



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

1. marts 2016\*

»Appel — restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran — liste over de personer og enheder, der er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer — Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 945/2012 — retsgrundlag — kriterium om materiel, logistisk eller økonomisk støtte til Irans regering«

I sag C-440/14 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 23. september 2014,

**National Iranian Oil Company**, Teheran (Iran), ved avocat J.-M. Thouvenin,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

**Rådet for Den Europæiske Union** ved M. Bishop og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

**Europa-Kommissionen** ved A. Aresu, D. Gauci og L. Gussetti, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen og C. Lycourgos samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), E. Juhász, J. Malenovský, M. Safjan, M. Berger og S. Rodin,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 28. april 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. september 2015,

\* Processprog: fransk.

afsagt følgende

## Dom

- 1 National Iranian Oil Company (herefter »NIOC«) har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 16. juli 2014, National Iranian Oil Company mod Rådet (T-578/12, EU:T:2014:678, herefter »den appellerede dom«), hvorved NIOC ikke fik medhold i sin påstand om annullation af dels Rådets afgørelse 2012/635/FUSP af 15. oktober 2012 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 282, s. 58, herefter »den omtvistede afgørelse«), dels Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 945/2012 af 15. oktober 2012 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 282, s. 16, herefter »den omtvistede forordning«), for så vidt som disse retsakter vedrører appellanten.

### Twistens baggrund

- 2 Twistens baggrund er i den appellerede dom gengivet af Retten som følger:
  - »3 Den 9. juni 2010 vedtog FN's Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1929 (2010) (herefter »resolution 1929«), som udvidede anvendelsesområdet for de restriktive foranstaltninger, der var blevet indført med Sikkerhedsrådets resolution 1737 (2006), 1747 (2007) og 1803 (2008), og indførte supplerende restriktive foranstaltninger over for Den Islamiske Republik Iran.
  - 4 Den 17. juni 2010 understregede Det Europæiske Råd sin stadig dybere bekymring over Irans atomprogram og hilste vedtagelsen af resolution 1929 velkommen. Det Europæiske Råd mindede om sin erklæring af 11. december 2009 og opfordrede Rådet for Den Europæiske Union til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af foranstaltningerne i resolution 1929 og ledsageforanstaltninger hertil med henblik på gennem forhandling at støtte en løsning af alle de udestående betænkeligheder med hensyn til Den Islamiske Republik Irans udvikling af følsomme teknologier til støtte for sine atom- og missilprogrammer. Foranstaltningerne burde fokusere på områder som handel, finanssektoren, den iranske transportsektor, nøglesektorer inden for gas- og olieindustrien og yderligere udpegelser, navnlig for så vidt angår Den Islamiske Revolutionsgarde.
  - 5 Den 26. juli 2010 vedtog Rådet afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT L 195, s. 39), hvis bilag II opregner navnene på de personer og enheder – ud over dem, der er udpeget af Sikkerhedsrådet eller af den ved resolution 1737 (2006) oprettede sanktionskomité, og som er anført i bilag I – hvis midler indefrysnes. 22. betragtning til denne afgørelse henviser til resolution 1929 og nævner, at denne resolution noterer sig den mulige forbindelse mellem Irans indtægter fra dets energisektor og finansieringen af denne stats spredningsfølsomme nukleare aktiviteter.
  - 6 Den 23. januar 2012 vedtog Rådet afgørelse 2012/35/FUSP om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT L 19, s. 22). Ifølge 13. betragtning til denne afgørelse bør indrejserestriktioner og indefrysning af midler og økonomiske ressourcer anvendes på yderligere personer og enheder, der yder støtte til Irans regering, og som muliggør, at denne kan gå videre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller udvikling af atomvåbenfremføringsmidler, herunder navnlig personer og enheder, som yder finansiel, logistisk eller materiel støtte til Irans regering.

- 7 Artikel 1, nr. 7), litra a), nr. ii), i afgørelse 2012/35 tilføjede følgende litra til artikel 20, stk. 1, i afgørelse 2010/413 og foreskrev derved indefrysning af midler tilhørende følgende personer og enheder:
- »c) andre personer og enheder, der ikke er opført på listen i bilag I, men som yder støtte til Irans regering, og personer og enheder med tilknytning til dem, jf. listen i bilag II«.
- 8 Som følge heraf vedtog Rådet inden for rammerne af EUF-traktaten den 23. marts 2012 forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EU) nr. 961/2010 (EUT L 88, s. 1). Med henblik på gennemførelsen af artikel 1, nr. 7), litra a), nr. ii), i afgørelse 2012/35 foreskriver denne forordnings artikel 23, stk. 2, indefrysning af midler, der tilhører de i dens bilag IX opregnede personer, enheder eller organer, der anses for:
- »d) 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«.
- 9 Den 15. oktober 2012 vedtog Rådet [den omtvistede afgørelse]. Ifølge 16. betragtning til denne afgørelse bør navnene på yderligere personer og enheder opføres på listen over navne på personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, som findes i bilag II til afgørelse 2010/413/FUSP, især iranske statsejede enheder involveret i olie- og gassektoren, eftersom de udgør en væsentlig indtjeningskilde for den iranske regering.
- 10 Artikel 1, nr. 8), litra a), i den [omtvisede] afgørelse ændrede artikel 20, stk. 1, litra c), i afgørelse 2010/413, som herefter foreskriver, at følgende skal være genstand for restriktive foranstaltninger:
- »c) andre personer og enheder, der ikke er omfattet af bilag I, og som forsyner Irans regering og enheder, der ejes eller kontrolleres af dem eller personer og enheder, som de har forbindelse til, med støtte, som opført på listen i bilag II«.
- 11 Ved artikel 2 i den [omtvisede] afgørelse blev navnet på [appellanten] tilføjet på liste I i bilag II til afgørelse 2010/413, der indeholder listen over »Personer og enheder, der er involveret i nukleare aktiviteter eller i aktiviteter vedrørende ballistiske missiler, og personer og enheder, der yder støtte til Irans regering«.
- 12 Som følge heraf vedtog Rådet samme dag [den omtvistede forordning]. Ved artikel 1 i den [omtvisede] forordning blev [appellantens] navn opført i skemaet i bilag IX til forordning nr. 267/2012, der indeholder listen over »Personer og enheder, der er involveret i nukleare aktiviteter eller i aktiviteter vedrørende ballistiske missiler, og personer og enheder, der yder støtte til den iranske regering«.
- 13 [Appellantens] navn blev ved den [omtvisede] afgørelse og den [omtvisede] forordning opført på de omhandlede lister med følgende begrundelse:
- »Statsejet og -drevet enhed, der fremskaffer finansielle ressourcer til Irans regering. Olieministeren er direktør for NIOC's bestyrelse, og viceolieministeren er administrerende direktør for NIOC.«

- 3 Til tvistens baggrund, således som den er fremstillet af Retten, bør tilføjes en henvisning til artikel 45 og 46 i forordning nr. 267/2012, der har følgende ordlyd:

»Artikel 45

Kommissionen:

- a) ændrer bilag II på grundlag af afgørelser, der træffes af enten [...] Sikkerhedsråd[et] eller Sanktionskomitéen eller på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne
- b) ændrer bilag III, IV, V, VI, VII og X på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne.

