplysninger. Under sådanne omstændigheder foreskriver samme punkt en anden mulighed, nemlig øget overvågning af finansielle transaktioner, hvilket var den mulighed, som Rådet valgte⁷¹.

69 — Jf. præmis 4 ff. ovenfor.

70 — Jf. præmis 7 ovenfor.

71 — Jf. eksempelvis artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 423/2007, 21. betragtning til og artikel 10, stk. 1, litra d), i afgørelse 2010/413, artikel 5, stk. 3, artikel 12, stk. 2, og artikel 23, stk. 1, litra d), i forordning nr. 961/2010 og artikel 3, stk. 5, artikel 5, stk. 3, artikel 18, stk. 2, og artikel 32, stk. 1, litra d), i forordning nr. 267/2012.

143. De grunde, som Rådet har anført for at opføre bankerne på listerne, er endvidere i sig selv af faktisk karakter og kan dokumenteres ved faktiske beviser, og de vedrører bankernes adfærd eller stilling, som objektivt kan kontrolleres. Det er dog ikke alle grundene, der specifikt svarer til de kriterier for opførelse, som Rådet selv har opstillet. For så vidt angår Bank Mellat, er dens status som moderselskab for den af FN's resolution udpegede FEE Bank formelt ikke omfattet af disse kriterier⁷².

144. Jeg har allerede givet udtryk for den opfattelse, at de anførte grunde bør vurderes som en helhed, for så vidt som de, når de læses samlet, forklarer og underbygger hinanden. Jeg mener derfor, at Retten ikke burde have tilsidesat den mulige betydning af eksempelvis delvist statsligt ejerskab af Bank Saderat Iran⁷³ eller Bank Mellats ejerskab af FEE Bank ved vurderingen af de andre og mere specifikke grunde, for så vidt som disse elementer var baseret på tilstrækkelige beviser eller ikke var anfægtet.

145. Jeg mener dog ikke, at Retten kan kritiseres for ikke at have draget konklusioner med hensyn til Bank Mellat på grundlag af udokumenterede spekulationer om, at det blot var politisk uenighed i Sikkerhedsrådet, der førte til udpegelsen af FEE Bank, men ikke af Bank Mellat. Det er kun såfremt der havde foreligget faktiske beviser for grundene til den (ved første indtryk godt nok overraskende) sontring, at Retten skulle have taget hensyn til dem.

146. Retten kan heller ikke kritiseres for – på grundlag af den omstændighed, at bankerne havde leveret ydelser til visse enheder, der var involveret i nuklear udvikling, men som først efterfølgende blev udpeget – ikke at konkludere, at de sandsynligvis ville levere ydelser til andre sådanne enheder, og at en sådan sandsynlighed – hvis den forelå – kunne begrunde restriktive foranstaltninger. På den ene side mener jeg ikke (navnlig fordi bankerne afviste ethvert forudgående kendskab til deres kunders deltagelse i nukleare aktiviteter), at en sådan omstændighed kan begrunde, at der er større sandsynlighed for, at de vil levere sådanne ydelser i fremtiden, end at andre banker vil gøre det; på den anden side er det under alle omstændigheder ikke sandsynligheden for at levere finansielle tjenester til udpegede enheder, men selve leveringen af sådanne tjenester, der udgør kriteriet for opførelsen på listen over parter, hvis aktiver og ressourcer skal indefrys.

147. Jeg vil derfor gå videre til det andet brede spørgsmål vedrørende tilgængeligheden af beviser, navnlig vedrørende deres eventuelt fortrolige karakter, et forhold, hvor jeg ikke kan tiltræde Rådets argumenter.

148. Som jeg har nævnt, er alle kriterierne for opførelse og alle de begrundelser, som Rådet har givet for opførelsen af bankerne, faktiske omstændigheder, der kan bevises. Visse af disse grunde (såsom adfærdsmønstre, der støtter og fremmer Irans atomprogram, eller levering af ydelser til ikkeangivne enheder) kan være vanskeligere at bevise, mens andre (delvist statsligt ejerskab eller levering af ydelser til angivne enheder) er nemmere. De kan dog alle godtgøres ved bevis.

