



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

28. november 2013*

»Appel — restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran med henblik på at forhindre nuklear spredning — foranstaltninger rettet mod den iranske olie- og gasindustri — indefrysning af midler — begrundelsespligt — pligt til at godtgøre, at foranstaltningen er berettiget«

I sag C-348/12 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 6. juli 2012,

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og R. Liudvinaviciute-Cordeiro, som befuldmægtigede,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teheran, Teheran (Iran), ved avocats F. Esclatine og S. Perrotet,

sagsøger i første instans,

Europa-Kommissionen ved M. Konstantinidis og E. Cujo, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász, A. Rosas (refererende dommer), D. Šváby og C. Vajda

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. april 2013,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 11. juli 2013,

afsagt følgende

* Processprog: fransk.

Dom

- 1 I appelskriftet har Rådet for Den Europæiske Union nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 25. april 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (sag T-509/10, Sml., EU:T:2012:201, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede følgende retsakter, for så vidt som de vedrører Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teheran (herefter »Kala Naft«):
 - Rådets afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39, og berigtigelse i EUT L 197, s. 19)
 - Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 195, s. 25)
 - Rådets afgørelse 2010/644/FUSP af 25. oktober 2010 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 281, s. 81)
 - Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1, herefter samlet »de anfægtede retsakter«)og opretholdt virkningerne af afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, indtil annullationen af forordning nr. 961/2010 får virkning.

Retsforskrifter og tvistens baggrund

- 2 Traktaten om ikke-spredning af kernevåben blev åbnet for undertegnelse den 1. juli 1968 i London, Moskva og Washington. Den Europæiske Unions 28 medlemsstater er kontraherende parter deri, ligesom Den Islamiske Republik Iran.
- 3 Denne traktats artikel II fastsætter bl.a., at »[e]nhver i denne traktat deltagende stat, som ikke besidder kernevåben, forpligter sig til [...] ej heller at fremstille eller på anden måde erhverve kernevåben eller andre nukleare sprænglegemer [...]«.
- 4 Artikel III, stk. 1, i nævnte traktat fastsætter, at »[e]nhver i denne traktat deltagende stat, som ikke besidder kernevåben, forpligter sig til at godtage sådanne kontrolforanstaltninger, som måtte blive foreskrevet i en overenskomst, som skal forhandles og afsluttes med Den Internationale Atomenergiorganisation [herefter »IAEA«] i overensstemmelse med [IAEA's] statutter og Organisationens kontrolsystem med det ene formål at kontrollere opfyldelsen af de forpligtelser, den har påtaget sig i medfør af denne traktat med henblik på at forhindre, at kerneenergi til fredelige formål anvendes til kernevåben eller andre nukleare sprænglegemer [...]«.
- 5 I overensstemmelse med artikel III B 4 i IAEA's statutter fremsender organisationen årsrapporter om sit arbejde til De Forenede Nationers Generalforsamling og, når det er relevant, til De Forenede Nationers Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«).
- 6 Foranlediget af IAEA's generaldirektørs talrige rapporter og IAEA's Styrelsesråds resolutioner om Den Islamiske Republik Irans nukleare program vedtog Sikkerhedsrådet den 23. december 2006 resolution 1737 (2006), hvori punkt 12, sammenholdt med bilaget, opregner en række personer og enheder, der angiveligt er involveret i nuklear spredning, og hvis midler og økonomiske ressourcer derfor bør indefrys.

- 7 For at gennemføre resolution 1737 (2006) i Unionen vedtog Rådet den 27. februar 2007 fælles holdning 2007/140/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 61, s. 49).
- 8 Artikel 5, stk. 1, i fælles holdning 2007/140 foreskrev indefrysning af alle midler og økonomiske ressourcer for så vidt angår visse kategorier af personer og enheder, der opregnedes i litra a) og b) i denne bestemmelse. Artikel 5, stk. 1, litra a), omfattede således de personer og enheder, som er opført i bilaget til resolution 1737 (2006), samt andre personer og enheder, som var udpeget af Sikkerhedsrådet eller af det udvalg, der er nedsat under Sikkerhedsrådet i henhold til artikel 18 i resolution 1737 (2006). Listen over disse personer og enheder fandtes i bilag I til fælles holdning 2007/140. Artikel 5, stk. 1, litra b), omhandlede de personer og enheder, der ikke er omfattet af bilag I, men som bl.a. er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter. Listen over disse personer og enheder fandtes i bilag II til nævnte fælles holdning.
- 9 For så vidt som Det Europæiske Fællesskabs kompetencer var berørt, blev resolution 1737 (2006) gennemført ved forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1), som blev vedtaget på grundlag af artikel 60 EF og 301 EF og under henvisning til fælles holdning 2007/140, hvis indhold denne forordnings indhold i det væsentlige svarer til, idet de samme navne på enheder og personer er opført i forordningens bilag IV (personer, enheder og organer, som er udpeget af Sikkerhedsrådet) og bilag V (andre personer, enheder og organer end dem, der er omfattet af bilag IV) til denne forordning.
- 10 Artikel 7, stk. 2, litra a), i forordning (EF) nr. 423/2007 var affattet på følgende måde:
- »Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, enheder eller organer, der er opført i bilag V, indefrysnes. Bilag V indeholder en liste over fysiske og juridiske personer, enheder og organer, der ikke er omfattet af bilag IV, og som i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra b), i fælles holdning 2007/140 [...] anses for:
- a) at være involveret i, direkte associeret med eller støtte Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter.«
- 11 Da Sikkerhedsrådet konstaterede, at Den Islamiske Republik Iran ikke overholdt Sikkerhedsrådets resolutioner, at den havde bygget et nyt anlæg i Qom i strid med sin pligt til at indstille enhver form for nuklear berigelsesaktivitet og først afslørede dette i september 2009, og at den ikke informerede IAEA og nægtede at samarbejde med denne organisation, vedtog Sikkerhedsrådet med resolution 1929 (2010) af 9. juni 2010 strengere foranstaltninger navnlig over for de iranske rederier, sektoren for ballistiske missiler, der kan fremføre kernevåben, og Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC).
- 12 Selv om Sikkerhedsrådet ikke vedtog en afgørelse, der omhandler energisektoren, er 17. betragtning til resolutionen affattet således:
- »*Recognising* that access to diverse, reliable energy is critical for sustainable growth and development, while noting the potential connection between Iran's revenues derived from its energy sector and the funding of Iran's proliferation-sensitive nuclear activities, and *further noting* that chemical process equipment and materials required for the petrochemical industry have much in common with those required for certain sensitive nuclear fuel cycle activities.«
- 13 I en erklæring, der er knyttet som bilag til rådskonklusionerne af 17. juni 2010, understregede Det Europæiske Råd sin stadig dybere bekymring over Irans nukleare program, hilste Sikkerhedsrådets vedtagelse af resolution 1929 (2010) velkommen og noterede sig IAEA's seneste rapport af 31. maj 2010.

14 I denne erklærings punkt 4 anførte Det Europæiske Råd, at det var blevet umuligt at undgå nye restriktive foranstaltninger. I lyset af det arbejde, som Rådet for Udenrigsanliggender havde udført, opfordrede Det Europæiske Råd sidstnævnte til på sin næste samling at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af foranstaltningerne i Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010) og ledsageforanstaltninger hertil med henblik på gennem forhandling at støtte en løsning af alle de udestående betænkeligheder med hensyn til Irans udvikling af følsomme teknologier til støtte for sine atom- og missilprogrammer. Foranstaltningerne skulle fokusere på områder som:

»handel, navnlig med varer med dobbelt anvendelse, og yderligere restriktioner på handelsforsikring; finanssektoren, herunder indefrysning af aktiver i yderligere iranske banker og restriktioner på bankvirksomhed og forsikring; den iranske transportsektor, herunder navnlig the Islamic Republic of Iran Shipping Line (IRISL) og dets dattervirksomheder og luftfragtaktiviteter; nøglesektorer inden for gas- og olieindustrien med forbud mod nye investeringer, teknisk bistand og teknologioverførsel, udstyr og tjenester med tilknytning til disse områder, herunder navnlig teknologi til raffinering, likvefaktion og LNG; og nye visumforbud og indefrysning af aktiver, navnlig for så vidt angår the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC)«.