Artikel 46

1. Hvis Sikkerhedsrådet eller Sanktionskomitéen opfører en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ på listen, opfører Rådet de pågældende fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer i bilag VIII.
  2. Hvis Rådet beslutter, at en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ skal være omfattet af foranstaltningerne i artikel 23, stk. 2 og 3, ændrer det bilag IX i overensstemmelse hermed.
  3. Rådet meddeler sin beslutning, herunder begrundelsen for opførelsen på listen, til den fysiske eller juridiske person, den enhed eller det organ, der er omhandlet i stk. 1 eller 2, enten direkte, hvis adressen er kendt, eller ved offentliggørelse af en bekendtgørelse, der giver den pågældende fysiske eller juridiske person, enheden eller organet lejlighed til at fremsætte bemærkninger.
  4. Hvis der fremsættes bemærkninger eller forelægges væsentlig ny dokumentation, tager Rådet sin beslutning op til fornyet overvejelse og underretter den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet herom.
  5. Hvis FN beslutter at slette en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ fra listen eller at ændre identifikationsoplysningerne for en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ på listen, ændrer Rådet bilag VIII i overensstemmelse hermed.
  6. Listen i bilag IX revideres jævnligt og mindst hver tolvte måned.«
- 4 Bilag II-VII til forordning nr. 267/2012 indeholder lister over varer, teknologi, udstyr eller metaller, som er omfattet af bestemmelserne i denne forordning. Dennes bilag X indeholder de henvisninger til websteder med oplysninger om de kompetente myndigheder, der er nævnt i diverse af forordningens bestemmelser, samt adressen til brug ved underretninger til Kommissionen.
- 5 Bilag VIII til forordning nr. 267/2012 indeholder listen over personer og enheder, som er omhandlet i denne forordnings artikel 23, stk. 1, mens forordningens bilag IX indeholder listen over personer og enheder, som er omhandlet i nævnte forordnings artikel 23, stk. 2.
- 6 Den 27. december 2012 anlagde NIOC sag med påstand om annullation af både den omtvistede afgørelse og den omtvistede forordning.

### Den appellerede dom

- 7 Til støtte for sit søgsmål gjorde NIOC seks anbringender gældende. Det første anbringende vedrørte en tilsidesættelse af artikel 296 TEUF, idet det ikke i den omtvistede forordning var angivet, på hvilket retsgrundlag den var vedtaget. Det andet anbringende vedrørte den omtvistede forordnings manglende

korrekte retsgrundlag. Det tredje anbringende vedrørte en ulovlighedsindsigelse mod artikel 23, stk. 2, litra d), i forordning nr. 267/2012 samt artikel 20, stk. 2, litra c), i afgørelse 2010/413, som ændret ved den omtvistede afgørelse. Det fjerde anbringende vedrørte retlige fejl, en faktisk fejl og urigtigt skøn. Det femte anbringende vedrørte en tilsidesættelse af begrundelsespligten, retten til forsvar, princippet om god forvaltningsskik og retten til en effektiv domstolsbeskyttelse. Det sjette anbringende vedrørte en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og ejendomsretten.

- 8 Retten forkastede samtlige disse anbringender og frifandt følgelig Rådet i det hele.

### **Parternes påstande**

- 9 NIOC har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

- Den appellerede dom ophæves.
- Der gives appellanten medhold i de påstande, der nedlagdes for Retten.
- Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger i begge instanser.

- 10 Rådet har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes som i det hele værende uden grundlag.
- NIOC tilpligtes at betale sagens omkostninger.

- 11 Kommissionen har for Domstolen nedlagt følgende påstande:

- Appellen forkastes.
- NIOC tilpligtes at betale sagens omkostninger.

### **Appellen**

- 12 NIOC har fremsat seks anbringender til støtte for sin appel.

*Om det første anbringende vedrørende en tilsidesættelse af pligten til at begrunde den omtvistede forordning*

#### **Parternes argumenter**

- 13 Med det første anbringende har NIOC gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den forkastede anbringendet vedrørende manglende begrundelse af den omtvistede forordning, på grund af manglende angivelse af dennes retsgrundlag. NIOC har i denne henseende anfægtet den appellerede doms præmis 43, hvori Retten fastslog, at »[f]or så vidt som artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 således udtrykkeligt giver Rådet kompetence til at gennemføre samme forordnings artikel 23, stk. 2 og 3, angiver henvisningen i den [omtvistede] forordning følgelig klart det retsgrundlag, der bemyndiger Rådet til at vedtage restriktive foranstaltninger over for en person eller enhed, som de, der er truffet over for [appellanten]«.

- 14 Under henvisning til præmis 39 i dom Kommissionen mod Rådet (C-370/07, EU:C:2009:590) har NIOC gjort gældende, at ifølge Domstolens praksis får enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, sin retskraft fra en EU-retlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsaktens skal have. Udtrykkene »[h]vis Rådet beslutter« og »ændrer det bilag IX« i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 angiver på ingen måde den retlige form af den retsakt, der skal vedtages, hvorfor denne bestemmelse ikke kan udgøre retsgrundlaget for den retsakt, som ændrer bilag IX til denne forordning, der indeholder listen over fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er omhandlet i nævnte forordnings artikel 23, stk. 2 og 3.
- 15 Rådet har bestridt NIOC's argumentation.

#### Domstolens bemærkninger

- 16 Med det første anbringende har NIOC gjort gældende, at Retten, da den forkastede anbringendet om manglende begrundelse af den omtvistede forordning, begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 43 at fastslå, at henvisningen i den omtvistede forordning klart angiver det retsgrundlag, der hjemler dens vedtagelse, selv om den bestemmelse, der nævnes som værende dette retsgrundlag, ikke angiver den retlige form af den retsakt, som skal vedtages.
- 17 I denne henseende skal det indledningsvis fremhæves, at henvisningerne i den omtvistede forordning, som Retten anførte i den appellerede doms præmis 42 og 43, udtrykkeligt nævner artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 som retsgrundlag, der bemyndiger Rådet til at vedtage restriktive foranstaltninger som dem, der er truffet over for NIOC.
- 18 Hvad angår den retlige form af den retsakt, som skal vedtages, skal det bemærkes, at dette ikke nødvendigvis er påkrævet ved angivelsen af retsaktens retsgrundlag. Som Rådet med rette har anført, nævner adskillige bestemmelser i traktaterne, som udgør retsgrundlag, ikke formen af de retsakter, der kan vedtages. Artikel 296 TEUF, hvorefter institutionerne, »[n]år det ikke er fastsat i traktaterne, hvilken type retsakt der skal vedtages, [...] i hvert enkelt tilfælde [tager] stilling hertil under overholdelse af gældende procedurer og proportionalitetsprincippet«, tager i øvrigt udtrykkeligt højde for den situation, hvor EUF-traktatens bestemmelser ikke præciserer formen af de retsakter, som kan vedtages.
- 19 Det følger af disse forhold, at idet henvisningerne i den omtvistede forordning klart angiver det retsgrundlag, der bemyndiger Rådet til at vedtage restriktive foranstaltninger over for en person eller enhed, dvs. artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012, var det ikke nødvendigt, i modsætning til hvad NIOC har gjort gældende, i denne bestemmelse at angive den retlige form af de retsakter, der på dennes grundlag kan vedtages af Rådet, for at henvisningen til nævnte bestemmelse udgør en tilstrækkelig begrundelse for retsgrundlaget for den omtvistede forordning. Det følger heraf, at Retten i denne henseende ikke begik en retlig fejl.
- 20 Følgelig skal det første appelanbringende forkastes som ugrundet.