149. I denne henseende skal de grunde, der anføres for opførelse, når de læses samlet, være tilstrækkelige til at godtgøre, at mindst ét kriterium for opførelse er opfyldt, og der skal foreligge bevis for det faktiske grundlag for sådanne grunde, der er relevante i forhold til kriteriet eller kriterierne⁷⁴.

150. Hvordan, hvornår og til hvem skal disse beviser meddeles?

72 — Hvis FEE Bank havde været moderselskab og Bank Mellat datterselskab, ville sidstnævnte have været »ejet eller kontrolleret« af en udpeget enhed (jf. også dom Mellat Bank mod Rådet, T-246/08 og T-332/08, EU:T:2009:266, præmis 103). Det er muligvis overraskende, at kriterierne for opførelse ikke også omfatter »ejerskab af eller kontrol over« en udpeget enhed, eftersom et moderselskab kan have betydelig indflydelse på et datterselskabs adfærd, som det konsekvent anerkendes navnlig på det konkurrenceretlige område (jf. eksempelvis dom Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen, C-97/08 P, EU:C:2009:536, præmis 54 ff.).

73 — Situationen vedrørende Bank Mellat er en anden, eftersom Rådet i afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 henholdt sig til den urigtige påstand om, at banken var statsejet, og ikke henviste til størrelsen af statens ejerandel i de efterfølgende retsakter.

74 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119).

151. Det er naturligtvis først og fremmest ønskværdigt, at beviserne er tilgængelige for Rådet, når det træffer sin afgørelse. I denne henseende er det min opfattelse, at manglende undersøgelse af beviser inden vedtagelsen af den første afgørelse om opførelse, der normalt skal have en overraskelseeffekt⁷⁵, ikke tilsidesætter bankernes ret til forsvar⁷⁶. Med hensyn til restriktive foranstaltninger som de omhandlede kan det i visse tilfælde (men ikke altid) være nødvendigt hurtigt at træffe den første afgørelse på grundlag af oplysninger, som en medlemsstat har fremlagt, der ikke materielt kan bekræftes af Rådet som organ inden for den tid, der er til rådighed.

152. Sådanne hensyn fritager dog ikke Rådet fra dets pligt til at foretage en omhyggelig og upartisk undersøgelse, når det foretager en fornyet undersøgelse af den første afgørelse med henblik på bekræftelse⁷⁷. På dette tidspunkt skal Rådet have adgang til tilstrækkelige beviser. Hvis Rådet som helhed på et senere tidspunkt baserer sig på beviser, som kun er undersøgt af én medlemsstat (eller i nærværende sager af højst tre medlemsstater, da der var tre forslag til opførelse på listerne), og som ikke var fremlagt for Rådet, kan dette ikke betegnes som en fyldestgørende undersøgelse. Principielt bør Rådet ikke stille sig tilfreds med blot at blåstempe det, som det får oplyst af sine medlemsstater. De enkelte medlemsstater er medlemmer af Rådet, men selve institutionen er et separat organ og skal varetage sit ansvar. Hvis dette ikke skete i nærværende sager, er der efter min mening god grund til at ophæve de anfægtede retsakter på grundlag af et åbenbart urigtigt skøn, for så vidt som de var baseret på grunde, der i sig selv var baseret på beviser, som Rådet ikke havde undersøgt.

153. Rettens bedømmelse, hvorefter Rådet havde foretaget et åbenbart urigtigt skøn, var dog ikke støttet på den specifikke grund, at Rådet ikke selv havde undersøgt beviserne. I stedet støttede den sine betragtninger på den omstændighed, at beviser ikke var forelagt Retten under selve sagen, uanset om Rådet som institution var i besiddelse af eller havde undersøgt sådanne beviser. Rådet har nu tilkendegivet, at det ikke kunne fremlægge sådanne beviser af hensyn til fortroligheden som følge af behovet for at beskytte efterretningskilder, og at Retten burde have indset denne situation og vurderet, at påstandene i de forslag til opførelse på listerne, som medlemsstaterne havde indgivet, udgjorde tilstrækkeligt bevis, såfremt de var troværdige.