15 Ved afgørelse 2010/413 gennemførte Rådet denne erklæring, ophævede fælles holdning 2007/140 og vedtog yderligere restriktive foranstaltninger i forhold hertil.

16 22., 23. og 27. betragtning til afgørelse 2010/413 er affattet på følgende måde:

»(22) [Sikkerhedsrådets resolution] 1929 (2010) noterer sig den mulige forbindelse mellem Irans indtægter fra dets energisektor og finansieringen af Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og bemærker videre, at det kemiske procesudstyr og materiale, som den petrokemiske industri har brug for, har meget til fælles med det, der kræves ved visse følsomme aktiviteter i relation til det nukleare brændselskredsløb.

(23) I overensstemmelse med Det Europæiske Råds erklæring bør medlemsstaterne forbyde salg, levering eller overførsel til Iran af nøgleudstyr og -teknologi samt teknisk og finansiel bistand i tilknytning hertil, der kan anvendes i nøglesektorer inden for olie- og naturgasindustrien. Medlemsstaterne bør desuden forbyde enhver ny investering i disse sektorer i Iran.

[...]

(27) Der er behov for yderligere handling fra Unionens side for at gennemføre visse foranstaltninger.«

17 Artikel 4 i afgørelse 2010/413/EU har følgende ordlyd:

»1. Salg, levering eller overførsel af nøgleudstyr og -teknologi til følgende nøglesektorer inden for olie- og naturgasindustrien i Iran eller til iranske eller iranskejede virksomheder inden for disse sektorer uden for Iran foretaget af statsborgere i medlemsstaterne eller fra medlemsstaternes områder eller ved anvendelse af skibe eller luftfartøjer under medlemsstaters jurisdiktion er forbudt, uanset om det pågældende udstyr og den pågældende teknologi hidrører fra medlemsstaterne eller ej:

- a) raffinering
- b) flydende naturgas
- c) efterforskning
- d) produktion.

Unionen træffer de nødvendige foranstaltninger til at fastlægge, hvilke produkter der skal være omfattet af denne bestemmelse.

2. Det er forbudt at yde eller levere følgende til virksomheder i Iran inden for de nøglesektorer i den iranske olie- og naturgasindustri, der er omhandlet i stk. 1, eller til iranske eller iranskejede virksomheder inden for disse sektorer uden for Iran:

- a) teknisk bistand eller uddannelse og andre tjenesteydelser i tilknytning til nøgleudstyr og -teknologi som fastlagt i henhold til stk. 1
- b) finansieringsmidler eller finansiel bistand i forbindelse med salg, levering, overførsel eller eksport af nøgleudstyr og -teknologi som fastlagt i henhold til stk. 1 eller ydelse af teknisk bistand eller uddannelse i tilknytning hertil.

3. Det er forbudt bevidst eller forsætligt at deltage i aktiviteter, hvis formål eller virkning er at omgå forbuddene i stk. 1 og 2.«

18 Artikel 20, stk. 1, i afgørelse 2010/413 foreskriver indefrysning af midler tilhørende flere kategorier af personer og enheder. Artikel 20, stk. 1, litra a), omhandler personer og enheder, der er udpeget af Sikkerhedsrådet, som opført på listen i bilag I til afgørelsen. Artikel 20, stk. 1, litra b), vedrører bl.a. »de personer og enheder, der ikke er omfattet af bilag I, men som 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, [...], som opført på listen i bilag II«.

19 Kala Naft er et iransk selskab ejet af National Iranian Oil Company (herefter »NIOC«), der har til formål at fungere som indkøbscentral for den virksomhed inden for olie-, gas- og petrokemiindustrien, som udøves af NIOC-gruppen. Kala Naft er opført i punkt 24 i del I, afsnit B, i bilag II til afgørelse 2010/413. Følgende begrundelse er anført:

»Driver handel med udstyr til olie- og gasindustrien, som kan anvendes i forbindelse med Irans atomprogram. Har forsøgt at erhverve materiel (meget slidstærke porte af legeret materiale), som kun kan anvendes i atomindustrien. Har forbindelser til selskaber, der er involveret i Irans nukleare program.«

20 Ved gennemførelsesforordning nr. 668/2010, vedtaget til gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, blev navnet Kala Naft, der nævnes i punkt 22 i del I, afsnit B, i bilaget til gennemførelsesforordning nr. 668/2010, tilføjet den liste over juridiske personer, enheder og organer, der er anført i tabel I i bilag V til forordning nr. 423/2007.

21 Begrundelsen er næsten identisk med den, der er anført i afgørelse 2010/413.

22 Bilag II til afgørelse 2010/413 blev revideret og omskrevet ved afgørelse 2010/644.

23 Anden til femte betragtning til denne afgørelse 2010/644 er affattet på følgende måde:

»(2) Rådet har foretaget en komplet revision af listen over de personer og enheder, der er anført i bilag II til afgørelse 2010/413/FUSP, og for hvem artikel 19, stk. 1, litra b), og artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelsen gælder. I den forbindelse har Rådet taget hensyn til de bemærkninger, som de berørte personer og enheder har fremsat.

- (3) Rådet har konkluderet, at, med undtagelse af to enheder bør de personer og enheder, der er opført på listen i bilag II til afgørelse 2010/413/FUSP, fortsat være underlagt de deri fastsatte specifikke restriktive foranstaltninger.
- (4) Rådet har også konkluderet, at oplysningerne vedrørende visse enheder på listen bør ændres.
- (5) Listen over de personer og enheder, der er omhandlet i artikel 19, stk. 1, litra b), og artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413/FUSP, bør ajourføres i overensstemmelse hermed.«
- 24 Navnet Kala Naft er gengivet i punkt 24 på den liste over enheder, der er opført i tabel I i bilag II til afgørelse 2010/413, som den fremgår af afgørelse 2010/644. Begrundelsen herfor er identisk med den, der fremgår af afgørelse 2010/413.
- 25 Forordning nr. 423/2007 blev ophævet ved forordning nr. 961/2010, som blev vedtaget på grundlag af artikel 215 TEUF.
- 26 Første til tredje og syvende betragtning til forordning nr. 961/2010 har følgende ordlyd:
- »(1) Den 26. juli 2010 godkendte Rådet afgørelse 2010/413/FUSP og bekræftede de restriktive foranstaltninger, der var blevet truffet siden 2007, og indførte yderligere restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran [...] for at efterleve FN's Sikkerhedsråds resolution 1929 (2010) samt ledsageforanstaltningerne hertil, som Det Europæiske Råd havde anmodet om i sin erklæring af 17. juni 2010.
- (2) Disse restriktive foranstaltninger omfatter navnlig [...] restriktioner på handel med nøgleudstyr og -teknologi til den iranske olie- og naturgasindustri og restriktioner på investeringer i denne industri [...].
- (3) Afgørelse 2010/413/FUSP indførte også yderligere kategorier af personer, som skulle omfattes af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer, samt visse andre tekniske ændringer af de gældende foranstaltninger.
- [...]
- (7) For at sikre en effektiv gennemførelse af forbuddet mod salg, levering, overførsel eller eksport til Iran af visse former for nøgleudstyr eller -teknologi, der kan anvendes i nøglesektorer inden for olie- og naturgasindustrien, bør der stilles en liste over relevant nøgleudstyr og -teknologi til rådighed.«
- 27 Artikel 8, stk. 1 og 2, i forordning nr. 961/2010 bestemmer:
- »1. Det er forbudt direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere nøgleudstyr og -teknologi, som er opført i bilag VI, til iranske personer, enheder eller organer eller til brug i Iran.
2. Bilag VI omfatter nøgleudstyr og -teknologi til følgende centrale sektorer i olie- og gasindustrien i Iran:
- a) efterforskning efter råolie og naturgas
- b) produktion af råolie og naturgas
- c) raffinering
- d) likvefaktion af naturgas.«

28 Ved artikel 16 i forordning nr. 961/2010 indefrysес navnlig midler og økonomiske ressourcer, som tilhører visse personer, enheder eller organer, eller som kontrolleres af disse. Denne bestemmelses stk. 1 omhandler personer, enheder eller organer udpeget af Sikkerhedsrådet og opført på listen i bilag VII til denne forordning.