*Om det andet til det femte anbringende vedrørende manglende retsgrundlag for den omtvistede forordning*

#### Parternes argumenter

- 21 Med det andet anbringende har NIOC i det væsentlige gjort gældende, at artikel 215 TEUF burde have udgjort retsgrundlaget for den omtvistede forordning. Med det tredje til det femte anbringende har NIOC subsidiært gjort gældende – for det tilfælde, at det fastslås, at det er muligt at anvende

artikel 291, stk. 2, TEUF som retsgrundlag for vedtagelsen af individuelle restriktive foranstaltninger – at denne bestemmelses betingelser for, at artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 kunne udgøre retsgrundlaget for den omtvistede forordning, ikke var opfyldt.

- 22 Med det andet anbringende har NIOC anfægtet den appellerede doms præmis 54 og 55 samt Rettens konklusion i denne doms præmis 56, hvorefter Rådet ikke i den foreliggende sag var forpligtet til at følge proceduren fastsat i artikel 215, stk. 1, TEUF for at vedtage individuelle restriktive foranstaltninger om indefrysning af pengemidler, men at det var berettiget til at tildele sig selv beføjelser med henblik på gennemførelsen af artikel 23, stk. 2 og 3, i forordning nr. 267/2012 i overensstemmelse med det i artikel 291, stk. 2, TEUF fastsatte.
- 23 Under henvisning til præmis 65 i dom Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), hvorefter artikel 215, stk. 2, TEUF kan udgøre retsgrundlaget for restriktive foranstaltninger, har NIOC med det andet anbringendes første led gjort gældende, at denne bestemmelse udgør den eneste mulige hjemmel for vedtagelse af individuelle restriktive foranstaltninger, da den angiver proceduren for vedtagelse af de retsakter, der indfører sådanne foranstaltninger. Der er tale om det eneste retsgrundlag, der er fastsat i afsnit IV i EUF-traktatens femte del vedrørende restriktive foranstaltninger. Artikel 291, stk. 2, TEUF er derimod at finde i traktatens sjette del, der fastsætter de almindelige regler, som ikke kan afvige fra de særlige regler, der er fastsat i afsnit IV i nævnte femte del.
- 24 Under henvisning til præmis 48 i dom Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), hvorefter de procedurer, der er fastsat i artikel 75 TEUF og 215 TEUF, er uforenelige, har NIOC med det nævnte anbringendes andet led gjort gældende, at det samme gælder for de procedurer, der er fastsat i artikel 215 TEUF og artikel 291, stk. 2, TEUF. Hvad angår sidstnævnte bestemmelse præciserer denne ikke proceduren for vedtagelse af disse retsakter, hvorfor artikel 215 TEUF ikke kan anvendes i stedet for. Såfremt disse to bestemmelser i EUF-traktaten skulle anses for at kunne erstatte hinanden, ville det under alle omstændigheder medføre to forskellige ordninger for vedtagelse af restriktive foranstaltninger, der kan føre til en ulighed mellem de personer, der er berørt af sådanne foranstaltninger, som er i strid med det lighedsprincip, der er fastsat i artikel 20 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- 25 Med sit andet anbringendes tredje led har NIOC for det første gjort gældende, at artikel 291, stk. 2, TEUF, for så vidt som den fastsætter en undtagelse til medlemsstaternes principielle kompetence, som er foreskrevet i artikel 291, stk. 1, TEUF, skal fortolkes indskrænkende. Ifølge artikel 291, stk. 2, TEUF skal de af Unionens retsakter, der er omhandlet, være nødvendige til fastlæggelse af de ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter, hvilket ikke er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom artikel 215, stk. 2, TEUF giver mulighed for at vedtage gennemførelsesforanstaltninger. For det andet har NIOC bestridt Rettens udtalelse i den appellerede doms præmis 55, hvorefter den i artikel 215, stk. 1, TEUF fastsatte procedure kan vise sig at være uhensigtsmæssig med henblik på vedtagelse af simple gennemførelsesforanstaltninger, mens artikel 291, stk. 2, TEUF skulle afspejle et ønske hos EUF-traktatens ophavsmænd om at indføre en mere effektiv gennemførelsesprocedure, som er tilpasset den konkrete type foranstaltning, der skal gennemføres, samt den enkelte institutions kompetence. Ifølge NIOC kan den subjektive bedømmelse, som Retten har foretaget i denne henseende, ikke begrunde anvendelsen af artikel 291, stk. 2, TEUF.
- 26 Med det tredje anbringende har NIOC kritiseret den appellerede doms præmis 74-83 og Rettens konklusion, hvorefter Rådet behørigt havde begrundet anvendelsen af denne undtagelsesprocedure.
- 27 Med dette anbringendes første led har NIOC henvist til de to situationer i artikel 291, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at »[n]år ensartede betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 og 26 i [EU-]traktaten [...] – Rådet gennemførelsesbeføjelser«. I den foreliggende sag er det ikke gjort gældende, at forordning nr. 267/2012 er omfattet af artikel 24 TEU og 26 TEU, og i øvrigt blev afgørelse 2012/35 vedtaget på

grundlag af artikel 29 TEU. NIOC har henvist til den anden af disse situationer og nødvendigheden i behørigt at begrunde, at der foreligger et specifikt tilfælde. NIOC har i denne henseende bestridt, at retspraksis vedrørende begrundelse af retsakter skal anvendes, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 74-76. NIOC er af den opfattelse, at det var med urette, at Retten fastslog, at anvendelsen af artikel 291, stk. 2, var »behørigt begrundet«, hvilket blev beskrevet som værende ikke udtrykkeligt udtalt i denne doms præmis 77, som udtrykt på en »kortfattet, men forståelig« måde i nævnte doms præmis 80, eller som »tilstrækkelig forståeligt« i dommens præmis 82.