154. Denne holdning er efter min mening ikke holdbar, først og fremmest fordi Rådet i første instans ikke henviste til fortroligheden af de beviser eller oplysninger, der lå til grund for de begrundelser, hvorpå det støttede sine afgørelser om opførelse, selv om bankerne i deres anbringender nævnte den mulige eksistens af fortrolige oplysninger⁷⁸. Retten kan derfor ikke kritiseres for at basere sine konklusioner vedrørende anbringenderne om åbenbart urigtigt skøn på det materiale, den var blevet forelagt. Den havde ret til at vurdere Rådets undersøgelse på grundlag af de forelagte beviser og forhold, som parterne havde aftalt⁷⁹.

155. Endvidere er det under alle omstændigheder vanskeligt uden videre forklaring at acceptere Rådets generelle påstand om, at meddelelse af beviser kan bringe de personer, der har givet oplysningerne, eller de midler, hvormed de er indhentet, i fare, eller at manglende overholdelse af fortroligheden for oplysninger, der er leveret af et tredjeland, kan underminere det internationale samarbejde. De eneste beviser, som Rådet kunne have påberåbt sig – bortset fra det statslige ejerskab eller, for Bank Mellats vedkommende, at den var moderselskab for FEE Bank, hvor der tilsyneladende ikke er problemer med fortroligheden – vedrørte i væsentlighed transaktioner, der rent faktisk eller angiveligt blev udført af bankerne på bestemte datoer for bestemte kunder. Rådet har ikke på nogen måde tilkendegivet,

75 — Jf. fodnote 47 ovenfor.

76 — Jf. præmis 97 ovenfor.

77 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 114 og 115). Jf. også punkt 72 ff. i mit forslag til afgørelse Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

78 — Jeg bemærker her, at retten til at få meddelelse ikke er absolut (jf. eksempelvis Menneskerettighedsdomstolens dom i Jasper-sagen, nævnt i punkt 111 og fodnote 54 ovenfor; jf. også Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen A. m.fl. mod Det Forenede Kongerige [GC], nr. 3455/05, § 205 ff., ECHR 2009, og den deri nævnte retspraksis).

79 — Jf. eksempelvis domme Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, præmis 78 og 79) og Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 123 og 127).

hvorfor sådanne oplysninger ikke kan fremlægges uden at afsløre kilder eller metoder, eller hvorfor et tredjeland, hvis tjenester har indhentet beviserne, ikke ønsker dem fremlagt. Selve beviserne (i modsætning til den måde, hvorpå de var indhentet) vedrører forhold, som bankerne har kendskab til, og over for hvem Rådet derfor ikke kan påberåbe sig hensyn til fortroligheden. Det kan heller ikke påberåbe sig dette over for Retten⁸⁰.

156. Rådets undersøgelse af de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for grundene til at opføre Bank Mellat, kan sammenfattes som følger. Rådet har for det første ikke taget afstand fra Rettens afvisning af grund vii) (medvirken til overførslen af millioner af dollars til det iranske atomprogram). Rådet har for det andet ikke fremlagt beviser for, at banken leverede tjenester til AEIOI, til højtstående ansvarlige i AIO eller til en iransk ansvarlig for indkøb [delvist grund v) og grund vi)]. Rådet har for det tredje hverken hævdet eller påvist, at nye tjenester⁸¹ blev leveret til Novin efter Sikkerhedsrådets udpegelse af Novin, eller efter at banken fik kendskab til Novins deltagelse i nuklear udvikling [resten af grund v)], og det forhold, at tjenesterne tidligere var blevet leveret, var ikke et kriterium for og ikke berettigede til opførelse på listen. For det fjerde blev der uden uddybning af grund v) og vi) ikke givet yderligere uddybning af grund ii) og iii) (adfærdsmønster, der støtter og fremmer Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, og levering af ydelser til enheder, der er opført på FN's og EU's lister). For det femte var en stilling som moderselskab for FEE Bank [grund iv] ikke en grund, der opfyldte noget kriterium for opførelse. Endelig opfyldte statsligt ejerskab [grund i] ikke i sig selv noget kriterium for opførelse, var kun delvist (og det er ikke påvist, at størrelsen af ejerandelen sikrede staten »bestemmende indflydelse«) og blev under alle omstændigheder kun gjort gældende i afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010.

157. Jeg konkluderer derfor, at Rådet ikke har godtgjort en retlig fejl fra Rettens side, som kan begrunde ophævelsen af den appellerede dom vedrørende Bank Mellat.

158. Med hensyn til Rådets undersøgelse af de omstændigheder, der ligger til grund for begrundelserne for at opføre Bank Saderat Iran på listen, har Rådet for det første ikke fremlagt beviser eller detaljerede oplysninger om de tjenester, der angiveligt er leveret af banken til DIO, IEI, MEC eller SIG [grund iii), iv) og v)]. For det andet blev der uden uddybning af disse grunde ikke givet yderligere uddybning af anden begrundelse (levering af tjenester til enheder, der foretager indkøb for Irans atomprogram og program for ballistiske missiler, herunder enheder omfattet af resolution 1737). Endelig opfyldte statsligt ejerskab [grund i] ikke i sig selv noget kriterium for opførelse og var urigtigt angivet til 94% i afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 (og det er ikke påvist, at størrelsen af ejerandelen sikrede staten »bestemmende indflydelse«).

159. Jeg konkluderer derfor, at Rådet ikke har godtgjort en retlig fejl fra Rettens side, som kan begrunde ophævelsen af den appellerede dom vedrørende Bank Saderat Iran.

160. Jeg afviser derfor Rådets påstande om retlige fejl fra Rettens side i dens analyse af bankernes anbringender om et åbenbart urigtigt skøn i det hele.

Beviser vedrørende Bank Saderat Iran (kontraappel indgivet af Bank Saderat Iran)

161. I præmis 95 i den appellerede dom anfører Retten: »Sagsakterne i den foreliggende sag [indeholder] ikke holdepunkter for at antage, at Rådet har undersøgt, om de oplysninger om sagsøgeren, som det blev forelagt inden vedtagelsen af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010, var relevante og velbegrundede.« I præmis 96 fastslår den videre, at det dermed var klart,

80 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 125).

81 — Rådet har tilsyneladende ikke anfægtet Rettens betragtninger vedrørende betalinger, der fulgte af de instrumenter, som var udfærdiget inden datoen for vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for Novin.

»at Rådet ved vedtagelsen af de senere anfægtede afgørelser foretog en fornyet gennemgang af omstændighederne i sagen i lyset af sagsøgerens bemærkninger, eftersom det berigtigede angivelsen af den iranske stats andel i sagsøgerens kapital og tog stilling til sagsøgerens argumentation vedrørende dennes virksomhed med rembourser«.

162. I sin kontraappel har Bank Saderat Iran gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at de oplysninger, som Rådet lagde til grund for afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010, indeholdt »oplysninger om sagsøgeren«, som kunne undersøges. Den begik videre en fejl, da den fastslog, at den manglende undersøgelse af disse oplysninger ikke havde betydning for de efterfølgende foranstaltninger. I første instans havde banken påpeget, at Rådets undersøgelse ikke havde været baseret på beviser, men blot på forslag til opførelse på listerne, således at det ikke var muligt at undersøge beviser vedrørende den. I den appellerede doms præmis 95 lagde Retten dog med urette til grund, at der fandtes beviser, som kunne undersøges. Rådet var faktisk ikke blevet forelagt beviser, og det i sin appel har medgivet, at det ikke så nogen beviser, da eventuelle beviser var fortrolige. Både de første og de efterfølgende retsakter burde derfor være blevet annulleret alene af denne grund.

163. Rådet har erkendt, at den ikke kunne have foretaget en undersøgelse, hvis der ikke havde foreligget nogen oplysninger eller beviser vedrørende bankernes udpegelse. Der forelå dog visse beviser og oplysninger, og Rådet kunne undersøge dem. Spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne og beviserne var tilstrækkelige eller tilstrækkeligt begrundede til at berettigg bankens opførelse, skal besvares separat fra spørgsmålet om, hvorvidt Rådet kunne foretage en indledende undersøgelse, og om en efterfølgende gennemgang fandt sted. Selv om der blev draget en forkert konklusion på grundlag af de tilgængelige oplysninger og beviser, betyder det følgelig ikke, at der ikke kunne foretages en indledende undersøgelse eller efterfølgende fornyet undersøgelse. Retten begik ikke en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet gennemgik omstændighederne bag bankens opførelse, inden det vedtog de senere retsakter mod den.

164. Denne del af Bank Saderat Irans kontraappel kan efter min opfattelse ikke antages til realitetsbehandling, eftersom den i strid med artikel 178, stk. 1, i Domstolens procesreglement ikke går ud på, at Rettens afgørelse ophæves helt eller delvist, dvs. domskonklusionen i den appellerede dom. Banken anmoder udtrykkeligt Domstolen om at ophæve dommen »for så vidt angår omfanget af de påviste urigtige begrundelser«. En appel, der er formuleret på denne måde, kan ikke antages til realitetsbehandling⁸².

165. Ved punkt 1 i domskonklusionen i den appellerede dom annulleredes alle de foranstaltninger (både de første og de senere), som banken havde ønsket annulleret, for så vidt som de berørte den. Banken søger ikke at få denne annullation ophævet, og dens argument kunne, hvis det blev antaget, ikke have denne virkning. I denne del af kontraappellen⁸³ søger banken blot at få anerkendt, at foranstaltningerne kunne have været annulleret alene med den begrundelse, at Rådet ikke så nogen beviser.

166. Jeg mener under alle omstændigheder, at banken fokuserer på terminologiske detaljer her – og muligvis på en uheldig oversættelse. I den franske version af den appellerede dom (der som bekendt er det sprog, som dommen blev udformet og behandlet på) anvendes det mere generelle ord »éléments« (»oplysninger«), hvor »evidence« (beviser) anvendes i den engelske version. Uanset hvad Rådet har gjort eller ikke gjort, er det klart, at det fik forelagt oplysninger inden vedtagelsen af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010. På det tidspunkt burde det have undersøgt, om

82 — Jf. eksempelvis dom Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 43-47 og den deri nævnte retspraksis).

83 — Punkt 2 i domskonklusionen i den appellerede dom anfægtes i den anden del af kontraappellen (jf. punkt 168 ff. nedenfor). Det er korrekt, at Rådet i øvrigt frifindes i domskonklusionens punkt 3, men jeg kan dog på den ene side ikke finde noget »i øvrigt«, der kan frifindes, efter punkt 1 og 2, og Bank Saderat Iran henviser på den anden side ikke til domskonklusionens punkt 3.

disse oplysninger var relevante og velbegrundede. Retten fastslog, at dette ikke skete. Det er ikke relevant at skelne mellem beviser og (endnu) ikke underbyggede erklæringer i denne sammenhæng. Retten konkluderede blot, at Rådet ikke opfyldte sin pligt til at undersøge om de oplysninger, det havde fået forelagt, var relevante og velbegrundede. Ved at acceptere, at Rådet havde taget hensyn til bankens efterfølgende bemærkninger, da det foretog en fornyet gennemgang af sagen, forudsatte Retten på ingen måde, at det tidligere materiale udgjorde beviser i streng forstand vedrørende sagsøgeren.

167. Jeg afviser derfor denne del af kontraappellen.

Artikel 60 i statuttene (Bank Saderat Irans kontraappel)

168. Ved artikel 288 TEUF bestemmes det, at en forordning er almenyldig, og at den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat, mens en afgørelse, der angiver, hvem den er rettet til, kun er bindende for dem. I henhold til statuttens artikel 60, stk. 1, har en appel ikke opsættende virkning. I henhold til stk. 2 har en afgørelse fra Retten om annullation af en forordning dog først retsvirkning fra udløbet af den frist, der fastsættes for indgivelse af appel, eller, såfremt appel er iværksat inden for denne frist, fra afvisningen af appellen.