29 Artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010 bestemmer:

»2. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, enheder eller organer, der er opført i bilag VIII, indefrysес. Bilag VIII indeholder en liste over fysiske og juridiske personer, enheder og organer [...] som i overensstemmelse med artikel 20, stk. 1, litra b), i [afgørelse 2010/413] anses for:

a) at være involveret i eller direkte associeret med eller at støtte Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller Irans udvikling af fremføringsystemer til kernevåben, herunder ved at være involveret i køb af forbudte varer og forbudt teknologi, eller at være ejet eller kontrolleret af sådanne personer, enheder eller organer, herunder ved ulovlige midler, eller at handle på deres vegne eller efter deres instruks

[...]«

30 Navnet Kala Naft blev af Rådet opført i punkt 29 på den liste over juridiske personer, enheder og organer, der er opført i bilag VIII, afsnit B, i forordning nr. 961/2010. Begrundelserne for denne opførelse er identiske med dem, der fremgår af afgørelse 2010/413.

Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

31 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 20. oktober 2010 anlagde Kala Naft sag med påstand om annullation af afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010.

32 Som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten udvidede Kala Naft i sine skriftlige bemærkninger af 6. december 2012 sin påstand, således at selskabet også nedlagde påstand om annullation af afgørelse 2010/644 og forordning nr. 961/2010, for så vidt som disse retsakter vedrører dette.

33 Kala Naft fremsatte ni anbringender. Med det første anbringende gjorde selskabet gældende, at artikel 4 i afgørelse 2010/413 og artikel 28 i nævnte afgørelse om datoen for sidstnævntes ikrafttræden var retsstridige. Det andet anbringende vedrørte tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det tredje anbringende vedrørte tilsidesættelse af selskabets ret til forsvar og til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det fjerde anbringende vedrørte tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Det femte anbringende vedrørte Rådets manglende kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter. Det sjette anbringende vedrørte magtfordrejning. Det syvende anbringende vedrørte en retlig fejl med hensyn til begrebet deltagelse i nuklear spredning. Det ottende anbringende vedrørte en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder for så vidt angår selskabets aktiviteter. Det niende anbringende, som blev fremsat subsidiært, vedrørte anlæggelse af et åbenbart urigtigt skøn og tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

34 Under den mundtlige forhandling for Retten gjorde Rådet og Kommissionen gældende, at det af Kala Naft anlagte søgsmål skulle afvises, for så vidt som det var baseret på en hævdet tilsidesættelse af dette selskabs grundlæggende rettigheder.

35 I den appellerede doms præmis 39 fastslog Retten, at den i henhold til artikel 275, stk. 1, TEUF »ikke har kompetence til at påkende en sag med henblik på at vurdere lovligheden af artikel 4 i afgørelse 2010/413 og dermed at træffe afgørelse om det første anbringendes andet led«.

- 36 Retten afviste desuden at tage stilling til den af Rådet og Kommissionen fremførte argumentation vedrørende sagens realitet, hvorefter det ikke var muligt for Kala Naft at basere søgsmålet på tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder.
- 37 Retten forkastede herefter det femte anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter og det sjette anbringende vedrørende magtfordrejning. Derimod tiltrådte Retten det første anbringendes første led, hvorved ikrafttrædelsen med tilbagevirkende kraft af afgørelse 2010/413 blev anfægtet, for så vidt angik påstanden om annullation af artikel 28 i afgørelse 2010/413 og afviste det herudover som irrelevant.
- 38 Hvad angår de anfægtede retsakters begrundelse forkastede Retten det andet anbringende som ugrundet, for så vidt som det vedrørte den første og anden begrundelse, som Rådet havde givet for at opføre Kata Naft på de anfægtede retsakters lister. Retten tog imidlertid det andet anbringende til følge og annullerede dermed de anfægtede retsakter for så vidt angik den tredje begrundelse for opførelsen på listerne.
- 39 I den appellerede doms præmis 97 fandt Retten, at Rådet ikke havde tilsidesat Kala Nafts ret til forsvar for så vidt angik den første meddelelse om de omstændigheder, der lagdes selskabet til last. I dommens præmis 110 bemærkede Retten, at Rådet imidlertid havde tilsidesat denne rettighed ved ikke i tide at besvare den af Kala Naft fremsatte begæring om aktindsigt. I nævnte doms præmis 105 fastslog Retten, at Kata Nafts ret til på hensigtsmæssig måde at give sin mening til kende for så vidt angik de omstændigheder, der lagdes selskabet til last, var blevet tilgodeset. Da det i den appellerede doms præmis 107 desuden blev taget i betragtning, at Rådet ikke havde besvaret Kala Nafts begæring om aktindsigt, der var blevet fremsat inden udløbet af søgsmålsfristen, fandt Retten, at dette forhold udgjorde en tilsidesættelse af Kala Nafts ret til en effektiv domstolsbeskyttelse. Retten tog derfor det tredje anbringende til følge og annullerede de anfægtede retsakter, for så vidt som de vedrører Kala Naft.
- 40 Da Rådet havde bekræftet, at sagsakterne ikke indeholdt andre beviser eller oplysninger end dem, der var gengivet i de anfægtede retsakters begrundelse, anså Retten det af procesøkonomiske hensyn og af retsplejehensyn for hensigtsmæssigt at undersøge det syvende og ottende anbringende om henholdsvis en retlig fejl med hensyn til begrebet deltagelse i nuklear spredning og en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder for så vidt angår Kala Nafts aktiviteter. Retten tog det syvende anbringende til følge og annullerede derfor de anfægtede retsakter for så vidt angik den første begrundelse for at opføre dette selskab på listerne i disse retsakter. Retten fastslog desuden, at Rådet ikke havde fremlagt bevis for det anførte til støtte for den anden begrundelse for opførelsen på listerne, og tog derfor det ottende anbringende til følge og annullerede de anfægtede retsakter for så vidt angik denne begrundelse.
- 41 Retten behandlede ikke det fjerde og det femte anbringende.
- 42 For at undgå, at der ville ske en tilsidesættelse af retssikkerheden, opretholdt Retten retsvirkningerne af afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2010/644, indtil Domstolen har truffet afgørelse i appellsagen. I henhold til artikel 60, andet afsnit, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol har en appel opsættende virkning på en afgørelse fra Retten om annullation af en forordning, i den foreliggende sag forordning nr. 961/2010, indtil Domstolen har truffet afgørelse om appellen.

Parternes påstande

- 43 Rådet har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.

- Domstolen træffer endelig afgørelse i tvisten og afviser Kala Nafts søgsmål til prøvelse af de anfægtede retsakter eller, subsidiært, frifinder Rådet.
 - Kala Naft tilpligtes at betale Rådets omkostninger i første instans samt i forbindelse med appelsagen.
- 44 Kala Naft har nedlagt følgende påstande:
- Den af Rådet iværksatte appel forkastes.
 - Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 45 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Rådets appel tages til følge.
 - Kala Naft tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Appellen

Det første anbringende om en retlig fejl for så vidt angår formaliteten eller visse af Kala Nafts anbringender

- 46 Det første anbringende om formaliteten vedrører visse af de af Kala Naft fremsatte anbringender. Det drejer sig om præmis 43-46 i den appellerede dom, der er affattet som følger:
- »43 Under retsmødet har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at [Kala Naft] skal betragtes som en statslig organisation og dermed som et organ under den iranske stat, der ikke kan påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder. De mener derfor, at sagens anbringender om en påstået tilsidesættelse af nævnte rettigheder må afvises fra realitetsbehandling.
 - 44 Hertil bemærkes for det første, at Rådet og Kommissionen ikke bestrider [Kala Nafts] ret til at påstå de anfægtede retsakter annulleret. De bestrider alene, at [selskabet] skulle besidde visse rettigheder, som [det] påberåber sig med henblik på at opnå denne annullation.
 - 45 For det andet vedrører spørgsmålet om, hvorvidt sagsøgeren er i besiddelse af den ret, der påberåbes til støtte for annullationsanbringendet, ikke spørgsmålet om, hvorvidt dette anbringende kan antages til realitetsbehandling, men dets velbegrundethed. Rådets og Kommissionens argumentation om, at [Kala Naft] er en statslig organisation, må derfor forkastes, for så vidt som den sigter på at fastslå, at sagen delvis må afvises.
 - 46 For det tredje blev ovennævnte argumentation fremsat for første gang under retsmødet, uden at Rådet eller Kommissionen havde påberåbt sig den omstændighed, at den var støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. For så vidt angår sagens realitet udgør den således et nyt anbringende i henhold til artikel 48, stk. 2, første afsnit, i Rettens procesreglement, hvilket indebærer, at den må afvises fra realitetsbehandling.«

Parternes argumenter

- 47 Rådet finder, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at spørgsmålet, om Kala Naft havde ret til at påberåbe sig en tilsidesættelse af selskabets grundlæggende rettigheder, ikke vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt dette anbringende kunne antages til realitetsbehandling, men kun, hvorvidt anbringendet måtte tiltrædes. Rådet er af den opfattelse, at såfremt en enhed, som udgør en statslig organisation som omhandlet i artikel 34 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, ikke kan påberåbe sig den grundlæggende ret til beskyttelse af ejendomsretten eller andre grundlæggende rettigheder, kan den ikke (*locus standi*) gøre en påstået tilsidesættelse af disse rettigheder gældende for Retten.
- 48 Rådet erkender, at institutionerne først har gjort denne indsigelse gældende under den mundtlige forhandling, men har gjort gældende, at betingelserne for at antage en sag til realitetsbehandling udgør ufravigelige procesforudsætninger.
- 49 Kommissionen støtter Rådets argumentation og har gjort gældende, at stater ikke kan påberåbe sig de grundlæggende rettigheder, idet den dog anerkender, at de kan gøre processuelle rettigheder eller rettigheder, der følger af international ret, gældende.

Domstolens bemærkninger

- 50 Som generaladvokaten har anført i punkt 59 i forslaget til afgørelse, var Kala Nafts søgsmål omfattet af artikel 275, stk. 2, TEUF. Dette selskab kunne anfægte opførelsen på listen i de anfægtede retsakter for Unionens retsinstanser, idet denne foranstaltning vedrørte det umiddelbart og individuelt som omhandlet i artikel 263, stk. 4, TEUF. Dets søgsmålsinteresse kunne derfor ikke bestrides.
- 51 Det var derfor med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 45 fastslog, at argumentationen om Kala Nafts mulighed for at påberåbe sig den beskyttelse og de garantier, der er knyttet til de grundlæggende rettigheder, ikke vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet eller et anbringende kunne antages til realitetsbehandling, men vedrørte tvistens realitet.
- 52 Da denne argumentation blev fremsat for første gang under retsmødet, uden at Rådet eller Kommissionen påberåbte sig, at den var støttet på retlige eller faktiske omstændigheder, som var kommet frem under retsforhandlingerne, begik Retten ikke en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 46 at fastslå, at den udgjorde et nyt anbringende som omhandlet i artikel 48, stk. 2, første afsnit, i Rettens procesreglement, hvilket betød, at den måtte afvises.
- 53 Det første anbringende til støtte for appellen må derfor forkastes.

Det andet anbringende om en retlig fejl for så vidt angår tilsidesættelse af pligten til at begrunde de anfægtede retsakter og foranstaltningens berettigelse

- 54 I hver af de anfægtede retsakter var der anført tre begrundelser for at pålægge Kala Naft restriktive foranstaltninger.
- 55 I den appellerede doms præmis 79 forkastede Retten den tredje af disse begrundelser som utilstrækkelig:

»Derimod er den tredje begrundelse, hvorefter [Kala Naft] har forbindelser med selskaber, der er inddraget i Irans nukleare program, utilstrækkelig, da den ikke gør det muligt for [selskabet] at forstå, hvilken type forbindelse med hvilke enheder der faktisk lægges virksomheden til last, på en sådan måde, at denne ikke er i stand til at undersøge påstandens velbegrundethed og at bestride den med den mindste grad af præcision.«

56 I den appellerede doms præmis 113-119 fandt Retten, at det første anbringende om handel med udstyr til olie- og gassektoren, som kan anvendes i forbindelse med Irans nukleare program, var behæftet med en retlig fejl med hensyn til begrebet deltagelse i nuklear spredning:

»113

Som det fremgår af præmis 77 ovenfor, er den af Rådet første givne begrundelse ikke baseret på [Kala Nafts] konkrete adfærd, der indebærer sidstnævntes deltagelse i nuklear spredning. Den hviler således på den konstatering, at der er en særlig risiko for, at [Kala Naft] på grund af [selskabets] rolle som indkøbscentral for National Iranian Oil Company-gruppen vil deltage heri.

114 Artikel 20, stk. 1, i afgørelse 2010/413 foreskriver således indefrysning af midler for »de personer og enheder [...], som yder støtte til« nuklear spredning. På samme måde tager artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 og artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 bl.a. sigte på enheder, der er udpeget som sådanne, der »yder støtte« til nuklear spredning.

115 Den af lovgiver anvendte formulering indebærer, at vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for en enhed under henvisning til den støtte, som enheden har ydet til nuklear spredning, forudsætter, at denne forinden har udvist en adfærd, der opfylder dette kriterium. Hvis en sådan faktisk adfærd ikke foreligger, er alene risikoen for, at den omhandlede enhed i fremtiden vil yde støtte til nuklear spredning, derimod ikke tilstrækkelig.

116 Det må herefter fastslås, at Rådet har begået en retlig fejl ved at anlægge den modsatte fortolkning af artikel 20, stk. 1, i afgørelse 2010/413, artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 og artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010.«

57 I den appellerede doms præmis 120-125 fastslog Retten, at Rådet for så vidt angik den anden begrundelse for opførelsen på listerne havde foretaget en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder for så vidt angår selskabets aktiviteter Kala Nafts aktiviteter:

»120

[...] undersøgelsen af nærværende anbringende [er] begrænset til den af Rådet givne anden begrundelse om, at [Kala Naft] har forsøgt at erhverve meget slidstærke porte af legeret materiale, som ikke har nogen anvendelse uden for den nukleare industri.

121 Vedrørende dette punkt har [Kala Naft] gjort gældende, at de porte, som denne har erhvervet, i modsætning til hvad der blev lagt til grund af Rådet i begrundelsen for de anfægtede retsakter, ikke kun anvendes inden for den nukleare industri, men også i gas-, olie- og petrokemisektoren.

122 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt velbegrundetheden af [Kala Nafts] argumenter. Det har gjort gældende, at sidstnævnte ikke har bevist aldrig at have forsøgt at erhverve porte, som ikke har nogen anvendelse uden for den nukleare industri.

123 Ifølge retspraksis udstrækker domstolskontrollen med lovligheden af en retsakt, hvorved der er vedtaget restriktive foranstaltninger over for en enhed, sig til at omfatte en vurdering af de forhold og omstændigheder, der er påberåbt som begrundelse herfor, og til de beviser og oplysninger, som denne vurdering er baseret på. Såfremt der gøres indsigelse, påhviler det Rådet at fremlægge disse elementer med henblik på prøvelsen heraf ved Unionens retsinstanser (jf. i denne retning [Rettens dom af 14.10.2009, sag T-390/08] Bank Melli Iran mod Rådet, [Sml. II, s. 3967,] præmis 37 og 107).

124 I den foreliggende sag har Rådet hverken fremlagt oplysninger eller beviser vedrørende den anden begrundelse ud over de anfægtede retsakters begrundelse. Det erkender således selv i det væsentlige, at det baserer sig på rene påstande, der ikke er underbygget af noget som helst bevis for, at [Kala Naft] har forsøgt at erhverve meget slidstærke porte af legeret materiale, som ikke har nogen anvendelse uden for den nukleare industri.«

Parternes argumenter

- 58 Rådet har for det første anført, at Retten har begået en retlig fejl ved at undersøge de tre begrundelser i de anfægtede retsakter hver for sig. Rådet finder bl.a., at den første begrundelse om handel med udstyr til olie- og gassektoren er relevant, sammenholdt med den tredje begrundelse vedrørende forbindelserne med selskaber, der er inddraget i Irans nukleare program.
- 59 Rådet har for det andet anført, at Retten begik en retlig fejl ved ikke i forbindelse med undersøgelsen af den anden og den tredje begrundelse at tage behørigt hensyn til den omstændighed, at disse begrundelser var baseret på oplysninger fra fortrolige kilder.
- 60 Kala Naft har for det første gjort gældende, at det er Rådet selv, der har anset hvert enkelt element i den samlede begrundelse, der figurerer i de anfægtede retsakter, for tilstrækkeligt i sig selv til at begrunde dets afgørelser. Selskabet mener, at Retten ikke begik en retlig fejl ved at forkaste den tredje begrundelse, og at Rådets anbringende desuden måtte anses for at være nyt og dermed afvises.
- 61 Kala Naft har gentaget Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 114 og 115 og for det andet gjort gældende, at den første begrundelse, som i sig selv er behæftet med en fejl, ikke kunne legitimere den tredje begrundelse.
- 62 Kala Naft har for det tredje anført, at selv hvis den første og den tredje begrundelse sammenholdes, er den sidstnævnte uklar, da det er umuligt at forstå, hvilke selskaber og hvilke forbindelser Rådet henviser til.
- 63 Med hensyn til beviser har Kala Naft gjort gældende, at Rådet først under retsmødet påberåbte sig bevisernes fortrolighed. Det drejer sig således om et nyt anbringende, som det i henhold til artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement er forbudt Retten at behandle.

Domstolens bemærkninger

- 64 Med dette anbringende har Rådet nærmere bestemt gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, dels ved at anse de i de anfægtede retsakter nævnte begrundelser for utilstrækkelige, dels ved at fastslå, at Rådet ikke var berettiget til at vedtage de anfægtede retsakter for så vidt angik Kala Naft, idet ingen af de tre grunde, der var anført i disse retsakter, kunne begrunde vedtagelsen af den omhandlede foranstaltning over for selskabet.
- 65 Der erindres om, at Unionens retsinstanser i overensstemmelse med de kompetencer, som er blevet tildelt dem i medfør af traktaten, skal sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle EU-retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder, der udgør en integrerende del af EU-rettens almindelige retsgrundsætninger. Dette krav er udtrykkeligt fastslået i artikel 275, stk. 2, TEUF (jf. dom af 18.7.2013, forenede sager C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, Kommissionen m.fl. mod Kadi, Sml., EU:C:2013:518, herefter »Kadi II-dommen«, præmis 97).
- 66 Disse grundlæggende rettigheder omfatter bl.a. overholdelse af retten til forsvar og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse (jf. Kadi II-dommen, præmis 98).

- 67 Den første af disse rettigheder, som er knæsat i artikel 41, stk. 2, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), indebærer retten til at blive hørt og retten til aktindsigt med forbehold af legitime fortrolighedshensyn (jf. Kadi II-dommen, præmis 99).
- 68 Den anden af de nævnte grundlæggende rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 47, kræver, at den pågældende skal kunne få kendskab til begrundelsen for den afgørelse, som er truffet i forhold til ham, enten ved at læse selve afgørelsen eller i en meddelelse af begrundelsen på hans begæring, uden at dette berører den kompetente rets beføjelse til at kræve af den omhandlede myndighed, at denne meddeler begrundelsen såvel for at sætte den pågældende i stand til at forsvare sine rettigheder under de bedst mulige betingelser og at afgøre, om sagen bør prøves af de kompetente retter, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen, som for at sætte sidstnævnte fuldt ud i stand til at udøve en legalitetsprøvelse af den omhandlede afgørelse (jf. dom af 4.6.2013, sag C-300/11, ZZ, Sml., EU:C:2013:363, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis, samt Kadi II-dommen, præmis 100).
- 69 Chartrets artikel 52, stk. 1, indrømmer imidlertid begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes heri, for så vidt som en given begrænsning respekterer hovedindholdet i den omhandlede grundlæggende rettighed, og den under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendig og reelt svarer til målsætninger af almen interesse, der er anerkendt af Unionen (jf. ZZ-dommen, præmis 51 og Kadi II-dommen, præmis 101).
- 70 Hertil kommer, at en tilsidesættelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse skal undersøges ud fra de specielle omstændigheder i hvert enkelt tilfælde (jf. i denne retning dom af 25.10.2011, sag C-110/10 P, Solvay mod Kommissionen, Sml. I, s. 10439, præmis 63), navnlig arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, samt de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. Kadi II-dommens præmis 102; jf. ligeledes i denne retning, vedrørende overholdelse af begrundelsespligten, domme af 15.11.2012, forenede sager C-539/10 P og C-550/10 P, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa, Sml., EU:C:2012:711, præmis 139 og 140, og sag C-417/11 P, Rådet mod Bamba, Sml., EU:C:2012:718, præmis 53).
- 71 En retsakt, der er bebyrdende, er navnlig tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den pågældende bekendt, og således gør det muligt for vedkommende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne (dommen i sagen Rådet mod Bamba, præmis 54).
- 72 Hvad angår legalitetsprøvelsen af en afgørelse om vedtagelse af restriktive foranstaltninger har Domstolen fastslået, at det i betragtning af den præventive karakter af de omhandlede restriktive foranstaltninger må forholde sig sådan, at såfremt Unionens retsinstanser finder, at i det mindste én af de anførte grunde er tilstrækkelig præcis og konkret, er underbygget og i sig selv udgør et tilstrækkeligt grundlag for denne afgørelse, kan den omstændighed, at det samme ikke gælder for andre af disse grunde, ikke begrunde en annullation af afgørelsen (jf. Kadi II-dommen, præmis 130).
- 73 Desuden indebærer den effektive domstolsprøvelse, der er sikret ved chartrets artikel 47, endvidere, at Unionens retsinstanser skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for den berørte person eller enhed, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for nævnte afgørelse, og domstolsprøvelsen skal således ikke begrænses til en vurdering af, om den anførte begrundelse er sandsynlig i abstrakt forstand, men skal indebære en stillingtagen til, om der er belæg for disse grunde, eller i det mindste én af dem, som i sig selv anses for at kunne begrunde nævnte afgørelse (jf. Kadi II-dommen, præmis 119).
- 74 I den foreliggende sag skal det med henblik på at vurdere, om den af Retten udøvede prøvelse af de anfægtede retsakters begrundelse og berettigelse var korrekt, først undersøges, hvorledes Retten identificerede og fortolkede de generelle regler i de forskrifter, der finder anvendelse, før de anfægtede retsakters begrundelse og berettigelse undersøges.

- 75 I denne forbindelse fremgår det ikke af den appellerede dom, at Retten har taget udviklingen i EU-lovgivningen siden Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010) i betragtning.
- 76 Rettens fortolkning af denne lovgivning har således, som det fremgår af den appellerede doms præmis 113 og 114, fået den til at søge en direkte forbindelse mellem Kala Naft og nuklear spredning, skønt det fremgår udtrykkeligt af afgørelse 2010/413 og forordning nr. 961/2010, at den iranske olie- og gasindustri kan være genstand for restriktive foranstaltninger, bl.a. når den medvirker til køb af forbudte produkter og forbudt teknologi, idet forbindelsen mellem disse produkter og denne teknologi og nuklear spredning er fastslået af EU-lovgiver i de generelle regler i de forskrifter, der finder anvendelse.
- 77 I artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 961/2010 fastsættes således et forbud mod direkte eller indirekte at sælge, levere, overføre eller eksportere nøgleudstyr og -teknologi, som er opført i bilag VI, til iranske personer, enheder eller organer eller til brug i Iran. Ifølge denne forordnings artikel 8, stk. 2, omfatter bilag VI nøgleudstyr og -teknologi til de centrale sektorer i olie- og gasindustrien i Iran. Det fremgår af disse bestemmelser, at begrebet »køb af forbudte produkter og forbudt teknologi« som omhandlet i nævnte forordnings artikel 16, stk. 2, dækker køb af nøgleudstyr og -teknologi til de centrale sektorer i olie- og gasindustrien i Iran.
- 78 Det fremgår i øvrigt, at hverken citatet af nævnte artikel 16, stk. 2, i den appellerede doms præmis 11 eller henvisningen til denne artikel i den appellerede doms præmis 114 nævner den del af denne bestemmelse, hvorefter de, der er involveret i, har direkte tilknytning til eller yder støtte til Den Islamiske Republik Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter, »herunder ved at være involveret i køb af forbudte varer og forbudt teknologi«, er omfattet af de restriktive foranstaltninger.
- 79 Hvad angår gennemførelsesforordning nr. 668/2010 bemærkes, at den gennemførte artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007, som til forskel fra artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010 ikke udtrykkeligt omfattede køb af forbudte produkter og forbudt teknologi.
- 80 Artikel 7, stk. 2, litra a), i forordning nr. 423/2007 omfatter imidlertid deltagelse i, direkte tilknytning til eller støtte til Irans nukleare aktiviteter, der udgør en spredningsrisiko. Det skal således fastslås, at begrebet »støtte« indebærer en mindre grad af forbindelse til Irans nukleare aktiviteter end begreberne »deltagelse« og »direkte tilknytning«, og at det vil kunne dække køb eller handel med produkter og teknologi med forbindelse til olie- og gasindustrien.
- 81 Denne fortolkning underbygges af Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010), Det Europæiske Råds erklæring af 17. juni 2010 og afgørelse 2010/413, som alle er vedtaget senere end forordning nr. 423/2007, og som nævner energisektorens indtægter og den risiko, der er forbundet med udstyr til olie- og gasindustrien.
- 82 Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010), som 22. betragtning til afgørelse 2010/413 henviser til, nævner således den mulige forbindelse mellem Den Islamiske Republik Irans indtægter fra dets energisektor og finansieringen af Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter, og anfører, at det kemiske procesudstyr og materiale, som den petrokemiske industri har brug for, har meget til fælles med det, der kræves ved visse følsomme aktiviteter i relation til det nukleare brændselskredsløb. I sin erklæring af 17. juni 2010 fastslår Det Europæiske Råd desuden, at de nye foranstaltninger, der skal vedtages, bl.a. bør omfatte nøglesektorer inden for gas- og olieindustrien med forbud mod nye investeringer, teknisk bistand og teknologioverførsel, udstyr og tjenester med tilknytning til disse områder.
- 83 I lyset af denne sikkerhedsrådsresolution (dom af 16.11.2011, sag C-548/09 P, Bank Melli Iran mod Rådet, Sml. I, s. 11381, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis), af Det Europæiske Råds erklæring og afgørelse 2010/413, som nævner energisektorens indtægter og den risiko, der er forbundet med udstyr til olie- og gasindustrien, bør artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 med henblik på

vurderingen af lovligheden af den restriktive foranstaltning, der er vedtaget med gennemførelsesforordning nr. 668/2010, fortolkes således, at handel med nøgleudstyr og -teknologi til olie- og gasindustrien kunne anses for støtte til Den Islamiske Republik Irans nukleare aktiviteter.

- 84 Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 113-115 at fastslå, at vedtagelse af restriktive foranstaltninger over for en enhed forudsætter, at denne forinden har udvist en faktisk dadelværdig adfærd, idet alene risikoen for, at den omhandlede enhed vil udvise en sådan adfærd i fremtiden, ikke er tilstrækkelig.
- 85 De forskellige bestemmelser om indefrysning af midler i de anfægtede retsakter er affattet generelt (»være involveret i eller direkte associeret med eller at støtte [...]«) uden henvisning til adfærd, der går forud for afgørelsen om indefrysning af midler. Heraf følger, at selv om de er rettet mod en bestemt enhed, kan en henvisning i denne enheds vedtægter til et generelt formål være tilstrækkeligt til at begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.
- 86 Det skal herefter undersøges, om de i de anfægtede retsakter angivne begrundelser er tilstrækkeligt præcise og konkrete, og i givet fald, om de faktiske omstændigheder, der svarer til den pågældende begrundelse, henset til de oplysninger, der er fremlagt, er godtgjort (jf. Kadi II-dommen, præmis 136).
- 87 Hvad angår den første begrundelse for de anfægtede retsakter, hvorefter Kala Naft driver handel med udstyr til olie- og gassektoren, der kan anvendes i Irans nukleare program, fandt Retten med føje, at denne var tilstrækkelig præcis og konkret til, at Kala Naft kunne efterprøve de anfægtede retsakters berettigelse og forsvare sig for Retten, og sidstnævnte kunne udøve sin prøvelsesret.
- 88 Hvad angår spørgsmålet, om denne foranstaltning er berettiget, og nærmere bestemt, om de faktiske omstændigheder, som påberåbes i denne første begrundelse, er godtgjort, bemærkes, at Rådet i henhold til artikel 7, stk. 2, litra a), i forordning nr. 423/2007, artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og artikel 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010 fortolket i lyset af Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010) og Det Europæiske Råds erklæring af 17. juni 2010, med føje kunne antage, at der kunne vedtages foranstaltninger over for Kala Naft, for så vidt som selskabet drev handel med udstyr til olie- og gassektoren, der kan anvendes i Irans nukleare program.
- 89 Det er således tilstrækkeligt at bemærke, at Kala Naft er indkøbscentral for det nationale iranske olieselskab, NIOC. Dette fremgår af selskabets vedtægter og er ikke bestridt af dette. Kala Naft har selv i punkt 27 i stævningen for Retten anført, at det tydeligt fremgår af selskabets arbejdsmetoder, at det udelukkende driver virksomhed inden for olie, gas og petrokemi.
- 90 Inden for rammerne af de indsigelser, der vedrører den anden begrundelse for de anfægtede retsakter, anførte Kala Naft desuden i punkt 63, 64 og 118 i stævningen for Retten, at selskabet sædvanligvis medvirker til køb af porte af legeret materiale til NIOC eller dets datterselskaber. Under alle omstændigheder kunne Rådet på grund af denne rolle inden for NIOC-gruppen, som nødvendigvis indebærer indkøb af en meget stor mængde produkter, der anvendes af NIOC's virksomheder, antage, at Kala Naft inden for rammerne af sin virksomhed medvirkede til køb af forbudte produkter og forbudt teknologi som omhandlet i artikel 4 og 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 samt artikel 8, stk. 1 og 2, og 16, stk. 2, litra a), i forordning nr. 961/2010, herunder navnlig udstyr til olie- og gasindustrien, som kan anvendes i det iranske nukleare program, som nævnt i de anfægtede retsakters begrundelse.
- 91 På denne baggrund må det fastslås, at de faktiske omstændigheder, som påberåbes i den første begrundelse, i tilstrækkelig grad er godtgjort, og at denne første begrundelse i sig selv begrundede opførelsen på listerne i de anfægtede retsakter. Med hensyn til det i nærværende doms præmis 72 anførte er det ikke nødvendigt at undersøge, om den anden og den tredje begrundelse for de anfægtede retsakter er tilstrækkelig præcis og konkret, eller at efterprøve, om disse begrundelser var underbyggede og i sig selv kunne udgøre et tilstrækkeligt grundlag for de anfægtede retsakter.

- 92 Selv om de omstændigheder, der indebærer, at den første begrundelse for disse opførelser på listerne er berettiget, er fremgået af de indlæg, der er blevet udvekslet under retsforhandlingerne for Unionens retsinstanser, og ikke af en samlet og udtrykkelig begrundelse, der er støttet på relevante oplysninger, påvirker dette ikke disse retsakters lovlighed, eftersom begrundelsen kunne forstås af Kala Naft, og de relevante oplysninger, såsom dette selskabs vedtægter, var dette bekendt.
- 93 I betragtning af de af Retten begåede retlige fejl skal den appellerede dom annulleres.

Om søgsmålet for Retten

- 94 Ifølge artikel 61, stk. 1, i statuten for Domstolen kan Domstolen, hvis den ophæver den af Retten truffene afgørelse, enten selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse, eller hjemvise den til Retten til afgørelse.
- 95 Som følge af ophævelsen af den appellerede dom påhviler det den retsinstans, for hvilken sagen er indbragt, på ny at tage stilling til det af Kala Naft anlagte annulationsøgsmål.
- 96 I den foreliggende sag er betingelserne for, at Domstolen selv kan træffe afgørelse i tvisten, opfyldt. De argumenter, som parterne fremsatte for Retten, fremgår således af de indlæg, der blev udvekslet under retsforhandlingerne for denne retsinstans. I den del af deres indlæg, der omhandler muligheden for, at appellen tages til følge, har parterne desuden haft lejlighed til for Domstolen at udtale sig om disse argumenter og eventuelt om Rettens stillingtagen.

Det første anbringende

- 97 Kala Naft har anført, at afgørelse 2010/413 er retsstridig, idet dens artikel 28 fastsatte, at denne afgørelse trådte i kraft på dagen for vedtagelsen, dvs. dagen før offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*. Selskabet har bl.a. gjort gældende, at artikel 4 i afgørelse 2010/413 fastsætter en række forbud, hvis rækkevidde ikke er tilstrækkelig præcist fastlagt. I afgørelse 2010/413 fastsættes der i artikel 4, sammenholdt med artikel 28, et forbud, der er strafferetligt sanktioneret i medlemsstaternes lovgivning, hvis rækkevidde det ikke er muligt for adressaterne at vurdere.
- 98 Ingen af parterne har udtalt sig om dette anbringende for Domstolen.
- 99 Af de samme grunde som dem, der er anført i præmis 36-38 i Rettens dom, kan det konkluderes, at Domstolen i henhold til artikel 275, stk. 1, TEUF ikke har kompetence til at påkende et søgsmål med henblik på at opnå en bedømmelse af lovligheden af artikel 4 i afgørelse 2010/413.
- 100 Da anfægtelsen af lovligheden af artikel 28 er kædet sammen med lovligheden af artikel 4, er der ikke anledning til at tage stilling til Kala Nafts anbringende.

Det andet anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten

- 101 Kala Naft har anført, at Rådet ikke i tilstrækkelig grad har begrundet de anfægtede retsakter, hvorfor selskabet ikke er i stand til at identificere de omstændigheder, der lægges det til last, og at efterprøve eller afvise berettigelsen af de givne begrundelser.
- 102 Af de samme grunde, som er anført i denne doms præmis 72 og 87, kan dette anbringende ikke tiltrædes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af Kala Nafts ret til forsvar og til en effektiv domstolsbeskyttelse

- 103 Kala Naft har med sit tredje anbringende gjort gældende, at Rådet ved at vedtage afgørelse 2010/413 og gennemførelsesforordning nr. 668/2010 tilsidesatte selskabets ret til forsvar, hvilket ligeledes indebærer en tilsidesættelse af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.
- 104 Af de i præmis 94-104 i Rettens dom anførte grunde må Kala Nafts ret til på en hensigtsmæssig måde at gøre sit synspunkt gældende anses for at være tilgodeset.
- 105 Hvad angår beviserne for de forhold, som foreholdes Kala Naft, er det tilstrækkeligt at fastslå, at den funktion som indkøbscentral for NIOC-gruppen, som selskabet har, både fremgår af selskabets vedtægter og af brochurer, som det udgiver. Rådet behøvede således ikke på anden måde at føre bevis for Kala Nafts virksomhed.
- 106 Hvad angår beviset for forsøg på at købe udstyr, som udelukkende anvendes i den nukleare industri, må det fastslås, at en eventuel tilsidesættelse af Kala Nafts ret til forsvar ikke ville have betydning for sagens afgørelse, eftersom den første begrundelse for Kala Nafts opførelse på listerne i de anfægtede retsakter i sig selv berettigede selskabets opførelse på disse lister, således som det er fastslået i denne doms præmis 91.

Det femte anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter

- 107 Kala Naft har anført, at Rådet ikke havde kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter. Selskabet har gjort gældende, at disse retsakter har hjemmel i Det Europæiske Råds erklæring af 17. juni 2010, men at denne begrænser sig til at foreskrive Rådets gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010) og vedtagelsen af ledsageforanstaltninger, og ikke fastsætter vedtagelsen af selvstændige foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler. Resolution 1929 (2010) indeholdt desuden ingen foranstaltninger rettet mod den iranske olie- og gasindustri eller mod Kala Naft. Heraf har selskabet udledt, at Rådet ikke havde kompetence til at vedtage restriktive foranstaltninger over for dette på grundlag af Det Europæiske Råds erklæring af 17. juni 2010.
- 108 I denne henseende bemærkes, at selv om Sikkerhedsrådets resolution 1929 (2010) og Det Europæiske Råds erklæring af 17. juni 2010 skal tages i betragtning ved fortolkningen af de anfægtede retsakter, kan de ikke udgøre en hjemmel herfor.
- 109 Det må fastslås, at afgørelse 2010/413 og 2010/644 er baseret på artikel 29 TEU, at gennemførelsesforordning nr. 668/2010 er baseret på artikel 291, stk. 2, TEUF og forordning nr. 423/2007, og at forordning nr. 961/2010 er baseret på artikel 215 TEUF. Disse traktatbestemmelser gav Rådet kompetence til at vedtage de anfægtede retsakter, der indeholdt selvstændige restriktive foranstaltninger, som adskiller sig fra dem, som Sikkerhedsrådet specifikt havde anbefalet.
- 110 Heraf følger, at anbringendet ikke kan tiltrædes.

Det sjette anbringende om magtfordrejning

- 111 Kala Naft har anført, at Rådet har gjort sig skyldigt i magtfordrejning. Selskabet har i den forbindelse gjort gældende, at Rådet vedtog restriktive foranstaltninger over for dette uden at råde over beviser for dets deltagelse i nuklear spredning og uden at respektere dets processuelle rettigheder. Ifølge dette selskab indebærer disse omstændigheder, at Rådet faktisk har søgt at fordreje ordningen med restriktive foranstaltninger i forbindelse med nuklear spredning for at ramme den iranske olie-, gas- og petrokemiindustri.

112 Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at bemærke, at de anfægtede retsakter, som det fremgår af nærværende doms præmis 76-83, har omfattet den iranske olie-, gas- og petrokemiindustri på grund af den risiko for nuklear spredning, som denne industri udgør, dels gennem de indtægter, som den genererer, dels ved at anvende udstyr og materialer, som har meget til fælles med dem, der anvendes ved visse følsomme aktiviteter i relation til det nukleare brændselskredsløb.

113 Anbringendet kan derfor ikke tiltrædes.

Det syvende anbringende om en retlig fejl vedrørende begrebet deltagelse i nuklear spredning

114 Kala Naft har gjort gældende, at Rådet ved at støtte den første begrundelse for selskabets opførelse på listen i de anfægtede retsakter på, at det driver handel med udstyr til olie- og gassektorerne, der kan anvendes i Irans nukleare program, har begået en retlig fejl. Denne omstændighed kan således ikke i sig selv begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

115 Som det fremgår af denne doms præmis 87-90, var Kala Nafts virksomhed inden for olie- og gassektorerne, som også bekræftes i selve dette selskabs vedtægter, tilstrækkelig til at begrunde vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

116 Det andet anbringende er derfor ugrundet.

Det ottende anbringende om en urigtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder for så vidt angår Kala Nafts aktiviteter

117 Kala Naft har bestridt at drive handel med udstyr, der har forbindelse til det nukleare program. Selskabet har gjort gældende, at dets rolle som indkøbscentral for NIOC ikke udgør en handelsaktivitet.

118 Det bemærkes, at udtrykket »driver handel« er tilstrækkeligt dækkende for den virksomhed, som Kala Naft udøver, der begrunder selskabets opførelse på listen, og gør det muligt for dette selskab at forstå grunden hertil.

Det fjerde og niende anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

119 Kala Naft har bestridt, at der foreligger et alment formål, der kan begrunde begrænsninger i udøvelsen af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse, eftersom hverken Sikkerhedsrådet eller Det Europæiske Råd har foreskrevet vedtagelsen af foranstaltninger rettet mod olie- og gassektoren. Selv om et sådant formål fandtes, står de anvendte midler desuden ikke i et rimeligt forhold til det formål, der forfølges.

120 For så vidt som Kala Naft har bestridt, at de generelle regler, der danner grundlag for selskabets opførelse på listerne, er forholdsmæssige, bemærkes, at hvad angår domstolskontrollen med overholdelsen af proportionalitetsprincippet har Domstolen fastslået, at der må indrømmes EU-lovgiver et vidt skøn inden for områder, der for lovgiver indebærer valg af politisk, økonomisk og social karakter, og hvor lovgiver skal foretage komplekse vurderinger. Den har udledt deraf, at kun såfremt en foranstaltning på disse områder er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. dom af 1.2.2007, sag C-266/05 P, Sison mod Rådet, Sml. I, s. 1233, præmis 33).

121 Det bemærkes endvidere, at de grundlæggende rettigheder, som Kala Naft har nævnt, ikke er absolutte prærogativer, og at udøvelsen heraf kan være genstand for restriktioner, der er begrundet i formål af almen interesse, som Unionen forfølger (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 113).

- 122 Dette er således tilfældet for så vidt angår ejendomsretten og friheden til at udøve erhvervsvirksomhed. Følgelig kan retten til frit at udøve et erhverv ligesom udøvelsen af ejendomsretten underlægges begrænsninger, forudsat at sådanne begrænsninger reelt er nødvendige for at tilgodese almene hensyn, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb i det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (jf. dommen i sagen Bank Melli Iran mod Rådet, præmis 114).
- 123 Hvad nærmere bestemt angår friheden til at udøve økonomisk virksomhed har Domstolen bl.a. fastslået, at henset til ordlyden af chartrets artikel 16, som adskiller sig fra formuleringen af de andre grundlæggende friheder, der er sikret ved chartrets afsnit II, men dog samtidig ligner ordlyden af visse af bestemmelserne i chartrets afsnit IV, kan denne frihed undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af erhvervsvirksomhed (jf. dom af 22.1.2013, sag C-283/11, Sky Österreich, Sml., EU:C:2013:28, præmis 46).
- 124 I denne forbindelse bemærkes, at de forskellige anfægtede retsakter har til formål at hindre nuklear spredning og finansiering heraf og dermed at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran, for at den ophører med de omhandlede aktiviteter. Dette formål er en del af den mere generelle indsats forbundet med bevarelsen af freden og den internationale sikkerhed og er derfor lovligt (jf. i denne retning dommen i sagen Bank Melli mod Rådet, præmis 115).
- 125 I modsætning til, hvad Kala Naft har anført, havde Sikkerhedsrådet desuden i 17. betragtning til resolution 1929 (2010) fremhævet de risici, der er forbundet med petrokemiindustrien, og Det Europæiske Råd havde i sin erklæring af 17. juni 2010 opfordret Rådet for Udenrigsanliggender til at vedtage foranstaltninger på området for sektorerne inden for gas- og olieindustrien.
- 126 Hvad angår foranstaltningernes forholdsmæssighed bør der erindres om de talrige IAEA-rapporter, det store antal sikkerhedsrådsresolutioner samt de forskellige af Unionen truffene foranstaltninger. De restriktive foranstaltninger, der er vedtaget af såvel Sikkerhedsrådet som af Unionen, er progressive og begrundede i, at tidligere vedtagne foranstaltninger ikke førte til det ønskede resultat. Det følger af denne tilgang, der er baseret på en progressiv indvirkning på rettigheder i forhold til foranstaltningernes effektivitet, at foranstaltningerne må anses for at være forholdsmæssige.
- 127 Heraf følger, at anbringenderne ikke kan tiltrædes.
- 128 Da samtlige anbringender er blevet forkastet, må Rådet frifindes.

Sagens omkostninger

- 129 Det bestemmes i procesreglementets artikel 184, stk. 2, at såfremt der ikke gives appellanten medhold, eller såfremt der gives appellanten medhold, og Domstolen selv endeligt afgør sagen, træffer den afgørelse om sagens omkostninger. I henhold til samme reglements artikel 138, der i medfør af dets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Procesreglementets artikel 140, stk. 1, der ifølge artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.
- 130 Eftersom Rådet har fået medhold i sin appel, og Kala Naft ikke har fået medhold i sit søgsmål til prøvelse af de anfægtede retsakter, bør Kala Naft i overensstemmelse med Rådets påstand pålægges ud over at bære sine egne omkostninger at betale de af Rådet afholdte omkostninger i begge instanser.
- 131 Intervenienten i sagen, Kommissionen, bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

- 1) **Dommen afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 25. april 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mod Rådet (sag T-509/10), ophæves.**
- 2) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes i det af Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teheran anlagte annullationssøgsmål.**
- 3) **Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teheran bærer sine egne omkostninger og betaler derudover de af Rådet afholdte omkostninger, både i sagen i første instans og i appelsagen.**
- 4) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger, både i sagen i første instans og i appelsagen.**

Underskrifter