- 28 Med det tredje anbringendes andet led har NIOC anfægtet den appellerede doms præmis 78 og 79, hvori Retten fortolkede 28. betragtning til forordning nr. 267/2012 og dennes artikel 23, stk. 2, som værende begrundelse for, at de restriktive foranstaltninger er omfattet af Rådets gennemførelsesbeføjelser i overensstemmelse med artikel 291, stk. 2, TEUF. Ifølge appellanten antyder disse bestemmelser på ingen måde en sådan begrundelse.
- 29 Med det fjerde anbringende har NIOC gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 86 fastslog, at artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 forbeholder Rådet en beføjelse til at gennemføre bestemmelserne i denne forordnings artikel 23, stk. 2 og 3, hvilket er tilstrækkeligt til at opfylde begrundelsespligten hvad angår henvisningen til retsgrundlaget i denne bestemmelse, som anses for at være artikel 291, stk. 2, TEUF. Appellanten har gjort gældende, at artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 hverken indeholder en henvisning til artikel 291, stk. 2, TEUF eller nævner ordet »gennemførelse«. Følgelig henviser denne bestemmelse i nævnte forordning til en rådsafgørelse i henhold til artikel 215, stk. 2, TEUF.
- 30 Med det femte anbringende har NIOC gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 87 fandt, at Rådet ikke havde tilsidesat begrundelsespligten ved at undlade at nævne artikel 291, stk. 2, TEUF i henvisningerne i forordning nr. 267/2012.
- 31 Rådet har bestridt NIOC's argumentation.
- 32 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 215 TEUF udgør det korrekte retsgrundlag.

#### Domstolens bemærkninger

- 33 Det skal bemærkes, at ifølge artikel 215, stk. 2, TEUF kan Rådet »[s]åfremt en afgørelse, der er vedtaget på grundlag af kapitel 2 i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union, giver mulighed herfor, [...] efter proceduren i stk. 1 vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder«. Artikel 215, stk. 1, TEUF fastsætter en procedure, i henhold til hvilken Rådet med kvalificeret flertal på fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen vedtager sin afgørelse og underretter Europa-Parlamentet om herom.
- 34 Som Retten har anført i den appellerede doms præmis 54, fremgår det af selve ordlyden af artikel 215 TEUF, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en forordning vedtaget på grundlag heraf tildeler Kommissionen eller Rådet gennemførelsesbeføjelser på de i artikel 291, stk. 2, TEUF opstillede betingelser, såfremt ensartede betingelser for gennemførelse af visse restriktive foranstaltninger, der er fastsat ved denne forordning, er nødvendige. Det fremgår navnlig ikke af artikel 215, stk. 2, TEUF, at de individuelle restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder nødvendigvis skal vedtages efter fremgangsmåden i artikel 215, stk. 1, TEUF og ikke kan vedtages på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF.
- 35 I øvrigt følger det ikke af nogen bestemmelse i EUF-traktaten, at dennes sjette del, der vedrører institutionelle og finansielle bestemmelser, ikke kan anvendes på området for restriktive foranstaltninger. Anvendelsen af artikel 291, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at »[n]år ensartede

betingelser for gennemførelse af Unionens juridisk bindende retsakter er nødvendige, tildeler disse retsakter Kommissionen eller – i specifikke behørigt begrundede tilfælde samt i de tilfælde, der er fastsat i artikel 24 og 26 i traktaten om Den Europæiske Union – Rådet gennemførelsesbeføjelser«, var således ikke udelukket, forudsat at betingelserne i denne bestemmelse var opfyldt.

- 36 Hvad angår den nævnte bestemmelse skal det tilføjes, at det fremgår af Domstolens praksis, at begrebet »gennemførelse« omfatter såvel udarbejdelsen af gennemførelsesbestemmelser som regelanvendelsen i enkelttilfælde ved foranstaltninger af konkret indhold (dom Kommissionen mod Rådet, 16/88, EU:C:1989:397, præmis 11).
- 37 I lyset af disse retningslinjer skal det i den foreliggende sag bemærkes, at forordning nr. 267/2012, hvis artikel 46, stk. 2, har tjent som grundlag for vedtagelsen af den omtvistede forordning, blev vedtaget for, inden for rammerne af EUF-traktaten, at foretage den nødvendige opfølgning på afgørelse 2012/35 om ændring af afgørelse 2010/413 vedrørende restriktive foranstaltninger over for de personer eller enheder, der er angivet i bilag I og II til sidstnævnte afgørelse.
- 38 Forordning nr. 267/2012, som udgør en juridisk bindende retsakt som omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF, fastsætter de generelle kriterier, der skal ligge til grund for opførelse af personer eller enheder på en af de i bilag VIII og IX til nævnte forordning indeholdte lister over de personer eller enheder, der skal være genstand for restriktive foranstaltninger, under hensyntagen til de ændringer, som afgørelse 2012/35 foretog af de generelle opførelseskriterier i afgørelse 2010/413, der navnlig bestod i tilføjelsen af kriteriet om ydelse af støtte til Irans regering.
- 39 Som følge af den opførelse af NIOC på listen i bilag II til afgørelse 2010/413, der blev foretaget ved den omtvistede afgørelse, opførte den omtvistede forordning i denne forbindelse, inden for rammerne af EUF-traktaten, denne enhed på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012, idet det præciseres, således som Retten med rette har bemærket i den appellerede doms præmis 132, som NIOC ikke har anfægtet i sin appel, at sidstnævnte opførelse allerede kunne finde grundlag i ovennævnte kriterium om ydelse af støtte til Irans regering, uafhængigt af den senere ændring af de generelle kriterier for opførelse, der fremgår af forordning nr. 267/2012 efter den ændring, der er foretaget ved den omtvistede afgørelse af de generelle kriterier, som er nævnt i afgørelse 2010/413.
- 40 Herved var den omtvistede forordning over for NIOC en konkret anvendelse af det generelle opførelseskriterium om ydelse af støtte til Irans regering og havde til hensigt at sikre, inden for rammerne af EUF-traktaten, at vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger over for NIOC, der er påbudt af situationen i Iran, gennemføres ensartet i hele Den Europæiske Union.
- 41 Det var derfor med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 56 fandt, at anvendelsen af en gennemførelsesbeføjelse på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF var mulig i den foreliggende sag.
- 42 Det følger heraf, at første og tredje led af det andet appelanbringende er ugrundede.
- 43 Hvad angår de andre af NIOC's argumenter, der er fremført i forbindelse med det andet anbringendes andet led, skal det for det første bemærkes, at præmis 48 i dom Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472) ikke er relevant i den foreliggende sag, idet nævnte dom vedrører anvendelsesområdet for henholdsvis artikel 75 TEUF og 215 TEUF, og ikke, som i den foreliggende sag, anvendelsesområdet for artikel 215 TEUF og artikel 291, stk. 2, TEUF.
- 44 Hvad for det andet angår den påståede tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet, som følger af forskellen mellem ordningerne for vedtagelse af restriktive foranstaltninger, alt efter om en person er udpeget af en bestemmelse, der hviler på artikel 215, stk. 2, TEUF, eller som følge af vedtagelsen af en gennemførelsesforordning, der hviler på artikel 291, stk. 2, TEUF, skal det bemærkes, at med hensyn til de væsentlige negative konsekvenser for den berørte person eller enheds friheder og grundlæggende rettigheder (jf. i denne retning domme Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og

Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 358, og Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 132) giver enhver opførelse på en liste over personer og enheder, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger, uanset om dette er på grundlag af artikel 215 TEUF eller artikel 291, stk. 2, TEUF, denne person eller enhed, for så vidt som den i forhold til den pågældende har karakter af en individuel afgørelse, adgang til Unionens retsinstanser i overensstemmelse med artikel 263, stk. 4, TEUF (jf. i denne retning dom Gbagbo m.fl. mod Rådet, C-478/11 P – C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 57), navnlig med henblik på at prøve, om denne individuelle afgørelse er i overensstemmelse med de generelle kriterier for opførelse, der er fastlagt i basisretsakten.

- 45 Forskellen mellem proceduren i henhold til artikel 215 TEUF og proceduren i henhold til artikel 291, stk. 2, TEUF er udtryk for et ønske om at foretage en sondring på grundlag af objektive kriterier mellem basisretsakten og en gennemførelsesretsakt på området for restriktive foranstaltninger. I denne forbindelse udgør det krav, der er fastsat i artikel 215, stk. 1, TEUF om fælles forslag af Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik og Kommissionen, en betingelse, der er uadskilleligt forbundet med den i denne bestemmelse fastsatte procedure, og ikke en proceduremæssig garanti, som generelt skal indrømmes enhver person eller enhed, der er genstand for opførelse på en liste over restriktive foranstaltninger, uanset på hvilket grundlag. Den omstændighed, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger inden for rammerne af udøvelsen af en gennemførelsesbeføjelse på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF ikke er underlagt en betingelse om fremsættelse af et sådant fælles forslag – i modsætning til, hvad der er tilfældet i forbindelse med den i artikel 215, stk. 1, TEUF fastsatte procedure – kan følgelig ikke anses for at være en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet med hensyn til opførelse på en sådan liste.
- 46 Det følger heraf, at det andet anbringendes andet led er ugrundet. Dette anbringende må følgelig forkastes i sin helhed.
- 47 I forhold til bemærkningerne til det tredje til det femte anbringende skal det undersøges, om vedtagelsen af den omtvistede forordning er omfattet af en af de kategorier af tilfælde, for hvilke Rådet kan forbeholde sig en gennemførelsesbeføjelse for en juridisk bindende retsakt i overensstemmelse med artikel 291, stk. 2, TEUF.
- 48 Som det fremgår af den appellerede doms præmis 59, henholdte Rådet sig for at begrunde den gennemførelsesbeføjelse, som er forbeholdt det i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012, udelukkende til den omstændighed, at den foreliggende sag henhører under »specifikke behørigt begrundede tilfælde«. Rådet har på ingen måde henvist til, at der skulle foreligge et tilfælde, der er fastsat i artikel 24 TEU og 26 TEU.
- 49 Hvad angår den situation, der er omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF, hvorved Rådet »i specifikke behørigt begrundede tilfælde« kan forbeholde sig gennemførelseskompetencen, skal det bemærkes, at Domstolen har fortolket EØF-traktatens artikel 145, tredje led, som svarer til artikel 291, stk. 2, TEUF, således, at Rådet indgående skal begrunde afgørelsen om, at det forbeholder sig at udøve gennemførelsesbeføjelserne (dom Kommissionen mod Rådet, 16/88, EU:C:1989:397, præmis 10).
- 50 Artikel 202, tredje led, EF, der efterfulgte EF-traktatens artikel 145, tredje led, er ligeledes blevet fortolket i domme Kommissionen mod Rådet (C-257/01, EU:C:2005:25, præmis 51) og Parlamentet mod Rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 47), hvori Domstolen har præciseret, at Rådet har pligt til behørigt under hensyn til arten og indholdet af den basisretsakt, der skal gennemføres eller ændres, at begrunde en undtagelse til reglen om, at det inden for traktatens ordning, når der på fællesskabsplan skal træffes gennemførelsesforanstaltninger vedrørende en basisretsakt, er Kommissionen, som det sædvanligvis tilkommer at udøve denne kompetence.

- 51 Det skal i den foreliggende sag bemærkes, at Rådet med artikel 45 i forordning nr. 267/2012 har tildelt Kommissionen en vid kompetence, bl.a. vedrørende ændringen af bilag II-VII til denne forordning, der indeholder listerne over varer, teknologi, udstyr eller metaller, som er omfattet af bestemmelserne i nævnte forordning. Med artikel 46 i forordning nr. 267/2012 har Rådet derimod forbeholdt sig beføjelsen til at ændre bilag VIII og IX til denne forordning, dvs. listerne over de opførte fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, for så vidt angår bilag VIII til nævnte forordning efter at Sikkerhedsrådet har udpeget den pågældende, og for så vidt angår bilag IX som følge af en restriktiv foranstaltning, der er vedtaget selvstændigt af Unionen.
- 52 Det fremgår af sammenligningen af disse foranstaltninger, at Rådet har forbeholdt sig beføjelsen til at vedtage de mest følsomme af dem, dvs. inkluderingen i forordningen vedtaget på grundlag af EUF-traktaten af den af Sikkerhedsrådet vedtagne opførelse og anvendelsen af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 23, stk. 2 og 3, i forordning nr. 267/2012, for så vidt som de har en særligt betydelig indvirkning på de pågældende fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer.
- 53 Som allerede anført i denne doms præmis 44, har disse opførelser, der medfører indefrysning af midler tilhørende personer eller enheder, til trods for deres formål, dvs. at lægge pres på Den Islamiske Republik Iran med henblik på at få sidstnævnte til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben, nemlig en væsentlig negativ indvirkning på de grundlæggende friheder og rettigheder på grund af dels, hvad personer angår, den betydelige omvæltning af såvel deres arbejds- som familieliv som følge af begrænsningerne af udøvelsen af deres ejendomsret, dels, hvad enheder angår, forstyrrelser, der berører deres aktiviteter, herunder økonomiske aktiviteter (jf. i denne retning domme Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 358, og Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 132).
- 54 Denne tildeling af gennemførelsesbeføjelsen til Rådet kan ligeledes begrundes i den omstændighed, at det er denne institution, som vedtager de afgørelser, der træffes som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvorved fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer opføres på listen over personer eller enheder, der skal være genstand for en indefrysning af midler. Sådanne afgørelser kan imidlertid kun gennemføres inden for Unionen, bl.a. af de i Unionen etablerede finansielle institutioner, hvis de følges op med vedtagelsen af en forordning inden for rammerne af EUF-traktaten.
- 55 Såfremt begrundelserne for opførelsen af en person ændres i en afgørelse, der er vedtaget som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, for at tage hensyn til de bemærkninger eller det bevismateriale, som eventuelt fremlægges for Rådet af denne person, skal denne ændring i øvrigt ligeledes indgå i den forordning, der er vedtaget inden for rammerne af EUF-traktaten, idet fastholdelsen af den ukorrigerede begrundelse ved den fornyede vurdering af opførelsen ellers ville kunne begrunde en anfægtelse af denne forordnings lovlighed.
- 56 Retten begik derfor ikke en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 69 fastslog, at Rådet lovligt kunne forbeholde sig beføjelsen til at gennemføre artikel 23, stk. 2 og 3, i forordning nr. 267/2012 med henblik på at sikre sammenhæng mellem procedurerne for vedtagelse af foranstaltninger om indefrysning af midler og den kompetente myndigheds konklusioner inden for rammerne af henholdsvis afgørelse 2010/413 og forordning nr. 267/2012 både ved den første opførelse af navnet på en person eller enhed på de pågældende lister og ved den kompetente institutions fornyede vurdering af denne opførelse, særligt med hensyn til de bemærkninger og det bevismateriale, som den pågældende eventuelt har fremlagt.
- 57 Koordineringen af vedtagelsen af de afgørelser, der træffes som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og de foranstaltninger, der træffes på grundlag af EUF-traktaten, er så meget desto mere nødvendig, da vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer skal foretages inden for en kort frist, hvad enten dette er for at efterkomme en