169. Under proceduren i første instans henledte Bank Saderat Iran opmærksomheden på kendelsen i sagen Akhras mod Rådet vedrørende appel af en kendelse om afvisning af en begæring om udsættelse af gennemførelsen af foreløbige forholdsregler, herunder forordninger, der indfører restriktive foranstaltninger for personer og enheder med tilknytning til styret i Syrien. I denne kendelse anførte Domstolens præsident, at »[s]elv om det antages, at af statuttens artikel 60, stk. 2, som anført af appellanten med *argumenter, der ikke forekommer ugrundede*, [...] ikke finder anvendelse i forbindelse med forordninger som de forordninger, der anfægtes i hovedsagen af appellanten, afvises begæringen om foreløbige forholdsregler i nærværende sag alligevel, ikke på grund af virkningerne af den pågældende bestemmelse [...], men fordi betingelsen om tvingende nødvendighed ikke var opfyldt«⁸⁴.

170. Retten fandt⁸⁵, at Domstolens præsident »ikke i detaljer [undersøgte], om statuttens artikel 60, stk. 2, kunne finde anvendelse på forordninger, der pålægger restriktive foranstaltninger, idet præsidenten begrænsede sig til at fastslå, at selv om de argumenter, som sagsøgeren fremførte på dette punkt [...], ikke var »ugrundede«, var de derimod uvirksomme«⁸⁶. Den fastslog derfor, at forordning nr. 267/2012 har karakter af en forordning, som statuttens artikel 60, stk. 2, finder anvendelse på, således at Rådet inden for tidsfristen for indgivelse af appel kunne afhjælpe de konstaterede tilsidesættelser ved at vedtage nye restriktive foranstaltninger over for banken (eller implicit indgive en appel, hvilket ville have opsættende virkning med hensyn til annullation). Af hensyn til retssikkerheden blev virkningerne af afgørelse 2010/413 (der som ændret pålagde banken foranstaltninger svarende til foranstaltningerne i forordning nr. 267/2012) også opretholdt, indtil annullationen af forordning nr. 267/2012 trådte i kraft.

171. I kontraappellen har Bank Saderat Iran anført, at alle de anfægtede forordninger, når de analyseres korrekt, ikke har karakter af forordninger, men er afgørelser i form af forordninger, der er rettet til og vedrører et begrænset antal specifikke enheder. Annullationen af bankens opførelse burde derfor have haft omgående virkning. Den drager en parallel til en artikel i en antidumpingforordning, der indfører told på produkter fra navngivne producenter, og en forordning om tildeling af importlicenser på grundlag af individuelle ansøgninger, som begge er blevet behandlet af Domstolen som samlinger af

84 — Kendelse Akhras mod Rådet (C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, præmis 29, min fremhævelse).

85 — Jf. Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, præmis 122-126).

86 — Præmis 122 i den appellerede dom.

individuelle afgørelser⁸⁷. De omhandlede listers karakter af individuelle afgørelser understreges af pligten til individuel meddelelse i artikel 15, stk. 3, i forordning nr. 423/2007 og blev accepteret af generaladvokat Mengozzi i sagen Bank Melli Iran⁸⁸. Ifølge statuttens artikel 60 forbliver en forordning, der gælder i hele Den Europæiske Union, i kraft, indtil resultatet af en appel foreligger, for at mindske virkningen af ophævelsen af generelle regler, der efter appel viser sig at være gyldige. Det samme hensyn gælder ikke for en forordning, der er rettet til en enkeltperson, og som omfatter, hvad der i væsentlighed er en afgørelse, som er omfattet af det generelle princip i statuttens artikel 60, stk. 1.

172. Rådet har afvist bankens parallel til forordningen om antidumpingtold og forordningen om tildeling af importlicenser. De domme, som banken har nævnt, vedrørte spørgsmål »som berører denne umiddelbart og individuelt«, og som giver kompetence til at anfægte en retsakt. I Kadi I-dommen⁸⁹ og dommen i sagen Bank Melli Iran⁹⁰ fastslog Domstolen, at listerne i bilagene til forordninger om indførelse af restriktive foranstaltninger fandt generel anvendelse, var bindende i deres helhed og fandt direkte anvendelse i alle medlemsstater som enhver anden forordning. Det samme bør gælde her. De anfægtede retsakter berører endvidere ikke kun udpegede personer og enheder, men også mange andre, der er deres forretningsforbindelser. I henhold til forordning nr. 267/2012 skal medlemsstaterne fastlægge hensigtsmæssige sanktioner, der pålægges ved overtrædelse, og det er vigtigt at opretholde retssikkerheden, mens en appel behandles. Hvis statuttens artikel 60, stk. 2, ikke fandt anvendelse, og forordninger om indefrysning af midler omgående blev ophævet af Retten, ville sagsøgere, som får medhold, kunne disponere over deres aktiver med henblik på at undgå virkningerne af en senere indefrysning af aktiver. En appel af en sådan annulation ville, selv om den tages til følge, ikke have nogen virkning i praksis.

173. Kommissionen har understreget, at de forpligtelser, der er fastlagt i de anfægtede retsakter, ikke er rettet mod de opførte personer eller enheder, men mod de parter, der er i besiddelse af midler eller økonomiske ressourcer, som tilhører eller kontrolleres af sådanne personer eller enheder, eller som kunne være i stand til at stille midler eller økonomiske ressourcer til rådighed for dem.

174. Denne del af kontraappellen bør efter min mening også afvises.

175. Det fremgår for det første klart af definitionerne af »forordning« og »afgørelse« i artikel 288 TEUF, at forordning nr. 267/2012 er omfattet af førstnævnte og ikke sidstnævnte. Den skal derfor anses for en egentlig forordning i den forstand, der er fastlagt i både den nævnte bestemmelse og statuttens artikel 60.

176. Domstolen har for det andet under alle omstændigheder udtrykkeligt behandlet dette spørgsmål i dom Kadi I (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461), præmis 241 ff., hvor den fastslog, at en analog forordning havde karakter af en forordning, jf. definitionen i traktaten. De begrundelser, som Domstolen lagde til grund i den nævnte dom – som Bank Saderat Iran ikke engang henviser til i sin kontraappel – er i det væsentlige de samme som dem, institutionerne nu fremfører.

177. Bankens henvisninger til retspraksis vedrørende antidumpingforordninger og generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) er derimod irrelevante. De to domme, som den nævner, vedrører kompetence til at anfægte en retsakt, der direkte og individuelt berører sagsøgeren, og det er også i denne henseende, at generaladvokat Mengozzi fandt, at forordning nr. 423/2007 var en hybrid foranstaltning – en foranstaltning, der fandt generel

87 — Domme NTN Toyo Bearing m.fl. mod Rådet (113/77, EU:C:1979:91, præmis 11) og International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen (41/70-44/70, EU:C:1971:53, præmis 21).

88 — Forslag til afgørelse Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:426, punkt 41).

89 — Dom Kadi I (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 241).

90 — Dom Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, præmis 45).

anvendelse, men som alligevel skulle meddeles de berørte personer. Kravet om individuel meddelelse til de parter, hvis midler eller aktiver skal indefrys, påvirker ikke den generelle anvendelse af en sådan forordning over for alle, der kan være i besiddelse af sådanne midler eller aktiver, eller behovet for at opretholde den retlige sikkerhed, indtil en appel er afgjort.

178. Jeg mener derfor, at Retten ikke begik en retlig fejl ved at anse forordning nr. 267/2012 for en egentlig forordning, der er omfattet af den generelle bestemmelse i statuttens artikel 60, stk. 1.

Forslag til afgørelse

179. I lyset af de ovennævnte betragtninger mener jeg, at Domstolen bør forkaste både appellerne og Bank Saderat Irans kontraappel som ugrundede. I overensstemmelse med procesreglementets artikel 138, sammenholdt med samme reglements artikel 140 og 184,

- bør Rådet bære sine egne omkostninger og betale bankernes omkostninger i forbindelse med hovedappellerne
- bør Bank Saderat Iran bære sine egne omkostninger og betale Rådets omkostninger i forbindelse med kontraappellen
- bør Det Forenede Kongerige og Kommissionen bære deres egne omkostninger i forbindelse med både appellerne og kontraappellen.