resolution vedtaget af Sikkerhedsrådet eller for hurtigst muligt at sikre den ønskede virkning af de nye opførelser, der er vedtaget selvstændigt som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I denne henseende skal det bemærkes, at afgørelsen truffet som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den omtvistede gennemførelsesforordning om opførelse af NIOC i overensstemmelse med Rådets praksis blev vedtaget den samme dag.

- 58 Disse krav om sammenhæng, koordination og hurtighed ved vedtagelsen af de krævede retsakter begrundes, at opførelsesforanstaltninger, der er vedtaget på grundlag af EUF-traktaten samtidigt med opførelsesforanstaltninger, der er vedtaget som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, skal anses for at være omfattet af de specifikke tilfælde som omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF. Som Retten har bemærket i den appellerede doms præmis 72, har Domstolen således allerede i dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 109) forkastet et anbringende om Rådets manglende kompetence til at vedtage foranstaltninger med henblik på indefrysning af midler over for Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Teheran, som fastsat bl.a. ved afgørelse 2010/413 på grundlag af artikel 29 TEU og ved en gennemførelsesforordning på grundlag af artikel 291, stk. 2, TEUF, i det væsentlige med den begrundelse, at denne bestemmelse i EUF-traktaten gav Rådet kompetence til at vedtage de omtvistede foranstaltninger.
- 59 Det følger heraf, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 73 fandt, at Rådet med rimelighed havde kunnet antage, at de pågældende foranstaltninger om indefrysning af midler var af en specifik karakter, der begrundede, at Rådet forbeholdt sig gennemførelsesbeføjelsen i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012.
- 60 Hvad angår betingelsen om begrundelse for tildelingen af gennemførelsesbeføjelsen til Rådet begik Retten ikke en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 74-76 henviste til retspraksis vedrørende den i artikel 296 TEUF fastsatte begrundelsespligt. Domstolen har nemlig fastslået, at Rådet har pligt til behørigt under hensyn til arten og indholdet af den basisretsakt, der skal gennemføres eller ændres, at begrunde en undtagelse til reglen om, at det sædvanligvis tilkommer Kommissionen at udøve denne gennemførelseskompetence (domme Parlamentet mod Rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, præmis 47, og Parlamentet og Kommissionen mod Rådet, C-124/13 og C-125/13, EU:C:2015:790, præmis 53).
- 61 I denne henseende må det konstateres, at afgørelserne og forordningerne om restriktive foranstaltninger vedrørende Den Islamiske Republik Iran udgør en række på hinanden følgende retsakter, der jævnligt ændres og regelmæssigt erstattes for at forbedre deres klarhed og læsevenlighed. Visse bestemmelser er dog ens i samtlige afgørelser og forordninger.
- 62 Som generaladvokaten har anført i punkt 83 ff. i forslaget til afgørelse, var tildelingen af gennemførelseskompetencen til Rådet allerede foreskrevet i artikel 15, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT L 103, s. 1) og i artikel 36, stk. 2, i Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25. oktober 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT L 281, s. 1). Disse to bestemmelser blev henholdsvis begrundet med 6. betragtning til forordning nr. 423/2007 og 15. betragtning til forordning nr. 961/2010. Af sidstnævnte betragtning fremgår, at »[i] betragtning af den konkrete trussel mod international fred og sikkerhed, som Iran udgør, og som kommer til udtryk i den stadig dybere bekymring over dets atomprogram som understreget af Det Europæiske Råd den 17. juni 2010, og for at sikre sammenhæng med proceduren for ændring og revurdering af bilag I og II til afgørelse 2010/413/FUSP, bør beføjelsen til at ændre listerne i bilag VII og VIII til denne forordning udøves af Rådet«.

- 63 Det følger af disse forhold, at tildelingen af gennemførelseskompetencen til Rådet var begrundet i de forordninger, der gik forud for forordning nr. 267/2012, med den sammenhæng, der kræves mellem opførelser, der vedtages som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, og opførelser, der vedtages på grundlag af EUF-traktaten.
- 64 I den foreliggende sag og under hensyntagen til den bestemmelse, der forbeholder Rådet gennemførelsesbeføjelsen, og til dens begrundelse i de forordninger, der gik forud for forordning nr. 267/2012, kunne det forhold, at Rådet havde denne beføjelse, anses for at udgøre en del af den sammenhæng, hvori den pågældende retsakt blev vedtaget, og anses for behørigt begrundet som omhandlet i artikel 291, stk. 2, TEUF. Følgelig er det tredje anbringendes første led ugrundet.
- 65 Idet denne begrundelse styrker Rettens begrundelse i den appellerede doms præmis 78 og 79, må det konstateres, at det tredje appelanbringendes andet led også er ugrundet.
- 66 Hvad angår den manglende angivelse af artikel 291, stk. 2, TEUF for at begrunde tildelingen af beføjelser i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012 må det bemærkes, at manglende henvisning til en konkret bestemmelse i EUF-traktaten ikke udgør en væsentlig mangel, såfremt hjemmelen for en retsakt kan fastlægges på grundlag af andre dele af retsakten (dom Kommissionen mod Rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, præmis 56). Som Retten med rette har anført i den appellerede doms præmis 85 og 86, giver bestemmelserne i forordningen imidlertid mulighed for, selv om artikel 291, stk. 2, TEUF ikke nævnes som retsgrundlag for tildelingen af gennemførelsesbeføjelsen i artikel 46, stk. 2, i forordning nr. 267/2012, at forstå, at Rådet har forbeholdt sig denne beføjelse i overensstemmelse med betingelserne i artikel 291, stk. 2, TEUF. Det følger heraf, at det fjerde og det femte anbringende er ugrundede.
- 67 Det følger af alle disse forhold, at det andet til det femte anbringende skal forkastes.

*Om det sjette anbringende vedrørende ulovligheden af det retlige kriterium om ydelse af støtte til Irans regering*

Parternes argumenter

- 68 Med det sjette anbringende har NIOC anfægtet den appellerede doms præmis 109 ff. Ved disse præmisser afviste Retten ulovlighedsindsigelsen vedrørende det retlige kriterium om ydelse af støtte til Irans regering, som angivet i artikel 20, stk. 1, litra c), i afgørelse 2010/413, som ændret ved afgørelse 2012/635, og i artikel 23, stk. 2, litra d), i forordning nr. 267/2012 (herefter »det omtvistede kriterium«), der danner grundlag for opførelsen af NIOC på de pågældende lister. Sidstnævnte har gjort gældende, at dette kriterium, for så vidt som det omhandler »andre personer, enheder eller organer, som yder støtte, herunder materiel, logistisk eller økonomisk støtte til Irans regering, samt enheder, der ejes eller kontrolleres af dem eller af personer og enheder med tilknytning til dem«, er i strid med værdierne om frihed og retsstat, der er forankret i artikel 2 TEU, med hvilke de afgørelser, der vedtages som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, i henhold til artikel 21 TEU et 23 TEU skal stemme overens. Det omtvistede kriterium tildeler Rådet en uforholdsmæssig og ubetinget beføjelse, der giver mulighed for at sanktionere de personer og enheder, der yder støtte, bl.a. økonomisk, til den iranske regering, uden at de er involveret i det pågældende atomprogram. Blandt disse kan også medtages en iransk skatteyder eller tjenestemand, eller en advokat, der har beskikkelse i en EU-medlemsstat, der forsvarer visse offentlige iranske enheder ved Retten.
- 69 Dette anbringende består af tre led.

- 70 Med nævnte anbringendes første led har NIOC gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 115 fastslog, at den skønsbeføjelse, som Rådet er blevet tildelt ved det omtvistede kriterium, hverken er arbitrær eller skønsmæssig, og i dommens præmis 123 fastslog, at »det omtvistede kriterium begrænser Rådets skønsbeføjelse ved at indføre objektive kriterier og garanterer den grad af forudsigelighed, der kræves af EU-retten«.
- 71 NIOC har gjort gældende, at Retten har fejlfortolket det omtvistede kriterium ved i den appellerede doms præmis 119 at fastslå, at dette kriterium »ikke omfatter enhver form for støtte til den iranske regering, men omfatter de former for støtte, der via deres kvantitative eller kvalitative betydning bidrager til opretholdelsen af de iranske nukleare aktiviteter«. Ifølge appellanten findes præciseringen vedrørende den »kvantitative eller kvalitative betydning« ikke i forordning nr. 267/2012 og udgør en »omskrivning« af denne af Retten, før sidstnævnte drager den slutning, at nævnte kriterium er i overensstemmelse med kravene om at forudsigelighed, klarhed og utvetydighed.
- 72 NIOC har ligeledes gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 118 og 120 har »sløret« udtrykket »navnlig«, når dette klart skal forstås således, at listen over de former for støtte, der er nævnt i teksten, dvs. økonomisk, logistisk eller materiel støtte, er af rent vejledende karakter.
- 73 NIOC har konkluderet, at den fortolkning af det omtvistede kriterium, som Retten har foretaget, er fejlagtig, og at dette kriterium ikke opfylder de krav om forudsigelighed, tilstrækkelig klarhed og præcision, der kræves efter EU-retten, eftersom det ikke giver mulighed for at afgøre, hvilke personer der kan være genstand for en restriktiv foranstaltning.
- 74 Med det sjette appelanbringendes andet led har NIOC gjort gældende, at Retten ved at »omskrive« det omtvistede kriterium har tilsidesat retten til forsvar, eftersom NIOC ikke har kunnet anfægte den restriktive foranstaltning, som det var pålagt, som værende i strid med nævnte, således »omskrevne« kriterium, som var ukendt for både NIOC og Rådet.
- 75 Med dette anbringendes tredje led har NIOC gjort gældende, at den appellerede doms præmis 119 og 140 er selvmodsigende. I nævnte præmis 119 har Retten fundet, at det omtvistede kriterium omhandler »de former for støtte, der via deres kvantitative eller kvalitative betydning bidrager til opretholdelsen af de iranske nukleare aktiviteter«, mens dette kriterium i nævnte præmis 140 omhandler »enhver støtte, der, selv om der ikke er nogen direkte eller indirekte forbindelse med udviklingen af den nukleare spredning, imidlertid ved sin kvantitative eller kvalitative betydning kan fremme en sådan udvikling ved at forsyne Irans regering med materielle, økonomiske eller logistiske ressourcer eller faciliteter, der gør det muligt for den at forfølge den nukleare spredning«. Støtte, der er uden forbindelse, end ikke indirekte, med udviklingen af den nukleare spredning, kan imidlertid ikke ifølge appellanten fremme en sådan udvikling. Den manglende sammenhæng mellem den appellerede doms præmis 119 og 140 udgør en begrundelsesmangel heri.
- 76 Rådet har, støttet af Kommissionen, bestridt NIOC's argumenter.

#### Domstolens bemærkninger

- 77 Som Domstolen har fastslået, bemærkes det indledningsvis, 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. Domstolen har deraf udledt, 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 (domme Sison mod Rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, præmis 33, og Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 120).

- 78 I henhold til Domstolens praksis skal en forordning, der fastsætter restriktive foranstaltninger, fortolkes i lyset af ikke alene den afgørelse, der er vedtaget som led i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik som omhandlet i artikel 215, stk. 2, TEUF, men ligeledes den historiske sammenhæng, hvori de af Unionen vedtagne bestemmelser indgår, og hvori denne forordning er vedtaget (jf. i denne retning dom Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 75, og kendelse Georgias m.fl. mod Rådet og Kommissionen, C-545/14 P, EU:C:2015:791, præmis 33). Det samme gælder for en afgørelse, der er vedtaget inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, som skal fortolkes under hensyn til den sammenhæng, hvori den indgår.
- 79 Det er således med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 118 har anført, at det omtvistede kriterium indgår i en retlig ramme, som er klart afgrænset af de mål, der forfølges med lovgivningen vedrørende de restriktive foranstaltninger, der er truffet over for Den Islamiske Republik Iran, og at navnlig 13. betragtning til afgørelse 2012/35, hvorved dette kriterium første gang blev indsat i artikel 20, stk. 1, i afgørelse 2010/413, udtrykkeligt anfører, at indefrysning af midler skal finde anvendelse på personer og enheder, »der yder støtte til Irans regering, og som muliggør, at denne kan gå videre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter eller udvikling af atomvåbenfremføringsmidler, herunder navnlig personer og enheder, som yder finansiel, logistisk eller materiel støtte til Irans regering«. Det er ligeledes med rette, at Retten har fastslået, at artikel 23, stk. 2, litra d), i forordning nr. 267/2012 desuden fastsætter, at denne støtte kan være »materiel, logistisk eller økonomisk«.
- 80 Retten konkluderede deraf i den appellerede doms præmis 119 og 120, at formålet med ændringen af det omtvistede kriterium bestod i at udvide opførelseskriteriet for at omfatte de aktiviteter, som den omhandlede person og enhed selv har udøvet, og som, selv om de i sig selv hverken har en direkte eller indirekte tilknytning til nuklear spredning, ikke desto mindre kan fremme denne spredning ved at forsyne Irans regering med materielle, økonomiske eller logistiske ressourcer eller faciliteter, der gør det muligt for den at forfølge den nukleare spredning.
- 81 Denne fortolkning støttes af den lovgivningsmæssige udvikling, vurderet i lyset af Rådets dokumenter. Det skal i denne henseende bemærkes, at Sikkerhedsrådet i 17. betragtning til resolution 1929 har omtalt »den mulige forbindelse mellem Irans indtægter fra dets energisektor og finansieringen af Irans spredningsfølsomme nukleare aktiviteter«, og denne forbindelse blev nævnt i den appellerede doms præmis 5. Det var for at tage hensyn til dette forhold, at Det Europæiske Råd i en erklæring, der er knyttet som bilag til rådskonklusionerne af 17. juni 2010, opfordrede »Udenrigsrådet« til på sin kommende samling at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af foranstaltningerne i resolution 1929, idet denne opfordring førte til vedtagelsen af foranstaltninger rettet mod bl.a. olieindustrien i såvel afgørelse 2010/413 som forordning nr. 961/2010.
- 82 Idet disse foranstaltninger viste sig at være utilstrækkelige til at stoppe eller bremse Den Islamiske Republik Irans atomprogram, besluttede Det Europæiske Råd i dets rådskonklusioner af 9. december 2011 at udvide anvendelsesområdet for de restriktive foranstaltninger, som Unionen har truffet, således som det fremhæves i sjette betragtning til afgørelse 2012/35. I punkt 3 i dets konklusioner om Iran af 23. januar 2012 understregede Rådet, at de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget samme dag, var rettet mod den iranske regerings finansiering af Irans atomprogram og ikke mod det iranske folk.
- 83 Det var dette formål, som Retten tog i betragtning, da den i den appellerede doms præmis 119 fandt, at det omtvistede kriterium omfatter de former for støtte til den iranske regering, der via deres kvantitative eller kvalitative betydning bidrager til opretholdelsen af de iranske nukleare aktiviteter. Herved har Retten på ingen måde »omskrevet« nævnte kriterium, men har fortolket det i lyset af de mål, som Rådet forfølger, således som de fremgår af den internationale og EU-retlige lovgivningsmæssige udvikling vedrørende Den Islamiske Republik Iran.

- 84 Det skal i øvrigt bemærkes, at Retten, i modsætning til, hvad NIOC har gjort gældende, ikke har fordrejet det omtvistede kriterium ved at undlade ordet »navnlig« i fremstillingen af dette kriterium i den appellerede doms præmis 118 og 120. Som Rådet har anført, har Retten nemlig i nævnte præmis 118 anvendt udtrykket »herunder«, der findes i 13. betragtning til afgørelse 2012/35, og som svarer til ordet »navnlig«. På samme måde har Retten i sidste punktum i nævnte præmis 118 anført, at den omhandlede støtte »kan« være materiel, logistisk eller økonomisk, hvilket indebærer, at andre former for støtte kan være omfattet af det omtvistede kriterium.
- 85 I modsætning til, hvad NIOC har gjort gældende i sit sjette appelanbringendes tredje led, har Retten heller ikke behæftet dommens præmisser med en selvmodsigelse ved i den appellerede doms præmis 119 at udtale, at det omtvistede kriterium omhandler »de former for støtte, der via deres kvantitative eller kvalitative betydning bidrager til opretholdelsen af de iranske nukleare aktiviteter«, mens Retten i dommens præmis 140 har fremhævet, at dette kriterium omhandler »enhver støtte, der, selv om der ikke er nogen direkte eller indirekte forbindelse med udviklingen af den nukleare spredning, ikke desto mindre ved sin kvantitative eller kvalitative betydning kan fremme en sådan udvikling ved at forsyne Irans regering med materielle, økonomiske eller logistiske ressourcer eller faciliteter, der gør det muligt for den at forfølge den nukleare spredning«.
- 86 I den appellerede doms præmis 119 har Retten nemlig foretaget en fortolkning af det kriterium, der er indført ved afgørelse 2012/35 og forordning nr. 267/2012. I dommens præmis 140 har Retten derimod klarlagt, hvordan indførelsen af det omtvistede kriterium har etableret en forbindelse mellem ydelse af støtte til Irans regering og forfølgelsen af nukleare spredningsaktiviteter. I denne henseende er nævnte præmis 140 ikke behæftet med en mangel på klarhed, som er til hinder for, at den er letforståelig, henset til den sammenhæng, hvori den indgår.
- 87 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at NIOC ikke med sit sjette anbringende har godtgjort, at Retten i den fortolkning, som den foretog af det omtvistede kriterium, begik en retlig fejl i sine bemærkninger til det tredje anbringende i det søgsmål, der var blevet anlagt for den, vedrørende ulovligheden af artikel 20, stk. 1, litra c), i afgørelse 2010/413 og artikel 23, stk. 2, litra d), i forordning nr. 267/2012. Det sjette appelanbringende, som følgelig er ugrundet, skal derfor forkastes.
- 88 Da samtlige anbringender er blevet forkastet, må appellen forkastes.

### **Sagens omkostninger**

- 89 I medfør af artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagens omkostninger, når der ikke gives appellanten medhold.
- 90 I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, der i medfør af procesreglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 91 Da Rådet har nedlagt påstand om, at NIOC tilpligtes at betale sagens omkostninger, og NIOC har tabt sagen, bør det pålægges NIOC at bære sine egne omkostninger og at betale de af Rådet afholdte omkostninger.
- 92 I overensstemmelse med procesreglementets artikel 140, stk. 1, som i henhold til samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, bærer Kommissionen sine egne omkostninger.

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

#### **1) Appellen forkastes.**

- 2) **National Iranian Oil Company bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Rådet for Den Europæiske Union.**
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter