



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 26 lutego 2015 r.¹

Sprawa C-176/13 P

**Rada Unii Europejskiej
przeciwko
Bank Mellat**

i

**Sprawa C-200/13 P
Rada Unii Europejskiej
przeciwko**

Bank Saderat Iran

Odwołania — Środki ograniczające podjęte wobec Iranu w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu broni jądrowej — Osoby i podmioty objęte zamrożeniem funduszy i zasobów gospodarczych — Uzasadnienie środków polegających na umieszczeniu w wykazie wnoszących odwołanie — Procedura przyjęcia środków — Oczywisty błąd w ocenie

1. Rozpatrywane dwa powiązane odwołania zostały wniesione przez Radę Unii Europejskiej od wyroków Sądu² stwierdzających nieważność różnych środków zastosowanych przez Radę w zakresie, w jakim przewidywały one umieszczenie nazw dwóch irańskich banków (Bank Mellat i Bank Saderat Iran, zwanych dalej „bankami”) w wykazach osób lub podmiotów objętych planowanym zamrożeniem funduszy i zasobów gospodarczych w kontekście środków ograniczających podjętych wobec Iranu w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu broni jądrowej.

2. Rada twierdzi w szczególności, że wydając wymienione wyroki, Sąd naruszył prawo:

- umożliwiając bankom (uznawanym przez Radę za emanację państwowości irańskiej) powołanie się na ochronę i gwarancje dotyczące praw podstawowych;
- badając poszczególne elementy uzasadnienia Rady osobno, a nie łącznie jako całość;
- uważając, że banki powinny być mieć dostęp do propozycji objęcia wykazem przedłożonych przez państwa członkowskie;
- nakładając na Radę wymóg zweryfikowania znaczenia i zasadności dowodów przed pierwotnym wydaniem decyzji o umieszczeniu w wykazie; oraz
- nie uwzględniając rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ (zwanej dalej „Radą Bezpieczeństwa”) oraz faktu, że pewne informacje pochodziły z poufnych źródeł i raportów wywiadu.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Wyroki: Bank Mellat/Rada, T-496/10, EU:T:2013:39 (zwany dalej „wyrokiem Bank Mellat”) i Bank Saderat Iran/Rada, T-494/10, EU:T:2013:59 (zwany dalej „wyrokiem Bank Saderat Iran”) (zwane dalej także „zaskarżonymi wyrokami”).

Tło polityczno-prawne

3. W rezolucji RB ONZ nr 1737³ Rada Bezpieczeństwa wyraziła głębokie zaniepokojenie w związku z irańskim programem jądrowym i postanowiła, w pkt 12, że wszystkie państwa muszą zamrozić fundusze, aktywa finansowe i zasoby gospodarcze będące własnością lub podlegające kontroli osób lub podmiotów wskazanych w załączniku do rezolucji jako charakteryzujące się różnego rodzaju zaangażowaniem w ten program. Wśród wskazanych organizacji znalazły się Irańska Organizacja Energii Atomowej (zwana dalej „AEOI”), Mesbah Energy Company (zwana dalej „MEC”) oraz Organizacja Przemysłu Obronnego (zwana dalej „DIO”). W rezolucji RB ONZ nr 1747⁴ wymienia się także Novin Energy Company (zwana dalej „Novin”) oraz szereg podmiotów związanych z Organizacją Przemysłu Lotniczego (zwana dalej „AIO”), w tym Sanam Industrial Group (zwana dalej „SIG”). Samej AIO ani banków nie wskazano w tej rezolucji ani nie wskazano ich w kolejnych rezolucjach RB ONZ, ani w innych dokumentach na ich podstawie.

4. Rada UE przyjęła akty wykonawcze do tych rezolucji RB ONZ, w szczególności rozporządzenie nr 423/2007⁵, którego art. 7 przewidywał wymóg zamrożenia wszystkich funduszy i zasobów gospodarczych należących do osób, podmiotów i organów wymienionych w załącznikach IV i V, pozostających w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą. Osoby, podmioty i organy wymienione w załączniku IV wskazano zgodnie z pkt 12 rezolucji RB ONZ nr 1737, a te wymienione w załączniku V zostały określone jako:

- a) zaangażowane w działalność Iranu stwarzającą zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej, bezpośrednio związane z taką działalnością lub wspierające ją; lub
- b) zaangażowane w działalność Iranu związaną z opracowywaniem systemów przenoszenia broni jądrowej, bezpośrednio związane z taką działalnością lub wspierające ją; lub
- c) działające w imieniu lub zgodnie ze wskazówkami osoby, podmiotu lub organu, o których mowa w lit. a) lub b); lub
- d) osoby prawne, podmioty lub organy należące do osoby, podmiotu lub organu, o których mowa w lit. a) lub b) lub kontrolowane przez nie, także w nielegalny sposób”.

5. Pierwotnie banków nie uwzględniono w załączniku V.

6. Artykuł 7 ust. 3 zakazywał udostępniania bezpośrednio i pośrednio funduszy lub zasobów gospodarczych osobom fizycznym, prawnym, podmiotom lub organom wymienionym w załącznikach IV i V oraz udostępniania takich funduszy i zasobów na korzyść takich osób, podmiotów czy organów. Jednakże w art. 12 ust. 2 wskazano, że zakaz ten nie skutkuje odpowiedzialnością prawną osoby fizycznej bądź prawnej, podmiotu lub organu wykonującego takie działanie, jeżeli nie wiedziały one i nie miały uzasadnionego powodu do przypuszczenia, że ich działania mogą go naruszyć.

7. Mając na uwadze, że Iran odmówił współpracy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej (zwana dalej „MAEA”) i działania zgodnie z jej wymogami oraz z poszanowaniem rezolucji RB ONZ, a także wybudował zakład wzbogacania uranu w Kom, Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję nr 1929⁶. W pkt 21 tej rezolucji wzywa się wszystkie państwa, aby „zapobiegały świadczeniu usług finansowych”, w tym przekazywaniu aktywów i zasobów, jeżeli dysponują „informacjami dającymi uzasadnione podstawy, by podejrzewać, że takie usługi, aktywa lub zasoby mogłyby posłużyć Iranowi

3 — Rezolucja nr 1737 (2006) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 5612. posiedzenia w dniu 23 grudnia 2006 r.

4 — Rezolucja nr 1747 (2007) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 5647. posiedzenia w dniu 24 marca 2007 r.

5 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 423/2007 z dnia 19 kwietnia 2007 r. dotyczące środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 103, s. 1), z późn. zm.

6 — Rezolucja nr 1929 (2010) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 6335. posiedzenia w dniu 9 czerwca 2010 r.

do wspomagania działań wrażliwych z punktu widzenia rozprzestrzeniania materiałów jądrowych, [...] między innymi poprzez zamrażanie jakichkolwiek aktywów lub zasobów na ich terytoriach [...], które związane są z takimi działaniami [...] i prowadzenie wzmożonego monitoringu w celu zapobiegania wszelkim tego typu transakcjom [...]”. Załącznik I do tej rezolucji zawiera wykaz osób i podmiotów zaangażowanych w działania na rzecz broni jądrowej lub pocisków balistycznych, m.in. „First East Export Bank, PLC [(zwany dalej »FEE Bankiem«, który] jest własnością Banku Mellat lub jest przez niego kontrolowany lub działa w jego imieniu. W ostatnich siedmiu latach Bank Mellat uczestniczył w wartych setki milionów dolarów transakcjach irańskich podmiotów zajmujących się działaniami jądrowymi, obronnymi i związanymi z pociskami raketowymi”.

8. Rada UE przyjęła następnie decyzję 2010/413⁷. W art. 20 ust. 1 lit. a) i b) tej decyzji określono wymóg zamrożenia wszystkich funduszy i zasobów gospodarczych, których właścicielami są osoby, podmioty lub organy wskazane w załącznikach I i II lub które są przez nie posiadane, przechowywane lub kontrolowane. Te, o których mowa w załączniku I [art. 20 ust. 1 lit. a)], zostały wskazane zgodnie z mającymi zastosowanie rezolucjami RB ONZ, a te wymienione w załączniku II [art. 20 ust. 1 lit. b)] obejmowały:

„osoby lub podmioty [...] zaangażowane w irańskie działania wrażliwe z punktu widzenia rozprzestrzeniania materiałów jądrowych lub opracowywania systemów przenoszenia broni jądrowej, w tym przez zaangażowanie w zdobywanie zakazanych produktów, towarów, materiałów i technologii, lub które są bezpośrednio związane z tymi działaniami lub zapewniające im wsparcie, a także osoby lub podmioty działające w ich imieniu lub pod ich kierownictwem lub podmioty należące do nich lub przez nie kontrolowane, w tym w sposób nielegalny, lub osoby i podmioty, które pomagały wskazanym osobom lub podmiotom w obejściu lub naruszaniu postanowień rezolucji RB ONZ nr 1737 (2006), RB ONZ nr 1747 (2007), RB ONZ nr 1803 (2008)⁸ i RB ONZ nr 1929 (2010) lub niniejszej decyzji [...] oraz podmioty do nich należące lub przez nie kierowane, wymienione w załączniku II”.

9. Artykuł 23 ust. 2 decyzji 2010/413 stanowi: „Rada, działając jednomyślnie na wniosek państw członkowskich lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przygotowuje wykaz z załącznika II i przyjmuje zmiany do niego”.

10. Oba banki wskazano w załączniku II.

11. W odniesieniu do Banku Mellat podano następujące powody: „Państwowy bank irański. Angażuje się w określone działania wspierające i ułatwiające irański program jądrowy i balistyczny. Świadczy usługi bankowe podmiotom z wykazów ONZ i UE, [podmiotom działającym] w imieniu tych podmiotów lub z ich polecenia; świadczy także usługi podmiotom będącym ich własnością lub przez nie kontrolowanym. Jest bankiem macierzystym banku First East Export Bank, wskazanego na mocy rezolucji nr 1929 [RB] ONZ”.

12. W odniesieniu do Banku Saderat Iran podano następujące powody: „Irański bank państwowy (należący w 94% do rządu). Świadczył usługi finansowe podmiotom realizującym zamówienia na potrzeby irańskiego programu jądrowego i balistycznego, w tym podmiotom wskazanym na mocy rezolucji nr 1737 [RB] ONZ. Jeszcze w marcu 2009 r. przekazywał DIO (obłożonej sankcjami na mocy rezolucji nr 1737 [RB] ONZ) i Iran Electronics Industries [zwanej dalej »IEI«] płatności i akredytywy. W 2003 roku przekazał akredytywę w imieniu irańskiej [MEC] powiązanej z działalnością jądrową (następnie obłożonej sankcjami na mocy rezolucji nr 1737 [RB] ONZ)”.

7 — Decyzja Rady 2010/413/WPZiB z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylająca wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. L 195, s. 39; sprostowanie Dz.U. 2010, L 197, s. 19).

8 — Rezolucja nr 1803 (2008) przyjęta przez Radę Bezpieczeństwa podczas 5848. posiedzenia w dniu 3 marca 2008 r.

13. Jednocześnie na mocy rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010⁹ banki dodano do wykazu w załączniku V do rozporządzenia nr 423/2007. Podano powody zbieżne z tymi przedstawionymi w decyzji 2010/413.

14. W dniu 25 października 2010 r. Rada dokonała przeglądu obowiązujących środków ograniczających i przyjęła decyzję 2010/644¹⁰ oraz rozporządzenie nr 961/2010¹¹.

15. W preambule decyzji 2010/644 Rada wskazała, że dokonała pełnego przeglądu wykazu osób i podmiotów zawartego w załączniku II do decyzji 2010/413, uwzględniając uwagi przedłożone przez zainteresowanych. Rada uznała, że – z dwoma wyjątkami – wymienione osoby i podmioty nadal powinny być objęte szczególnymi środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji 2010/413 oraz że należy zaktualizować wpisy dotyczące niektórych podmiotów znajdujących się w tym wykazie. Banki nadal uwzględnione były w wykazie w nowym załączniku II do decyzji 2010/413, z uzasadnieniem co do zasady niezmienionym w porównaniu z wersją poprzednią, z wyjątkiem tego, że Bank Mellat nie był już określany jako bank państwowy, a Bank Saderat Iran opisano jedynie jako „[bank], który częściowo należy do rządu Iranu”, a uprzednio wskazane odniesienie do 94-procentowego udziału usunięto.

16. W art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 961/2010 powtórzono kryteria z art. 20 ust. 1 lit. a) decyzji 2010/413 (wskazanie na podstawie rezolucji RB ONZ) oraz określono, że zainteresowani zostają wyszczególnieni w załączniku VII, natomiast w art. 16 ust. 2 lit. a) i b) powtórzono kryteria z art. 20 ust. 1 lit. b) decyzji 2010/413 oraz określono, że zainteresowani zostają wyszczególnieni w załączniku VIII. W art. 32 ust. 2 mowa jest o tym samym zwolnieniu z odpowiedzialności, o którym stanowi art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007. Banki wskazano w załączniku VIII z uzasadnieniem identycznym z tym zawartym w nowym załączniku II do decyzji 2010/413.

17. W dniu 1 grudnia 2011 r. Rada przyjęła decyzję 2011/783¹² oraz rozporządzenie wykonawcze nr 1245/2011¹³, zmieniające odpowiednio załącznik II do decyzji 2010/413 i załącznik VIII do rozporządzenia nr 961/2010. W preambule do poszczególnych aktów stwierdziła ona, że dokonała pełnego przeglądu wykazu zamieszczonego w stosownym załączniku, uwzględniając uwagi przedłożone przez zainteresowanych, i uznała, że wymienione osoby i podmioty nadal powinny być objęte przewidzianymi szczególnymi środkami ograniczającymi.

18. W dniu 23 marca 2012 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 267/2012¹⁴. W art. 23 ust. 1 zawarto wymóg zamrażania aktywów osób, podmiotów i organów wskazanych na podstawie rezolucji RB ONZ, wymienionych w załączniku VIII, podczas gdy art. 23 ust. 2 przewiduje wymóg zamrażania aktywów osób, podmiotów i organów wymienionych w załączniku IX. Kryteria w art. 23 ust. 2 lit. a) i b) są zasadniczo takie same jak te w art. 16 ust. 2 lit. a) i b) rozporządzenia nr 961/2010, a dalsze kryteria dodano w art. 23 ust. 2 lit. c), d) i e), z czego jedynie treść lit. d) wydaje się istotna w odniesieniu do podmiotów takich jak banki. Obejmuje ona: „inne osoby, podmioty lub organy udzielające wsparcia, takiego jak wsparcie materialne, logistyczne lub finansowe, rządowi Iranu oraz osobom i podmiotom

9 – Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 668/2010 z dnia 26 lipca 2010 r. w sprawie wdrożenia art. 7 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 423/2007 dotyczącego środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 195, s. 25).

10 – Decyzja Rady 2010/644/WPZiB z dnia 25 października 2010 r. zmieniająca decyzję 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylająca wspólne stanowisko 2007/140/WPZiB (Dz.U. L 281, s. 81).

11 – Rozporządzenie Rady (UE) nr 961/2010 z dnia 25 października 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (WE) nr 423/2007 (Dz.U. L 281, s. 1).

12 – Decyzja Rady 2011/783/WPZiB z dnia 1 grudnia 2011 r. dotycząca zmiany decyzji 2010/413/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 319, s. 71).

13 – Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 1245/2011 z dnia 1 grudnia 2011 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 961/2010 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu (Dz.U. L 319, s. 11).

14 – Rozporządzenie Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 961/2010 (Dz.U. L 88, s. 1).

z nim związanym”. Artykuł 42 ust. 2 przewiduje takie samo zwolnienie z odpowiedzialności jak to wynikające z art. 12 ust. 2 rozporządzenia nr 423/2007. Także tym razem oba banki zostały uwzględnione w załączniku IX do tego rozporządzenia. Podane uzasadnienie jest tożsame z uzasadnieniem przedstawionym w załączniku II do decyzji 2010/413 zmienionej decyzją 2010/644.

19. W przepisach prawa ustanowiono także szereg ograniczonych odstępstw od obowiązku zamrażania aktywów, w szczególności w art. 9 rozporządzenia nr 423/2007, art. 20 ust. 6 decyzji 2010/413, art. 18 rozporządzenia nr 961/2010 oraz art. 25 rozporządzenia nr 267/2012. Każdy z tych przepisów zasadniczo umożliwia władzom krajowym zezwolenie na uwolnienie zamrożonych aktywów do dokonania płatności przez osobę, podmiot lub organ wymienione w załączniku, w przypadku gdy płatność jest należna na mocy zobowiązania zawartego lub powstałego przed datą wskazania, które nie przyczynia się do jakiegokolwiek transakcji obejmującej towary lub technologie związane z rozwojem programu jądrowego lub innymi zakazanymi działaniami.

Zwięzłe przedstawienie postępowania przed sądem pierwszej instancji i zaskarżonych wyroków

20. W dniu 7 października 2010 r. banki wniosły do Sądu odrębne skargi, podnosząc w nich jednak zasadniczo takie same kwestie i argumenty oraz kwestionując ujęcie ich pierwotnie, odpowiednio, w wykazach stanowiących załączniki do decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010. W toku postępowania, w miarę jak przyjmowane były nowe przepisy, strony dostosowywały zakres żądania w przedmiocie stwierdzenia nieważności, tak aby obejmowało załączniki do decyzji 2010/644, rozporządzenia nr 961/2010, decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 oraz rozporządzenia nr 267/2012 w zakresie, w jakim przepisy te ich dotyczyły. Dostosowania te Sąd uwzględnił, a ich zasadność nie jest kwestionowana. Komisja wzięła udział w obu sprawach w charakterze interwenienta po stronie Rady.

21. Sąd zbadał najpierw twierdzenie tych instytucji, zgodnie z którym banki, jako emanacje państwowości irańskiej, nie mogą powoływać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi.

22. Po odrzuceniu tego twierdzenia Sąd zbadał zarzut pierwszy przedstawiony przez banki (naruszenie obowiązku uzasadnienia, prawa do obrony i do skutecznej ochrony sądowej) w pięciu etapach, dotyczących: możliwości powoływania się przez banki na prawo do obrony; obowiązku uzasadnienia i prawa do obrony w odniesieniu do pierwotnego powiadomienia o dowodach; prawa do obrony w odniesieniu do dostępu do akt Rady; prawa do obrony w odniesieniu do możliwości przedstawienia stanowiska przez banki i ich prawa do skutecznej ochrony sądowej; oraz zarzucanych Radzie naruszeń przy przeprowadzonym przez nią badaniu i przeglądzie. Sąd uwzględnił ten zarzut w zakresie, w jakim dotyczył decyzji 2010/413, rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010 w mierze, w jakiej akty te dotyczyły banków.

23. Następnie Sąd rozpatrzył zarzut drugi (w przedmiocie oczywistego błędu w ocenie), stwierdzając w obu przypadkach, że okoliczności ustalone przez Radę nie uzasadniają zastosowania środków ograniczających.

24. W następstwie badania pierwszych dwóch zarzutów Sąd stanął na stanowisku, że należy stwierdzić nieważność wszystkich zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczą banków. Nie było zatem potrzeby badania zarzutu trzeciego (naruszenie prawa własności i, w związku z tym, zasady proporcjonalności).

25. W sprawie Bank Saderat Iran Sąd odniósł się także do twierdzenia banku, zgodnie z którym rozporządzenie nr 267/2012 jest decyzją w formie rozporządzenia. Sąd orzekł, że rozporządzenie nr 267/2012 stanowi rzeczywiste rozporządzenie, a zatem, zgodnie z art. 60 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości (zwanego dalej „statutem”), stwierdzenie jego nieważności zostało

zawieszono na okres dwóch miesięcy i dziesięciu dni, a Rada dysponowała tym terminem w celu naprawienia stwierdzonego naruszenia poprzez przyjęcie nowych środków ograniczających (lub, co dorozumiane, wniesienia odwołania). Skutki wynikające z decyzji 2010/413, zmienionej decyzją 2010/644 i decyzją 2011/783, zostały w rezultacie utrzymane w mocy wobec banku do czasu, gdy skuteczne stało się stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 267/2012.

Żądania i zarzuty w postępowaniu odwoławczym

26. Rada, wspierana przez Komisję i rząd Zjednoczonego Królestwa, wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonych wyroków, oddalenie skarg wniesionych w pierwszej instancji i obciążenie obu banków kosztami postępowania w ich sprawach zarówno w pierwszej instancji, jak i w ramach postępowania odwoławczego. Banki wnoszą do Trybunału o oddalenie odwołań i obciążenie Rady kosztami. Bank Saderat Iran wniósł także odwołanie wzajemne, w ramach którego zwraca się do Trybunału o uchylenie części zaskarżonego wyroku w swojej sprawie, stwierdzenie nieważności wszystkich zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim go dotyczą, oraz obciążenie Rady kosztami poniesionymi przez ten bank z tytułu odwołania wzajemnego.

27. Rada twierdzi, że Sąd naruszył prawo w swojej ocenie (i) uprawnień banków do ochrony praw podstawowych, a tym samym kwestii dopuszczalności skarg w pierwszej instancji, (ii) ciężącego na Radzie obowiązku uzasadnienia, (iii) prawa dostępu do akt przysługującego bankom, (iv) zarzucanej Radzie wadliwości przeprowadzonej przez nią oceny okoliczności faktycznych oraz (v) zarzutu oczywistego błędu w ocenie. Spośród tych zarzutów rząd Zjednoczonego Królestwa przedkłada uwagi na poparcie zarzutów (ii), (iii) i (v), a Komisja uzasadnia zarzuty (ii)–(v).

28. Banki uważają wszystkie pięć zarzutów za bezzasadne, przy czym Bank Mellat kwestionuje dodatkowo dopuszczalność odwołania w całości w swojej sprawie. W odwołaniu wzajemnym Bank Saderat Iran twierdzi, że Sąd mylnie uznał, że (i) decyzja 2010/413 oraz rozporządzenie wykonawcze nr 668/2010 opierały się na „dowodach dotyczących skarżącego” oraz że (ii) art. 60 akapit drugi statutu znajdował zastosowanie do rozporządzenia nr 267/2012, co doprowadziło do nieuzasadnionych wniosków w obu przypadkach.

29. Omówię te kwestie w kolejności przedstawionej w dwóch poprzednich akapitach.

W przedmiocie dopuszczalności odwołania (sprawa C-176/13 P)

30. Zaskarżony wyrok został przekazany stronom w dniu 30 stycznia 2013 r. Bank Mellat twierdzi, że zgodnie z art. 56 statutu jakiegokolwiek odwołanie należało wnieść w terminie dwóch miesięcy, do dnia 30 marca 2013 r. Odwołanie wniesiono w dniu 9 kwietnia 2013 r., wobec czego jest ono niedopuszczalne. Artykuł 51 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, który przewiduje przedłużenie terminów procesowych o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość, nie gra tu roli. Odniesienie do odległości w tym przepisie musi być istotne: ma na celu zapewnienie, aby strony postępowania nie były poszkodowane z uwagi na odległość od siedziby Trybunału¹⁵ lub fakt, że nadal korzystają z nieelektronicznych środków komunikacji. Jednakże siedziba Rady nie jest oddalona od siedziby Trybunału w żaden znaczący sposób, a ponadto Rada korzysta z elektronicznych środków komunikacji. Zasadę określoną w art. 56 statutu należy zatem zastosować w sposób ścisły.

15 — Wyrok Komisja/BASF i in., C-137/92 P, EU:C:1994:247, pkt 40.

31. W odpowiedzi Rada wskazuje, że treść art. 51 regulaminu postępowania jest jasna i precyzyjna. Stosuje się go jednakowo wobec wszystkich stron postępowania, co wynika zarówno z jego brzmienia, jak i z praktyki Trybunału. Powołany przez bank wyrok BASF z 1994 r. opierał się na nieaktualnym obecnie postanowieniu Trybunału, zgodnie z którym dokonano rozróżnienia pomiędzy stronami postępowania z uwagi na ich siedzibę.

32. Moim zdaniem za niefortunne należy uznać fakt, że regulamin postępowania nadal zawiera odniesienie do przedłużenia terminów procesowych o termin „uwzględniający odległość”. Takie określenie było odpowiednie przed 2000 r., gdy w załączniku II do tego regulaminu przewidziano różne możliwości przedłużenia od dwóch dni do jednego miesiąca dla „wszystkich stron, z wyjątkiem tych mających zwykle miejsce zamieszkania w Wielkim Księstwie Luksemburga”. Rozróżnienie wprowadzono na wczesnym etapie¹⁶, gdy z uwagi na stan usług pocztowych fizyczna odległość od siedziby Trybunału Sprawiedliwości stanowiła istotny czynnik wpływający na możliwość dotrzymania terminów. Zastąpienie tych terminów przedłużenia określeniem „dziesięciodniowy termin” wyraźnie znosiło możliwość uznania jakichkolwiek względów związanych z odległością od siedziby Trybunału za korzystną lub niekorzystną pozycję procesową i miało na celu (w kontekście ogólnodostępnych szybkich lub nawet natychmiastowych środków komunikacji, w dużej mierze niezależnych od odległości) ponowne zapewnienie równych zasad gry dla wszystkich, bez względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę strony postępowania. W związku z powyższym zachowanie określenia „uwzględniający odległość” należy uznać za relikw minionej epoki, niemający funkcjonalnego zastosowania we współczesnym regulaminie postępowania – tym bardziej, że nie istnieje jakikolwiek sposób, aby określić, jaka „odległość” mogłaby skutkować przedłużeniem terminów.

33. Podsumowując: rzeczywiste brzmienie art. 51 regulaminu postępowania istotnie przewiduje przedłużenie terminów procesowych o dziesięciodniowy termin. Uważam więc, że odwołanie wniesiono na czas, w terminie dwóch miesięcy przedłużonym o dziesięciodniowy termin, zgodnie z art. 56 statutu w związku z art. 51 regulaminu postępowania. Zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Bank Mellat jest zatem bezzasadny.

W przedmiocie prawa do ochrony praw podstawowych (dopuszczalność skarg w pierwszej instancji)

34. W obu wyrokach¹⁷ Sąd oddalił argumenty Rady i Komisji, w myśl których banki nie mogły, jako emanacje państwa irańskiego, powoływać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi. Stwierdził, że ani traktaty, ani karta praw podstawowych¹⁸ nie zawierają postanowień wyłączających osoby prawne stanowiące emanację państwa z możliwości korzystania z ochrony praw podstawowych; karta gwarantuje bowiem prawa „każdemu”. Artykuł 34 EKPC¹⁹, na który powoływały się instytucje, jest postanowieniem proceduralnym, wyłączającym dopuszczalność skarg wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez organizacje rządowe, tak aby państwo będące stroną EKPC nie mogło odgrywać przed tym trybunałem ani roli skarżącego, ani pozwanego; ta sytuacja nie ma zastosowania do sądów Unii Europejskiej ani do niniejszych spraw. Argument, że państwo samo w sobie nie może korzystać z praw podstawowych na swoim terytorium, pozostaje bez wpływu na zakres praw, które przysługują emanacjom danego państwa na terytorium państw trzecich. W związku z tym osoby prawne będące emanacją państw trzecich mogą powołać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi, o ile prawa te są możliwe do pogodzenia z ich statusem osoby prawnej. W każdym razie Sąd uznał, że instytucje nie ustaliły, iż banki istotnie są

16 — W art. 85 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z dnia 4 marca 1953 r. (Dz.U. nr 3, s. 37) przedłużenie terminu mogło obejmować okres od jednego dnia dla stron zamieszkujących w Belgii do dwóch miesięcy dla tych zamieszkujących poza terytorium Europy.

17 — Zobacz wyroki: Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 35–46; Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 33–44.

18 — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 389, zwana dalej „kartą”).

19 — Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

emanacją państwowości irańskiej, czyli podmiotami uczestniczącymi w sprawowaniu władztwa publicznego lub świadczącymi usługi publiczne pod nadzorem władz; ich działania mają charakter działalności gospodarczej, a udziały skarbu państwa w obu przypadkach mają charakter mniejszościowy.

35. Rada utrzymuje, że Sąd naruszył prawo w odniesieniu do obu ustaleń.

36. Jeżeli chodzi o argument pierwszy, Rada zgadza się, że osoby prawne mogą korzystać z praw podstawowych oraz że państwa mogą korzystać z praw proceduralnych; państwa nie mogą jednak korzystać z praw podstawowych. Artykuł 34 EKPC nie ma charakteru zasady proceduralnej ograniczonej zakresem tej konwencji. Państwo musi przestrzegać praw podstawowych osób i podmiotów podlegających jego jurysdykcji, jednak samo nie może z takich praw korzystać. Podobnie żadne suwerenne państwo nie może zostać objęte jurysdykcją innego państwa w rozumieniu EKPC. Sądy Unii nie zostały utworzone w celu rozstrzygania sporów pomiędzy UE a państwami trzecimi dotyczących praw własności tych ostatnich. Chociaż w traktatach UE i w karcie nie zawarto wyraźnego postanowienia, którego brzmienie byłoby zbliżone do art. 34 EKPC, taka sama zasada musi mieć zastosowanie w prawie Unii, niezależnie od tego, czy dane osoby prawne to państwa członkowskie, państwa trzecie, organizacje rządowe czy ich odpowiednie podmioty.

37. Jeżeli chodzi o argument drugi, w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka należy poddać dokładnej ocenie określony kontekst faktyczny i prawny, aby ustalić, czy podmiot jest organizacją rządową, czy pozarządową. Komisja Prawa Międzynarodowego ONZ zaproponowała definicje „państwa” obejmujące instytucje danego państwa lub inne podmioty, które wykonują czynności w ramach suwerennych uprawnień, w tym przedsiębiorstwa państwowe lub inne podmioty dokonujące transakcji handlowych. Trybunał Sprawiedliwości także orzekł²⁰ w przedmiocie pojęcia państwa, uznając, że o przypisaniu państwu środka pomocy przyjętego przez przedsiębiorstwo publiczne można wnioskować na podstawie okoliczności i z kontekstu, w tym na podstawie powiązań przedsiębiorstwa z państwem; sam fakt, że przedsiębiorstwo publiczne przyjmuje formę spółki kapitałowej prawa powszechnego nie wyklucza możliwości przypisania państwu środka pomocy przyjętego przez taką spółkę. Sąd nie uwzględnił także okoliczności, że chociaż udział rządu irańskiego w Banku Mellat wynosi obecnie jedynie 20%, a w Bank Saderat Iran – 33%, rząd ten nadal ma decydujący wpływ, ponieważ pozostałe udziały są bardzo rozproszone.

38. Wreszcie Rada twierdzi, że podnoszony przez nią zarzut niedopuszczalności w pierwszej instancji dotyczył wszystkich argumentów powołanych przez banki, gdyż ich skargi miały na celu stwierdzenie nieważności decyzji Rady w sprawie zamrożenia ich aktywów, które (mimo iż słuszne) godziły w podstawowe prawo, jakim jest prawo własności.

39. Banki twierdzą, po pierwsze, że Sąd uznał za fakt niepodlegający zaskarżeniu w drodze odwołania, iż nie są one emanacją państwowości irańskiej.

40. Po drugie, te ustalenia faktyczne były pod każdym względem prawidłowe. Dowody obciążające wskazywały jedynie na mniejszościowy udział państwa. Ponadto Rada zniekształca definicje „państwa” zaproponowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego. Zgodnie bowiem z zamysłem tego organu podmioty dokonujące transakcji handlowych mogłyby teoretycznie stanowić emanacje państwa, gdyby wykonywały funkcje rządowe – banki nie wykonują jednak żadnych funkcji tego rodzaju. Wyrok Stardust jest nieistotny, ponieważ nie ustalono, by którykolwiek z banków działał na zlecenie państwa irańskiego. Ponadto w sprawie Bank Mellat United Kingdom Supreme Court (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) potwierdził, że bank ten nie podlegał kontroli rządowej i nie stanowił emanacji państwa²¹.

20 — Wyrok Francja/Komisja, C-482/99, EU:C:2002:294 (zwany dalej „wyrokiem Stardust”), pkt 55–57.

21 — Wyrok Bank Mellat (wnoszący środek odwoławczy) przeciwko Her Majesty’s Treasury (druga strona postępowania) (nr 1) i (nr 2), [2013] UKSC 38, pkt 66; [2013] UKSC 39, pkt 15, 16, 32.

41. Po trzecie, banki uważają, że Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że emanacje państw trzecich mogą powoływać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi. Karta gwarantuje prawa „każdemu”. Zasada, na której opiera się art. 34 EKPC, nie musi mieć zastosowania w prawie Unii. W wyjaśnieniu do art. 47 karty („Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”) wyraźnie stwierdza się, że zakres ochrony przyznanej ma mocy prawa Unii jest szerszy niż na mocy EKPC. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości systematycznie uznaje prawa państw członkowskich do obrony w ramach postępowania sądowego przed Trybunałem.

42. Wreszcie nawet jeżeli Sąd popełnił błąd co do ustaleń faktycznych, jak i naruszył prawo, pozostałoby to bez wpływu na zaskarżone wyroki. Podstawą stanowiska przyjętego przez Radę jest okoliczność, że banki w pierwszej instancji powoływały się na prawa własności. Dotyczyło to jednak tylko trzeciego zarzutu w każdej ze spraw, który nie został rozpatrzony przez Sąd. Wszystkie przesłanki, które doprowadziły Sąd do stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów, związane były z naruszeniami wymogów proceduralnych powołanych w oderwaniu od praw człowieka czy praw podstawowych, a Trybunał Sprawiedliwości uznaje możliwość powołania się na tego rodzaju wymogi przez państwa.

43. Nie zgadzam się z argumentem Rady, zgodnie z którym państwa (oraz ich emanacje) nie mogą korzystać z praw podstawowych.

44. Zarówno art. 34 EKPC, jak i wyrok Stardust wydają się nie mieć tu znaczenia. Sąd słusznie wskazał, że art. 34 EKPC jest postanowieniem o charakterze proceduralnym, który ma określony cel związany z postępowaniami przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, a nie wyrazem zasady ogólnej, mającej także szerokie zastosowanie w prawie Unii²². Ponadto kwestia tego, czy przyznanie pomocy można przypisać państwu członkowskiemu, pozostaje bez wpływu na to, czy podmiot przyznający pomoc należy uznać za emanację państwa dla innych celów.

45. Co więcej, jak wskazały banki, przesłanki uzasadniające decyzję Sądu stwierdzającą w istocie nieważność zaskarżonych aktów związane były z wymogami proceduralnymi, na które powołać się może jakikolwiek podmiot, względem którego podjęto środki ograniczające, niezależnie od jego statusu. To, czy banki są emanacją państwowości irańskiej, czy też nie są, nie wpływa na zasadność podstaw stwierdzenia nieważności²³.

46. Wreszcie za bezskuteczny należy uznać argument podniesiony przez Radę, wedle którego Sąd naruszył prawo, uznając, że instytucje nie ustaliły, iż banki stanowiły emanację państwowości irańskiej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarzuty przeciwko dodanym tytułem uzupełnienia elementom uzasadnienia wyroku nie mogą stanowić podstawy do uchylenia tego wyroku²⁴. Jak wynika z zaskarżonych wyroków²⁵, Sąd zbadał, czy banki stanowią istotnie emanację państwowości irańskiej jedynie dla pełności wyводу, po odrzuceniu argumentu Rady, że banki nie mogą powoływać się na ochronę i gwarancje związane z prawami podstawowymi.

47. W tych okolicznościach nie jest konieczne odniesienie się do argumentu banków, w myśl którego Rada kwestionuje okoliczność faktyczną ustaloną przez Sąd.

22 — Zobacz także pkt 61 opinii rzecznika generalnego I. Bota w sprawie Komisja/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470 (zwanej dalej „opinią w sprawie Kala Naft”).

23 — Zobacz ogólnie pkt 57–75 opinii rzecznika generalnego I. Bota w sprawie Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470.

24 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/Kvaerner Warnow Werft, C-181/02 P, EU:C:2004:271, pkt 49.

25 — Zobacz słowa wprowadzające pkt 42 wyroku Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, i pkt 40 wyroku Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59.

W przedmiocie obowiązku uzasadnienia

48. Sąd przyjął²⁶, że należy rozważyć zarówno powody wskazane w zaskarżonych aktach, jak i trzy wnioski dotyczące przyjęcia środków ograniczających przesłane bankom przez Radę. Środki ograniczające przyjęto w oparciu o te wnioski. Jednakże w przypadku Banku Mellat trzeci wniosek, a w przypadku Banku Saderat Iran wszystkie trzy wnioski podano do wiadomości już po wniesieniu skarg i dostosowaniu żądań w celu uwzględnienia decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010. Można było zatem wziąć je pod uwagę wyłącznie w ramach oceny zgodności z prawem decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012.

49. W przypadku Banku Mellat²⁷ Sąd wskazał ogólnie siedem powodów przyjęcia środków ograniczających (pierwsze cztery wymienione w zaskarżonych aktach, a ostatnie trzy w dwóch wnioskach przekazanych w dniu 13 września 2010 r.):

- (i) zgodnie z decyzją 2010/413 i rozporządzeniem wykonawczym nr 668/2010 jest on instytucją państwową;
- (ii) jego zachowanie wspiera i ułatwia irański program w zakresie pocisków raketowych i program jądrowy;
- (iii) świadczy usługi bankowe na rzecz podmiotów figurujących w wykazach Narodów Zjednoczonych i UE, podmiotów działających na ich rzecz lub ich zlecenie lub podmiotów do nich należących lub przez nie kontrolowanych;
- (iv) jest spółką dominującą FEE Banku, wskazanego w rezolucji RB ONZ nr 1929;
- (v) świadczy usługi bankowe na rzecz AEOI oraz Novin objętych środkami ograniczającymi przyjętymi przez Radę Bezpieczeństwa;
- (vi) prowadzi rachunki dyrektorów AIO i rachunki irańskiego dyrektora ds. zakupów;
- (vii) ułatwia przepływ milionów dolarów na irański program jądrowy od co najmniej 2003 r.

50. Sąd uznał, że spośród tych powodów powody (i), (iv) i (v) są, a (ii), (iii), (vi) i (vii) nie są na tyle precyzyjne, by spełniać wymogi wynikające z orzecznictwa, czyli zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do ustalenia, czy akt jest zasadny lub czy zawiera wady, a sądowi – możliwość kontroli zgodności tego aktu z prawem.

51. W przypadku Banku Saderat Iran²⁸ określono pięć powodów (cztery wskazano w zaskarżonych aktach, piąty jedynie w trzecim wniosku dotyczącym umieszczenia w wykazie, załączonym do dupliki):

- (i) stanowi własność irańskiego skarbu państwa (w 94% albo „częściowo”, stosownie do różnych aktów);
- (ii) świadczy usługi finansowe na rzecz podmiotów realizujących zamówienia na potrzeby irańskiego programu jądrowego i balistycznego, w tym podmiotów wskazanych w rezolucji RB ONZ nr 1737;
- (iii) w marcu 2009 r. nadal obsługiwał płatności i akredytywy DIO i IEI, które były objęte środkami ograniczającymi;

26 — Zobacz wyroki: Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 63–65; Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 61–63.

27 — Zobacz wyrok Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 66, 67.

28 — Zobacz wyrok Bank Saderat Iran, T-496/10, EU:T:2013:59, pkt 64–73.

- (iv) w 2003 r. obsługiwał akredytywy dla MEC, która jest powiązana z irańskim programem jądrowym;
- (v) świadczył usługi finansowe na rzecz SIG.

52. Sąd uznał, że powody (i), (iii), (iv) i (v) są wystarczająco precyzyjne. Uznał też, że powód (ii) stanowi zarzutu o charakterze ogólnym, który znajduje rozwinięcie i odzwierciedlenie w kolejnych powodach, ale jest raczej zarzutem odrębnym i, jako taki, jest zbyt niejasny, gdyż nie wyjaśniono w nim, na rzecz jakich podmiotów świadczone usługi finansowe.

53. W związku z tym jeżeli chodzi o powody (ii), (iii), (vi) i (vii) dotyczące Banku Mellat oraz powód (ii) w sprawie Bank Saderat Iran, Rada naruszyła obowiązek uzasadnienia i przekazania bankom materiału dowodowego przeciwko nim, na którym się oparła²⁹.

54. Rada twierdzi, że Sąd naruszył prawo, rozpatrując wszystkie elementy uzasadnienia osobno, zamiast uwzględnić je łącznie jako całość, a tym samym doszedł do błędnych wniosków, że powody (ii) i (iii) w sprawie Bank Mellat oraz powód (ii) w sprawie Bank Saderat Iran są zbyt niejasne, aby mogły spełniać obowiązek uzasadnienia. Powody te są wyraźnie ze sobą powiązane: w sprawie Bank Mellat powód (iii) (usługi bankowe świadczone na rzecz podmiotów figurujących w wykazach Narodów Zjednoczonych i UE) precyzuje zachowanie objęte zakresem powodu (ii); w sprawie Bank Saderat Iran powody (iii) i (iv) (obsługa płatności i akredytyw DIO i IEI oraz na rzecz MEC) precyzują zachowanie objęte zakresem powodu (ii) (usługi finansowe na rzecz podmiotów realizujących zamówienia na potrzeby irańskiego programu jądrowego i balistycznego, w tym podmiotów figurujących w wykazach Narodów Zjednoczonych). Powody rozpatrywane łącznie umożliwiły więc bankom ustalenie, czy zaskarżone akty są zasadne, czy też zawierają wady, a sądowni kontrolę ich zgodności z prawem. Chociaż podmioty figurujące w wykazie nie były wskazane z nazwy, banki mogły sprawdzić wykazy Narodów Zjednoczonych i UE względem swoich list klientów. To samo tyczy się powodu (vi) w przypadku Banku Mellat (prowadzenie rachunków dyrektorów AIO i dyrektora ds. zakupów).

55. Komisja przyznaje, że powody należy rozpatrywać łącznie, z uwzględnieniem ich kontekstu (w tym stosownych wykazów Narodów Zjednoczonych, zawierających dane podmiotów, na rzecz których banki powinny unikać świadczenia usług). Poszczególne powody, rozpatrywane odrębnie, nie muszą spełniać wszystkich wymogów w zakresie obowiązku uzasadnienia. Jeżeli wszystkie powody razem umożliwiały bankom powzięcie informacji, że klient figuruje w wykazie, i ustalenie, czy zaskarżone akty są zasadne, pozbawione błędów co do okoliczności faktycznych i zawierają wystarczające informacje umożliwiające sądowni kontrolę zgodności z prawem wykazu, wówczas Rada nie naruszyła ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia.

56. Rząd Zjednoczonego Królestwa powołuje argumentację Trybunału w wyroku Kadi II: „Jeśli przy uwzględnieniu prewencyjnego charakteru rozpatrywanych środków ograniczających, w ramach [...] kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, sąd Unii uzna, że co najmniej jeden z powodów wymienionych [...] jest wystarczająco precyzyjny i konkretny, że jest wykazany i że stanowi sam w sobie wystarczającą podstawę do wsparcia tej decyzji, to okoliczność, iż te pozostałe powody tym się nie cechują, nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji [...]”³⁰.

57. Oba banki uważają, że konieczne jest rozpatrzenie powodów osobno, a tych, które są zbyt niejasne, nie powinno się dopuścić na potrzeby badania możliwych błędów w ocenie.

29 — Zobacz wyroki: Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 77; Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 73.

30 — Wyrok Komisja/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518 (zwany dalej „wyrokiem Kadi II”), pkt 130.

58. *Bank Mellat* twierdzi, że w jego sprawie powody (ii), (iii), (vi) i (vii) słusznie uznano za zbyt niejasne. Powody (ii) (zachowanie wspierające i ułatwiające irański program w zakresie pocisków rakietowych i program jądrowy) i (iii) (usługi na rzecz podmiotów figurujących w wykazach, podmiotów działających na ich rzecz lub ich zlecenie lub podmiotów do nich należących lub przez nie kontrolowanych) nie zawierają żadnych szczegółów. Aby ustalić, o których klientów mogło chodzić, bank musiałby sprawdzić nie tylko nazwy podmiotów figurujących w wykazach Narodów Zjednoczonych i UE, lecz także „podmiotów działających na ich rzecz lub ich zlecenie lub podmiotów do nich należących lub przez nie kontrolowanych”, co jest niemożliwe do ustalenia na podstawie samych wykazów, a liczba takich podmiotów może być praktycznie nieograniczona, przy czym byłoby to bardzo czasochłonne. Z uwagi na to, że Rada musiała wiedzieć, o które podmioty chodzi, mogła i powinna była je wskazać. Dlatego też niezależnie od tego, czy powody (ii) i (iii) rozpatrywane są osobno czy łącznie, nadal są one zbyt niejasne. Co się tyczy powodu (vi) (prowadzenie rachunków dyrektorów AIO i rachunków irańskiego dyrektora ds. zakupów), Rada twierdzi jedynie, że rejestry banków zawierały dane pracodawców klientów, nie przedstawiono jednak żadnych dowodów. Ponieważ Rada nie odnosi się do powodu (vii), należy uznać, iż przyznaje ona, że powód ten jest zbyt niejasny.

59. *Bank Saderat Iran* wysuwa podobne argumenty. Dodaje, że w odniesieniu do powodów (iii) (obsługa płatności i akredytyw DIO i IEI) i (iv) (obsługa akredytyw wystawianych na rzecz MEC) brak jest wskazania, czy rzeczone podmioty figurujące w wykazach stanowiły wyczerpującą listę, a niejasny charakter tych powodów jest pogłębiony faktem, że jak określono, podmioty figurujące w wykazach Narodów Zjednoczonych znajdują się „pośród” tych, do których odnosi się powód (ii) (usługi na rzecz podmiotów realizujących zamówienia na potrzeby irańskiego programu jądrowego i balistycznego; w tym podmiotów wskazanych w rezolucji RB ONZ nr 1737).

60. Wydaje mi się, że stanowisko przyjęte przez instytucje i rząd Zjednoczonego Królestwa jest słuszne co do zasady: jeżeli powody wymienia się w kolejności, należy rozpatrywać je łącznie, a następujące po sobie powody mogą wspierać i wyjaśniać się nawzajem. Jest tak w szczególności w przypadku powodów podanych w samych zaskarżonych aktach, wymienionych w ramach jednego akapitu dla każdego z banków. Zasada ta ma jednak także zastosowanie w odniesieniu do powodów podanych osobno (takich jak z jednej strony te zawarte w zaskarżonych aktach i z drugiej strony te uwzględnione w jakichkolwiek wnioskach dotyczących umieszczenia w wykazie, przekazanych w odpowiednim terminie), ponieważ nie ulega wątpliwości, że instytucje mają obowiązek przedstawienia powodów, które, analizowane w odpowiednim kontekście, zapewnią poszkodowanym stronom oraz sądom Unii wystarczające informacje³¹. Jednakże, jak słusznie wskazał rząd Zjednoczonego Królestwa, wystarczy jeden odpowiednio sformułowany powód tego rodzaju.

61. Byłabym zatem skłonna przyznać, że w każdej ze spraw powód (ii), mimo że oczywiście niejasny, gdy rozpatrywany w oderwaniu, staje się wyraźniejszy poprzez zestawienie z powodami następującymi po nim [powody (v) i może (vi) w sprawie *Bank Mellat*; powody (iii), (iv) i (v) w sprawie *Bank Saderat Iran*] i należało poddać go ocenie w powiązaniu z nimi. Sąd naruszył więc prawo poprzez swoje podejście do oceny obowiązku uzasadnienia.

62. W związku z tym w sprawie *Bank Saderat Iran* powód (ii) (usługi na rzecz podmiotów realizujących zamówienia na potrzeby irańskiego programu jądrowego i balistycznego, w tym podmiotów wskazanych w rezolucji RB ONZ nr 1737) nie jest zbyt niejasny, jeśli rozpatrywany jest łącznie z powodami (iii), (iv) i (v), w których wskazano cztery konkretne podmioty. W tym kontekście także fakt, że podmioty figurujące w wykazach Narodów Zjednoczonych określono jako figurujące „pośród” podmiotów, do których odnosi się powód (ii), nie prowadzi do niepewności. O ile jednak powody (iii), (iv) i (v) bez wątplenia wyjaśniają powód (ii), ten ostatni w żaden sposób nie uzupełnia powodów

31 — Zobacz wyrok *Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 70, 71.

wskazanych wyżej i sam w sobie nie zawiera żadnych wyjaśnień. Z tego względu, chociaż stoję na stanowisku, iż Sąd powinien był uznać, że powód (ii) stanowi ramy dla powodów (iii), (iv) i (v), które zdaniem Sądu zostały odpowiednio sformułowane, ten błąd w podejściu nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności zaskarżonego wyroku.

63. Co się tyczy Banku Mellat, byłabym skłonna przychylić się do argumentu banku, w myśl którego powód (iii) (usługi na rzecz podmiotów figurujących w wykazach, podmiotów działających na ich rzecz lub ich zlecenie lub podmiotów do nich należących lub przez nie kontrolowanych) nie doprecyzowuje w sposób wystarczający powodu (ii) (zachowanie wspierające i ułatwiające irański program w zakresie pocisków rakietowych i program jądrowy). O ile ustalenie, czy wśród klientów znajdują się podmioty faktycznie figurujące w wykazach, nie musiałyby przysparzać bankowi nadmiernych trudności, to już sprawdzenie, czy obejmują one podmioty działające na ich rzecz lub ich zlecenie lub do nich należące lub przez nie kontrolowane, mogłoby okazać się nadmiernie trudne w praktyce, jeżeli wynik pierwszej kontroli okazał się negatywny. Ponadto Rada przypuszczalnie wiedziała, do jakich podmiotów czyni odniesienie, i mogła udostępnić informacje na temat danych tych podmiotów. Nie robiąc tego, nie przekazała bankowi wystarczających informacji, aby umożliwić mu skuteczne skorzystanie z prawa do obrony, a Sądowi przeprowadzenie skutecznej kontroli sądowej. Istotnie, w niniejszych sprawach banki postanowiły zakwestionować umieszczenie ich w wykazach, jednak fakt ten nie może odbierać znaczenia okoliczności, że brak informacji może utrudnić potencjalnemu skarżącemu podjęcie tej decyzji lub (w ramach takiego zakwestionowania) obalenie zarzutu sformułowanego w sposób niejasny.

64. Sąd zważył jednak, że powód (v) (usługi na rzecz AEOI i Novin) został sformułowany w sposób odpowiedni, a Bank Mellat nie zakwestionował tego ustalenia. Podobnie jak w przypadku Banku Saderat Iran, powody (ii), (iii) i (v) rozpatrywane łącznie można zatem uznać za spełniające obowiązek uzasadnienia, mimo że powody (ii) i (iii) osobno nie mogą w jakikolwiek użyteczny sposób wpłynąć na uzasadnienie, a ten ostatni w istocie nie wpływa na to uzasadnienie.

65. W odniesieniu do powodu (vi) (prowadzenie rachunków dyrektorów AIO i dyrektora ds. zakupów) zgadzam się, że aby argument ten był skuteczny, Rada musiałaby poprzeć swoje twierdzenie, zgodnie z którym rejestry banków zawierały dane pracodawców klientów. To, czy takie informacje widniały w rejestrach, stanowi ponadto okoliczność faktyczną, której ustalenie na etapie postępowania odwoławczego nie leży w kompetencji Trybunału. Wreszcie jak wskazuje bank, Rada nie wydaje się kwestionować okoliczności, że powód (vii) jest zbyt niejasny.

66. Dlatego, mimo że przychyliłam się do uwagi Rady dotyczącej konieczności rozpatrywania powodów łącznie, nie uważam, by w tym względzie wskazała ona jakiegokolwiek uzasadnienie stwierdzenia nieważności zaskarżonych wyroków.

W przedmiocie dostępu do akt

67. Po pierwotnym umieszczeniu banków w wykazie w dniu 26 lipca 2010 r., ale przed przeglądem tych wykazów w dniu 25 października 2010 r., Rada w dniu 13 września 2010 r. przekazała Bankowi Mellat, a w dniu 28 października 2010 r. – Bankowi Saderat Iran dwa wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie przedłożone przez państwa członkowskie. Trzeci wniosek został przekazany obu bankom w formie załącznika do duplik w pierwszej instancji, złożonych w czerwcu 2011 r. Jednakże banki musiały przedstawić swoje uwagi w przedmiocie decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 do dnia 15 września 2010 r.

68. W zaskarżonych wyrokach³² Sąd zauważył, że trzeci wniosek w sprawie Bank Mellat oraz wszystkie trzy wnioski w sprawie Bank Saderat Iran przekazano już po upływie terminu na przedstawienie uwag w przedmiocie decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 oraz po przyjęciu decyzji 2010/644 i rozporządzenia nr 961/2010. Sąd stwierdził także, że jeżeli Rada podejmuje decyzję o zastosowaniu środków ograniczających, opierając się w tym względzie na informacjach dostarczonych jej przez państwo członkowskie, to przed przyjęciem tych środków owe informacje musi ona przekazać podmiotowi, którego środki te dotyczą, tak by mógł on skutecznie przedstawić swoje stanowisko. W niniejszych sprawach banki pozbawiono tej możliwości w odniesieniu do wniosków, o których informacje przekazano po dniu 15 września 2010 r.

69. W postępowaniu odwoławczym *Rada* podnosi, że Sąd mylnie stwierdził na podstawie orzecznictwa, zgodnie z którym podmiotowi figurującemu w wykazie należy podać do wiadomości dowody obciążające i umożliwić przedstawienie w skuteczny sposób jego stanowiska w przedmiocie tych okoliczności³³, że wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie przedłożone przez państwa członkowskie należało podać do wiadomości banków. Powoływane orzecznictwo pochodzi z czasów, gdy nie podawano konkretnych powodów wskazywania osób i podmiotów figurujących w wykazach. Obecnie podaje się takie powody; z tego względu brak jest podstaw, aby wprowadzać wymóg osobnego podawania do wiadomości wniosków dotyczących umieszczenia w wykazie, w sytuacji gdy ujęte są uzasadnieniu, ani nie muszą one zostać podane do wiadomości osobno wówczas, gdy nie są w nim ujęte, ponieważ nie można domniemywać, że Rada opierała się na nich. Sąd powinien był raczej zastosować orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku gdy zostały przekazane informacje wystarczająco dokładne i umożliwiające zainteresowanemu podmiotowi przedstawienie w sposób użyteczny swojego stanowiska na temat okoliczności obciążających, zasada poszanowania prawa do obrony nie obejmuje obowiązku, by Rada z własnej inicjatywy udzieliła dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w jej aktach³⁴. W każdym razie informacje przekazane w uzasadnieniu są wystarczające, aby umożliwić bankom przedstawienie swego stanowiska.

70. *Rząd Zjednoczonego Królestwa* przywołuje wyrok Kadi II³⁵: „[...] poszanowanie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej wymaga, by właściwy organ Unii poinformował zainteresowaną osobę [...] co najmniej o uzasadnieniu przedstawionym [...] po to, aby osoba ta mogła bronić swoich praw [...]”. Zgodnie z tym wyrokiem to uzasadnienie, a nie jakikolwiek wniosek dotyczący umieszczenia w wykazie, należy podać do wiadomości. Wniosek dotyczący umieszczenia w wykazie miałby wartość wyłącznie w sytuacji, gdyby różnił się od uzasadnienia.

71. *Banki* twierdzą, że argumentacja Rady jest co do zasady błędna. Materiały, o których mowa „[należy podać] do wiadomości [...] w miarę możliwości jednocześnie lub możliwie najszybciej po wydaniu początkowej decyzji o zamrożeniu funduszy”³⁶. Ani fakt, że w aktach znajdowały się jedynie wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie, ani przekonanie, że wnioski te nie byłyby użyteczne dla banków, nie skutkują zwolnieniem Rady z obowiązku ich przekazania. Do banków, a nie do Rady, należała ocena tego, co jest istotne w celu przedstawienia uwag. Ponadto wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie zawierały zarzuty, których nie uwzględniono w uzasadnieniu, a które należało podać do wiadomości, przy czym były to jedyne materiały w aktach, a zatem nie można było odmówić do nich dostępu, gdy strony wystąpiły z żądaniem jego uzyskania – a tak właśnie było. Podmiot figurujący w wykazie nie może kwestionować oceny Rady, jeżeli nie podano do jego wiadomości materiału stanowiącego podstawę tej oceny. W niniejszych sprawach faktycznie występowały różnice pomiędzy uzasadnieniem a wnioskami dotyczącymi umieszczenia w wykazie, a banki nie miały pojęcia o treści akt, którymi dysponowała Rada, aż do momentu, gdy postępowanie było już w toku.

32 — Zobacz wyroki: Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 78–96; Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 74–90.

33 — Wyrok Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran/Rada, T-228/02, EU:T:2006:384 (zwany dalej „wyrokiem OMPI”), pkt 93.

34 — Wyrok Bank Melli Iran/Rada, T-390/08, EU:T:2009:401, pkt 97.

35 — Wyrok Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 111.

36 — Wyrok OMPI, T-228/02, EU:T:2006:384, pkt 137.

72. W odniesieniu do wyroku Kadi II banki twierdzą przede wszystkim, że Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie orzekał, że wskazany podmiot ma prawo dostępu do akt sprawy³⁷ oraz do wszystkich materiałów, na których opierała się Rada, podejmując decyzję dotyczącą wyznaczenia tego podmiotu. Rada nie twierdzi, że na przeszkodzie ujawnieniu stały względy poufności. W okolicznościach towarzyszących sprawie Y. Kadiego (który był już wyznaczony przez Narody Zjednoczone, a wyznaczenie przez organy UE było jedynie środkiem „następczym”), wystarczające może być podanie do wiadomości jedynie uzasadnienia Narodów Zjednoczonych. W analizowanych sprawach z kolei Unia Europejska działała na podstawie autonomicznych uprawnień do nakładania sankcji i powinna była podać do wiadomości cały materiał.

73. W moim rozumieniu kwestia podniesiona przez Radę dotyczy tego, czy Sąd słusznie uznał, że nieprzekazanie bankom wniosków państw członkowskich dotyczących umieszczenia w wykazie, aby umożliwić im przedstawienie uwag w przedmiocie tych wniosków, stanowiło naruszenie ich prawa do obrony.

74. Bezsporne jest, że wszystkie wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie zostały ostatecznie przekazane bankom, a także że niektórych z nich nie przekazano w odpowiednim terminie, umożliwiającym przekazanie uwag w przedmiocie decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 w terminie do dnia 15 września 2010 r., oraz że – z jednym wyjątkiem – te, których nie przekazano w odpowiednim terminie, w rzeczywistości nie zawierały żadnych dowodów ani informacji wykraczających poza treść uzasadnień w zaskarżonych aktach. Wyjątkiem był trzeci wniosek w sprawie Bank Saderat Iran, stwierdzający, że bank świadczy usługi finansowe na rzecz SIG, podmiot wyznaczony przez Narody Zjednoczone oraz Unię Europejską. A zatem jedynie w odniesieniu do tej informacji wcześniejsze przekazanie mogło w rzeczywistości wpłynąć na możliwość przedstawienia uwag.

75. Niemniej jednak przychyliam się do stanowiska banków, że należało im udzielić dostępu do wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, na których opierała się Rada – przynajmniej w zakresie, w jakim nie stały temu na przeszkodzie względy poufności³⁸ – we właściwym czasie, umożliwiającym im przedstawienie uwag. Banki nie mogły mieć pewności, że ich uwagi są kompletne bez pełnego dostępu do przynajmniej tych elementów akt sprawy, które nie były objęte klauzulą poufności, a na których miało opierać się proponowane wyznaczenie.

76. Do Rady nie należała także decyzja, które elementy były istotne, a które nie, dla celów uwag przedstawionych przez banki³⁹. Okoliczność, że oprócz odniesienia do SIG w trzecim wniosku w sprawie Bank Saderat Iran wnioski, których nie przekazano we właściwym czasie, nie zawierały żadnych informacji, które nie były znane bankom, nie może uzasadniać odmówienia bankom dostępu do nich lub opóźnienia w ich przekazaniu. Banki nie mogły mieć świadomości tego faktu przed uzyskaniem wglądu we wnioski.

77. Wreszcie z orzecznictwa powołanego przez samą Radę wynika, że „na wniosek zainteresowanej strony Rada ma obowiązek zapewnić dostęp do wszystkich dokumentów administracyjnych, które nie są poufne, dotyczących danego środka”⁴⁰, a Rada w swoich żądaniach w pierwszej instancji stwierdziła, że banki wnioskowały o uzyskanie dodatkowych informacji na temat akt. Zasada „zgody instytucji,

37 — Wyroki: Rada/Fulmen i Mahomoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775 (zwany dalej „wyrokiem Fulmen”), pkt 60; Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 99.

38 — W niniejszych sprawach wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie nie wydają się wywoływać jakichkolwiek kwestii związanych z poufnością, które mogłyby posłużyć za uzasadnienie jakiegokolwiek niechęci do ich przekazania. Nie zawierają one żadnych informacji, których treść wykraczałaby poza określone w zaskarżonych wyrokach powody umieszczenia banków w wykazach (pkt 49–51 powyżej; zob. także pkt 147 i nast. poniżej).

39 — Nie wykluczałabym możliwości podjęcia przez Radę decyzji, aby powołać się jedynie na niektóre elementy z akt sprawy, uznając, że są one wystarczające w celu uzasadnienia umieszczenia banków w wykazie. W takim przypadku jednak za naruszenie prawa banków do obrony można by uznać sytuację, w której Rada postanowiłaby następnie, w razie zastosowania środka zaskarżenia, powołać się na inne elementy, które nie zostały udostępnione i do których w związku z tym banki nie miały możliwości się odnieść.

40 — Wyrok w sprawie Bank Melli Iran/Rada, T-390/08, EU:T:2009:401, pkt 97.

która stworzyła dokumenty”, do której Rada nawiązała w tych żądaniach, ale której nie podniosła w postępowaniu odwoławczym, nie może moim zdaniem skutkować objęciem klauzulą poufności – dla celów poszanowania prawa do obrony podmiotu, wobec którego planowane jest zamrożenie aktywów – dokumentu, którego sama treść dotyczy zachowania lub zarzucanego zachowania danego podmiotu. Treść tego rodzaju nie może być poufna dla tego podmiotu.

78. Uważam zatem, że z argumentacji Rady nie wynika stwierdzenie jakiegokolwiek naruszenia prawa w tym względzie w odniesieniu do zaskarżonych wyroków.

W przedmiocie wadliwości analizy przeprowadzonej przez Radę

79. W kontekście zarzutu pierwszego w pierwszej instancji banki twierdzą, że Rada nie przeprowadziła prawdziwej analizy okoliczności sprawy, lecz ograniczyła się do przyjęcia wniosków przedstawionych przez państwa członkowskie, a wadą tą dotknięta jest zarówno analiza początkowa, jak i okresowy przegląd środków ograniczających.

80. Rozpatrując ten argument⁴¹, Sąd podkreślił, że Rada ma obowiązek zapewnienia, aby zaskarżone akty były uzasadnione. W momencie wydawania pierwotnego aktu jest ona zobowiązana zbadać znaczenie i zasadność informacji i dowodów, które – na mocy art. 23 ust. 2 decyzji 2010/413 – zostały jej przekazane przez państwo członkowskie. W momencie wydawania kolejnych aktów dotyczących tego samego podmiotu Rada ma obowiązek ponownie zbadać zasadność utrzymania tych środków w mocy – w świetle uwag przedstawionych przez ten podmiot. W niniejszych sprawach nic nie wskazuje na to, by Rada zbadała znaczenie i zasadność materiału, który otrzymała przed wydaniem pierwotnych aktów dotyczących umieszczenia banków w wykazie; błędne oznaczenie stopnia udziału skarbu państwa świadczy bowiem o tym, że informacje na ten temat nie zostały w żaden sposób zweryfikowane. A zatem „w toku procedury wydawania decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010 Rada naruszyła obowiązek zbadania znaczenia i zasadności informacji i dowodów przekazanych jej na temat skarżące[go], skutkiem czego akty te są niezgodne z prawem”. Jednakże w kolejnych aktach Rada sprostowała błędne oznaczenia i odniosła się do uwag banków, pokazując, że zbadała okoliczności sprawy w świetle tychże uwag.

81. Sąd nie sprecyzował jednak, na których zarzutach nieważności określonych w art. 263 akapit drugi TFUE (braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy) opiera swój wniosek, w myśl którego pierwotne akty są niezgodne z prawem. Na żądanie Trybunału strony postępowania odwoławczego przedstawiły swoje stanowiska w tym względzie.

82. Rada twierdzi, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż w ramach przyjmowania pierwotnych aktów nakładających środki ograniczające, jest ona zobowiązana zbadać znaczenie i zasadność informacji i dowodów, które zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. Jakie dokumenty należałoby przedstawić w celu wykazania, że taka weryfikacja miała miejsce? Ponadto dowody wskazujące na popieranie przez banki działalności Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej pochodziły z poufnych źródeł, do których nie wszyscy członkowie Rady mieli dostęp; nie mogli dokonać takiej weryfikacji, a wniosek, iż tego nie zrobili, jest zatem pozbawiony znaczenia.

83. Jeżeli chodzi o podstawę prawną stwierdzenia nieważności, Rada zauważa, że zarzut banków opiera się na przesłankach wpisujących się zakres „naruszenia istotnych wymogów proceduralnych”. Jednakże wada wskazana przez Sąd nie stanowiła naruszenia obowiązku uzasadnienia, prawa do obrony ani prawa do skutecznej ochrony sądowej. Prawa te nie mogą mieć zastosowania przed wydaniem pierwotnej decyzji o zamrożeniu funduszy; by cele środka zostały zrealizowane, konieczne jest

41 — Zobacz wyroki: Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 97–104; Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 91–98.

zachowanie efektu zaskoczenia⁴². Prawo do obrony i skutecznej ochrony sądowej można naruszyć jedynie po wydaniu takiej decyzji. W każdym razie, nie istnieje „istotny wymóg proceduralny”, aby Rada badała znaczenie i zasadność informacji, które zostały jej przekazane na poparcie wniosku o nałożenie środków ograniczających⁴³.

84. Banki twierdzą, że Sąd nie uznał, iż akta sprawy muszą zawierać informacje potwierdzające, że dokonano weryfikacji, a jedynie iż ich nie zawierały. Rada nie zaprzecza, że jest zobowiązana zbadać znaczenie i zasadność informacji i dowodów, które zostały jej przekazane, ani że nie dokonała jakiegokolwiek weryfikacji; twierdzi, że nie mogła tego uczynić, ponieważ stały temu na przeszkodzie względy poufności. Na podstawie braku dowodów, które świadczyłyby o tym, że Rada dokonała właściwej weryfikacji, Sąd uznał, że Rada takiej weryfikacji nie dokonała. Jeżeli rzekome dowody pochodzą z poufnych źródeł, do których Rada jako całość nie miała dostępu, oczywiste jest, że nie mogła dokonać takiej weryfikacji. Banki umieszczono zatem w wykazie na podstawie dowodów, z którymi podmiot decyzyjny nie miał okazji się zapoznać i które nie zostały udostępnione ani bankom, ani Trybunałowi.

85. Co się tyczy podstawy prawnej stwierdzenia nieważności, banki uważają, że poprzez niedokonanie analizy znaczenia i zasadności informacji i dowodów ich obciążających, Rada zarówno (i) popełniła oczywisty błąd w ocenie lub naruszyła ich prawo do obrony (naruszenie reguły prawnej związanej z zastosowaniem traktatów), jak i (ii) nie przeprowadziła wstępnej analizy wniosku dotyczącego umieszczenia w wykazie (naruszenie istotnego wymogu proceduralnego).

86. Na mocy art. 20 ust. 1 lit. b) i art. 23 ust. 2 decyzji 2010/413 Rada odpowiada za przygotowanie wykazów podmiotów, których aktywa mają zostać zamrożone. Nie jest możliwe przekazanie tej odpowiedzialności innym państwom członkowskim. Rada oraz państwa członkowskie muszą działać w duchu lojalnej współpracy i zapewniać, aby tylko i wyłącznie osoby spełniające kryteria umieszczane były w wykazie ujętym w załączniku II. Błąd w procesie oceny koniecznym w celu zastosowania tych artykułów jest równoznaczny z naruszeniem reguły prawnej związanej z zastosowaniem traktatów.

87. Obowiązek Rady należy także rozpatrzeć w świetle wyroku Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518), w szczególności określony w pkt 114 i 115 tego wyroku obowiązek: (i) „starannego i bezstronnego zbadania zasadności podnoszonych powodów [umieszczenia podmiotu lub osoby w wykazie]” przy podejmowaniu decyzji o pozostawieniu wpisu w następstwie uwag przedstawionych przez wyznaczoną osobę; oraz (ii) rozważenia, czy konieczne jest zwrócenie się do Komitetu ds. Sankcji, a za jego pośrednictwem do członka ONZ, który zaproponował umieszczenie zainteresowanej osoby w wykazie, o ujawnienie informacji i dowodów, poufnych lub nie, które pozwolą właściwemu organowi Unii Europejskiej wywiązać się z obowiązku starannego i bezstronnego badania. Przynajmniej część tego materiału należy później przekazać do dyspozycji sądów Unii, aby w odniesieniu do „kontroli zgodności z prawem powodów uzasadniających decyzję o umieszczeniu lub pozostawieniu nazwiska określonej osoby w wykazie” sądy mogły „upewnić się, że decyzja ta opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej”. W pkt 118 tego wyroku wyjaśniono, że obowiązki te stanowią „gwarancje proceduralne”; muszą zatem mieć charakter istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE. Wada stwierdzona przez Sąd musi być uznana za wpisującą się w zakres tej samej podstawy prawnej stwierdzenia nieważności co naruszenia obowiązków, do których odniesienie czyni Trybunał Sprawiedliwości w wyroku Kadi II.

42 — Wyrok Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461 (zwany dalej „wyrokiem Kadi I”), pkt 338–341.

43 — Artykuł 3 ust. 4 regulaminu postępowania przed Radą stanowi: „Do wstępnego porządku obrad mogą zostać włączone jedynie punkty, w przypadku których do członków Rady i do Komisji zostały wysłane dokumenty najpóźniej w dniu, w którym wysyłany jest dany porządek obrad”. Nie wskazano w nim jednak, że określone dokumenty są wymagane na potrzeby określonej decyzji.

88. Jednakże zgodnie z uwagami banków wyrok *Europäisch-Iranische Handelsbank/Rada*⁴⁴ wspiera alternatywny wniosek, zgodnie z którym obowiązkiem Rady jest zbadanie informacji i dowodów przedstawionych jej na poparcie wniosku dotyczącego umieszczenia w wykazie, a naruszenia tego obowiązku stanowią oczywiste błędy w ocenie, które należy uznać za naruszenie reguły prawnej związanej z zastosowaniem traktatu.

89. Żaden z elementów, o których mowa powyżej, nie wyklucza jednak wniosku, że błąd Rady skutkował naruszeniem prawa do obrony przysługującego bankom, obejmującego obowiązek udostępnienia akt sprawy oraz, co logiczne, także zweryfikowania, czy akta zawierają minimalne wymagane informacje i dowody. Naruszenia prawa do obrony stanowią naruszenia zasad ogólnych prawa, które mają charakter reguł prawnych związanych z zastosowaniem traktatów.

90. *Komisja* nie zgadza się z tym, że akta postępowania sądowego muszą zawierać dowód na to, że Rada zbadała znaczenie i zasadność dowodów, które zostały jej przedstawione, przed przyjęciem stosownych aktów. Niewłaściwe oznaczenia w aktach sprawy także nie mogą być uznane za wskazanie, iż badanie nie miało miejsca. Działania Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej są z natury tajne, w związku z czym w odniesieniu do zebranych dowodów należy zachować najwyższy stopień poufności, aby nie zagrozić współpracy międzynarodowej oraz nie wystawiać na niebezpieczeństwo osób, które zdobywają informacje. Z uwagi na to, że badanie tych informacji przez Radę musi być objęte taką samą klauzulą poufności, Sąd nie ma możliwości stwierdzić, że badanie nie miało miejsca. Ponadto umieszczenie banków w wykazie jest z obiektywnego punktu widzenia wiarygodne: są to ważne irańskie banki, o znaczącej obecności na rynku międzynarodowym, podlegające skutecznej kontroli ze strony irańskiego rządu; nie zaprzeczają one swoim relacjom biznesowym z określonymi podmiotami figurującymi w wykazach; ponadto zostały wskazane przez Radę Bezpieczeństwa. W świetle powyższego nie można uznać, że przedstawiciele państw członkowskich polegali po prostu na wnioskach innych państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji w ramach Rady, jak sugeruje Sąd.

91. Co się tyczy podstawy prawnej stwierdzenia nieważności, *Komisja* zgadza się z Radą i dodaje, że w wyroku *Europäisch-Iranische Handelsbank/Rada* (T-434/11, EU:T:2013:405) Sąd rozważył porównywalny argument w części zatytułowanej „oczywisty błąd w ocenie”. Istotna podstawa prawna dotyczyła zatem „naruszenia traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem”. Niedokonanie przez Radę analizy informacji, które zostały jej przekazane w tych sprawach, pozostało bez wpływu na prawa do obrony przysługujące bankom, nie uniemożliwiało przeprowadzenia kontroli sądowej ani nie skutkowało naruszeniem jakiegokolwiek normy instytucjonalnej w procesie decyzyjnym Rady.

92. Co się tyczy podstawy prawnej stwierdzenia nieważności, *rząd Zjednoczonego Królestwa* uważa, że może ono być uzasadnione jedynie „naruszeniem traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem”. Rozumowanie Sądu dotyczy sposobu podjęcia decyzji przez Radę, a nie aspektów proceduralnych (takich jak na przykład uzasadnienie czy prawo do bycia wysłuchanym), które wyniknęły w następstwie jej podjęcia. Zaskarżone środki to reguły prawne związane ze stosowaniem traktatów. W innych kontekstach, gdy właściwy organ błędnie stosuje prawo, popełnia błąd w ocenie okoliczności faktycznych lub przekracza zakres swoich uprawnień, stwierdza się nieważność decyzji z uwagi na błąd w ocenie. Z tego względu jakikolwiek błąd w ocenie dotyczącej nałożenia środków ograniczających na banki stanowiłyby naruszenie reguł prawnych dopuszczających nałożenie tych środków.

44 — Wyrok *Europäisch-Iranische Handelsbank/Rada*, T-434/11, EU:T:2013:405, pkt 166–170, do którego Trybunał odniósł się w swoim pytaniu skierowanym do stron (zob. pkt 81 powyżej).

93. Moim zdaniem należy w pierwszej kolejności sprecyzować, na jakiej podstawie Sąd postanowił, że niedopełnienie przez Radę „obowiąz[ku] zbadania znaczenia i zasadności informacji i dowodów przekazanych jej na temat skarżące[go]” skutkowało uznaniem pierwotnych aktów za „niezgodne z prawem”.

94. W moim przekonaniu taką podstawą może być jedynie naruszenie istotnego wymogu proceduralnego lub naruszenie reguły prawnej związanej ze stosowaniem traktatów (mianowicie, w niniejszych sprawach, obowiązku właściwej oceny okoliczności faktycznych). Można przypuszczać, że rozpatrując tę kwestię w ramach ogólnej pozycji „naruszenie obowiązku uzasadnienia, prawa skarżącego do obrony i jego prawa do skutecznej ochrony sądowej”, Sąd uznał, że ma ona związek z naruszeniem istotnego wymogu proceduralnego.

95. Jednakże wydaje się, że brak jest precedensu dla uznania, iż wcześniejsze badanie znaczenia i zasadności informacji i dowodów przed pierwotnym umieszczeniem w wykazie, chociaż niewątpliwie szczególnie pożądane co do zasady, jeżeli pozwalają na to okoliczności, stanowi „istotny wymóg proceduralny” podjęcia takiej decyzji. Gdyby tak było, jakkolwiek brak zbadania *wszystkich* dostępnych materiałów na poparcie powodu przyjęcia aktu mógłby prowadzić do automatycznego unieważnienia tego aktu. Wydaje się zatem, że lepszym podejściem byłoby przyjęcie, że takie zaniechanie może potencjalnie w znacznym stopniu zwiększyć ryzyko popełnienia błędu w ocenie, które następnie mogłoby stanowić naruszenie reguły prawnej związanej ze stosowaniem traktatów.

96. Inne podejście zakładałoby, że niedokonanie przez Radę pełnej analizy wniosków dotyczących umieszczenia w wykazie, które zostały jej przekazane, spowodowało naruszenie prawa do obrony przysługującego bankom. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przestrzeganie prawa do bycia wysłuchanym stanowi, w kontekście wszystkich postępowań mogących skutkować przyjęciem niekorzystnego aktu, podstawową zasadę prawa Unii, która musi być gwarantowana nawet w braku jakichkolwiek przepisów szczególnych i która wymaga, by adresaci decyzji wywierających znaczący wpływ na ich interesy mieli możliwość skutecznego przedstawienia swojego stanowiska⁴⁵, przy czym prawo to stanowi istotny wymóg proceduralny⁴⁶. Jeżeli sama Rada nie zbadała dowodów na poparcie wniosków dotyczących umieszczenia w wykazie, oczywiste jest, że banki nie miały możliwości przedstawienia swojego stanowiska w odniesieniu do tych dowodów.

97. Jednakże niezbadanie znaczenia i zasadności dowodów przed podjęciem pierwotnej decyzji nie może, z logicznego punktu widzenia, wpływać na prawo do obrony przysługujące osobie, której dotyczy decyzja, chyba że osobie tej przysługiwało (co nie dotyczy niniejszych spraw) prawo do bycia wysłuchanym przed podjęciem pierwotnej decyzji⁴⁷. Jakie informacje lub dowody mogły lub powinny były zostać przekazane bankom na późniejszym etapie lub ujawnione Sądowi, to zupełnie osobna kwestia. Jak wskazuje Rada, pierwotne decyzje wymagały efektu zaskoczenia⁴⁸. W momencie gdy banki miały możliwość zakwestionowania tych decyzji, mogły powołać jakiegokolwiek tego rodzaju błędy w ocenie. Na ich prawa do obrony bez wpływu pozostały jakiegokolwiek wewnętrzne uchybienia na wcześniejszym etapie procesu decyzyjnego.

45 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/Lisrestal i in., C-32/95 P, EU:C:1996:402, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

46 — Zobacz na przykład wyrok Komisja/Włochy, 31/69, EU:C:1970:10, pkt 13. Jednakże możliwe są wyjątki – zob. na przykład wyrok Parlament/Reynolds, C-111/02 P, EU:C:2004:265, pkt 57–60, gdzie oddelegowanie urzędnika Unii na tymczasowe stanowisko znajdujące się w gestii grupy politycznej mogło być zakończone bez konieczności wysłuchania tego urzędnika, gdy grupa ta straciła zaufanie wobec wspomnianego urzędnika.

47 — Choć przyjmuję do wiadomości uwagi lorda Sumptona w ww. w przypisie 21 wyroku Bank Mellat przeciwko Her Majesty's Treasury (nr 2), pkt 32 i nast., zostały one poczynione w kontekście innych ram proceduralnych. Ze swej strony uważam, że nie można wykluczyć możliwości, iż w bardzo wyjątkowych okolicznościach efekt zaskoczenia nie byłby konieczny. (Przykładem mogłaby być sytuacja, gdy podejrzewana osoba jest już zgodnie z prawem przetrzymywana w warunkach, które uniemożliwiają jej przekazanie funduszy jeszcze przed umieszczeniem w wykazie). Jasne jest jednak, że efekt zaskoczenia zazwyczaj byłby wymagany, aby zagwarantować skuteczność.

48 — Zobacz pkt 83 i przypis 42 powyżej; zob. także wyrok Bank Melli Iran/Rada, C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 90.

98. W związku z tym wydaje mi się, że krytyka Sądu w kontekście proceduralnym, której przedmiotem jest niezbadanie znaczenia i zasadności informacji i dowodów na poparcie wniosków dotyczących umieszczenia w wykazie, nie mogła stanowić samodzielnej podstawy stwierdzenia nieważności dwóch aktów, o których mowa. Nie implikuje to, że krytyka była nieuzasadniona, ale wydaje się, że za bardziej słuszny należałoby uznać pogląd, iż brak jakiegokolwiek wskazania, że Rada zbadała znaczenie lub zasadność informacji lub dowodów, które znalazły się w jej posiadaniu, był czynnikiem, który mógł być wzięty pod uwagę przy ocenie merytorycznej jakości badania przeprowadzonego przez Radę.

99. Jestem więc zdania, że argument Rady podniesiony w postępowaniu odwoławczym jest uzasadniony w zakresie, w jakim Sąd błędnie uznał, iż brak zbadania znaczenia i zasadności informacji i dowodów na poparcie wniosków dotyczących umieszczenia w wykazie czynił pierwotne akty niezgodnymi z prawem. Jednakże wniosek ten sam w sobie nie oznacza, że zaskarżone wyroki można uchylić wyłącznie na tej podstawie. Kwestie braku dowodów (lub braku ich oceny) pojawiają się także w ramach kolejnego zarzutu odwołania.

W przedmiocie popełnionego przez Radę oczywistego błędu w ocenie

100. W pierwszej instancji banki twierdziły, że powody, na których opierała się Rada, nie spełniały warunków przewidzianych w decyzji 2010/413, rozporządzeniu nr 423/2007, rozporządzeniu nr 961/2010 oraz rozporządzeniu nr 267/2012 i nie były poparte dowodami. W konsekwencji stosując z tych powodów środki ograniczające, Rada dopuściła się oczywistego błędu w ocenie.

101. W obu wyrokach⁴⁹ Sąd powołał swoje orzecznictwo⁵⁰, w myśl którego sądowa kontrola aktu nakładającego środki ograniczające obejmuje ocenę faktów i okoliczności wskazanych na dowód jego zgodności z prawem, jak również zbadanie dowodów i informacji, na których ocena ta została oparta. W razie zakwestionowania tej oceny zadaniem Rady jest przedstawienie tychże dowodów i informacji w celu ich weryfikacji przez sąd Unii. W świetle powyższego Sąd zbadał, czy powody, których nie uznano za zbyt niejasne były zasadne.

102. W odniesieniu do Banku Mellat⁵¹ Sąd stwierdził, że powód (i) (własność skarbu państwa, przywołany wyłącznie w decyzji 2010/413 i rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010) opiera się na błędnym ustaleniu i nie może uzasadniać środków ograniczających przyjętych w tych aktach.

103. Co się tyczy powodu (iv) (spółka dominująca FEE Banku, wskazanego przez Radę Bezpieczeństwa), w rezolucji RB ONZ nr 1929 uzasadniono wskazanie FEE Banku jedynie zarzucanym Bankowi Mellat zaangażowaniem w rozprzestrzenianie broni jądrowej, za pomocą sformułowań odpowiadających w istocie powodowi (vii) (ułatwianie przepływu milionów dolarów na irański program jądrowy od 2003 r.). Opierał się on na zwykłym twierdzeniu, nie różnił się od powodów dotyczących samego Banku Mellat i nie mógł służyć za uzasadnienie środków ograniczających przyjętych względem niego.

104. Co się tyczy powodu (v) (usługi na rzecz AEOI oraz Novin), brak jest dowodów lub informacji, że Bank Mellat świadczył usługi na rzecz AEOI. Bank przyznał, że świadczył usługi na rzecz Novin, wyjaśniając jednak, że zaprzestał tej praktyki w następstwie nałożenia na Novin środków ograniczających. Czy usługi te stanowiły wspieranie rozprzestrzeniania broni jądrowej w rozumieniu decyzji 2010/413, rozporządzenia nr 423/2007, rozporządzenia nr 961/2010 i rozporządzenia nr 267/2012? Istotne było to, czy bank podjął działania, aby zakończyć świadczenie usług, gdy tylko dowiedział się lub mógł nabrać uzasadnionych podejrzeń, że Novin jest zaangażowana w rozprzestrzenianie broni jądrowej. Rada nie przedstawiła szczegółowych i konkretnych dowodów lub

49 — Zobacz wyroki: Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 109–112; Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 103–106.

50 — Wyrok Bank Mellat Iran/Rada, T-390/08, EU:T:2009:401, pkt 37–107.

51 — Zobacz wyrok Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 113–139.

informacji sugerujących, że bank wiedział o zaangażowaniu Novin, zanim przyjęte zostały środki ograniczające Narodów Zjednoczonych. Co się tyczy okresu, który nastąpił potem, instytucje przyjęły, że zgodnie z natychmiastowym zaleceniem banku zaprzestano świadczenia jakichkolwiek dalszych usług na rzecz Novin, z wyjątkiem zaległych płatności niezwiązanych z rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Wskazując, że art. 20 ust. 6 decyzji 2010/413, art. 9 rozporządzenia nr 423/2007, art. 18 rozporządzenia nr 961/2010 i art. 25 rozporządzenia nr 267/2012 w istocie zezwalają na to, by fundusze podmiotów objętych środkami ograniczającymi zostały odblokowane w celu dokonania płatności na podstawie zobowiązań zaciągniętych przed umieszczeniem tych podmiotów w wykazach, o ile płatności te nie są związane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej, Sąd uznał, że okoliczności nie uzasadniały przyjęcia środków ograniczających wobec banku. Z uwagi na fakt, że powody (i), (iv) i (v) nie uzasadniały zastosowania środków ograniczających, Sąd uwzględnił zarzut drugi Banku Mellat.

105. *W odniesieniu do Banku Saderat Iran*⁵² Sąd stwierdził, że powód (i) (94-procentowy udział skarbu państwa stosownie do decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010, częściowy udział skarbu państwa stosownie do późniejszych aktów) opierał się na błędnym ustaleniu, jeżeli chodzi o 94-procentowy udział, i niewystarczającym doprecyzowaniu, jeżeli chodzi o częściowy udział, aby można było założyć, że bank wspierał rozprzestrzenianie broni jądrowej. A zatem nie uzasadniało to zastosowania środków ograniczających.

106. Co się tyczy powodu (iv) (obsługa akredytyw wystawionych na rzecz MEC w 2003 r.), Rada nie wykazała, że na rzecz MEC świadczone były usługi ani że bank był świadomy zaangażowania tej spółki w rozprzestrzenianie broni jądrowej, przy czym w 2003 r. nie była ona jeszcze objęta środkami ograniczającymi. Powód ten nie uzasadniał więc zastosowania środków ograniczających.

107. To samo tyczy się powodu (v) (usługi na rzecz SIG) w zakresie odnoszącym się do decyzji 2011/783, rozporządzenia wykonawczego nr 1245/2011 i rozporządzenia nr 267/2012. Rada nie przedstawiła żadnych dowodów przemawiających za tym, że bank świadczył usługi finansowe na rzecz SIG już po objęciu tej spółki środkami ograniczającymi lub że wcześniej wiedział o zaangażowaniu grupy w rozprzestrzenianie broni jądrowej.

108. Co się tyczy powodu (iii) (usługi na rzecz DIO i IEI), bank przyznał, że DIO oraz IEI były zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej i że w przeszłości zajmował się obsługą akredytyw tych podmiotów, ale kwestionuje, że usługi te uzasadniały przyjęcie środków ograniczających – były to zwykłe usługi bankowe świadczone w kontekście obsługi akredytyw eksportowych wystawionych przez inne banki, niezwiązane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Sąd zwrócił się wobec powyższego do Rady o przekazanie informacji w sprawie akredytyw, jednak Rada nie przedstawiła żadnych tego rodzaju informacji. Sąd odrzucił argument, że bank również nie był w stanie przedstawić żadnych materiałów. To Rada odpowiadała za przedstawienie dowodów i informacji, na których się opierała. Okoliczność, że niemożliwe było zbadanie zasadności argumentów banku, nie może zostać użyta na jego niekorzyść. Z uwagi na to, że powód dotyczył niedochowania przez Radę obowiązku przedstawienia istotnych dowodów i informacji, zarzut drugi uwzględniono.

109. W postępowaniu odwoławczym *Rada* twierdzi, że Sąd naruszył prawo, uwzględniając zarzuty banków.

110. Po pierwsze, Rada argumentuje, że wątpliwości przedstawione przez rzecznika generalnego I. Bota w opinii w sprawie Kadi II⁵³ co do tego, czy orzecznictwo dotyczące daleko idącej kontroli sądowej złożonych ocen ekonomicznych należy stosować w sprawach o terroryzm oraz czy analizy i źródła służb wywiadowczych powinny podlegać sądownictwu Unii, należy zastosować w kontekście tajnej działalności Iranu w zakresie broni jądrowej. W przypadku gdy dowody i informacje na poparcie

52 — Zobacz wyrok Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 106–117.

53 — Opinia w sprawie Komisja/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:176 (zwana dalej „opinią w sprawie Kadi II”), pkt 66.

wniosku dotyczącego umieszczenia w wykazie pochodzą z poufnych źródeł, Rada może zgodnie z prawem objąć te źródła ochroną, działając w oparciu o uzasadnienie zaproponowane przez zainteresowane państwo członkowskie, o ile jest ono obiektywnie wiarygodne. Taka sytuacja miała miejsce w odniesieniu do ważnych banków irańskich obecnych na rynku międzynarodowym, pozostających pod skuteczną kontrolą rządu irańskiego, zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi oraz pomiędzy tymi ostatnimi a instytucjami Unii, jak również z zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE.

111. Rada powołuje następnie orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: „uprawnienie do wyjawienia istotnych dowodów nie jest prawem absolutnym. W każdym postępowaniu karnym może zachodzić konflikt interesów, na przykład dotyczących bezpieczeństwa państwa lub konieczności ochrony świadków narażonych na ryzyko odwetu bądź utajnienia policyjnych metod ścigania przestępstw, które należy równoważyć z prawami oskarżonych [...]. W niektórych przypadkach konieczne może być niewyjawienie określonych dowodów obronie w celu poszanowania praw podstawowych innej osoby lub ochrony ważnego interesu publicznego”⁵⁴. Twierdzenie to dotyczyło zarzutów karnych i powinno mieć zastosowanie a fortiori do środków ograniczających, które mają charakter jedynie środków zapobiegawczych. W razie ujawnienia poufnych dowodów życie lub bezpieczeństwo osób, jak również skuteczność stosowanych metod, mogłyby być zagrożone. W przypadku gdy informacje przekazywane są przez państwo trzecie z zachowaniem poufności, należy kontynuować współpracę międzynarodową.

112. Rada uważa ponadto, że Sąd nie przywiązał wystarczającej wagi do rezolucji RB ONZ, dokonując oceny uzasadnienia. W wyroku Kadi I Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że „[UE] powinna przywiązywać szczególną wagę do okoliczności, że zgodnie z art. 24 Karty Narodów Zjednoczonych uchwalenie przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji w trybie rozdziału VII tej karty stanowi przejaw sprawowania podstawowej odpowiedzialności, jaką powierzono temu organowi w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa na szczeblu międzynarodowym [...]”⁵⁵. Jak zauważył rzecznik generalny I. Bot w opinii w sprawie Kadi II, jeżeli chodzi o walkę z terroryzmem, potrzebne są raczej „zaufanie i współpraca [...] niż nieufność” między Unią Europejską i Narodami Zjednoczonymi, które wyznają wspólne wartości dotyczące poszanowania praw podstawowych⁵⁶. Uwagi te wpisują się w zakres art. 3 ust. 5, art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 2 lit. c) TUE oraz deklaracji nr 13 z dnia 13 grudnia 2007 r.

113. Rada przedstawia następnie uwagi dotyczące każdego z zaskarżonych wyroków.

114. Po pierwsze, w sprawie Bank Mellat Sąd błędnie uznał, że powód (iv) (spółka dominująca FEE Banku, wskazanego w rezolucji RB ONZ nr 1929) musi stanowić powód samodzielny w stosunku do pozostałych powodów dotyczących Banku Mellat. Co więcej, należy zaznaczyć, że odrzucając twierdzenie Rady Bezpieczeństwa dotyczące ułatwiania przez Bank Mellat transakcji na rzecz podmiotów irańskich związanych z programem broni jądrowej, programem balistycznym i obronnym jako oparte na zwykłym domniemaniu, Sąd zignorował orzecznictwo mające za przedmiot stosunek pomiędzy prawem Unii a rezolucjami RB ONZ, a także postanowienia traktatów UE. Powinien był uznać jasne twierdzenie Rady Bezpieczeństwa za wystarczające uzasadnienie przyjęcia unijnych środków ograniczających wobec Banku Mellat.

115. Co się tyczy twierdzenia, że powód (v) (usługi bankowe na rzecz Novin) nie uzasadniał zaskarżonych aktów, ponieważ bank zakończył swoje stosunki ze spółką Novin, z chwilą gdy dowiedział się o wskazaniu tego podmiotu, Rada uważa, że świadczenie usług na rzecz Novin, gdy podmiot ten zaangażowany był w działalność Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej, niesie ze sobą ryzyko, że w przyszłości bank będzie świadczyć takie usługi na rzecz innych podmiotów zaangażowanych w taką samą działalność. Zapobiegawcze zamrożenie aktywów było zatem

54 — Wyrok ETPC z dnia 16 lutego 2000 r. w sprawie Jasper przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [wielka izba], nr 27052/95, § 52.

55 — Wyrok Kadi I, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 294.

56 — Opinia w sprawie Kadi II, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2013:176, pkt 85.

uzasadnione niezależnie od tego, czy bank faktycznie mógł wiedzieć o zaangażowaniu tych podmiotów w rzeszone działania lub o planowanym wykorzystaniu świadczonych usług w związku z takimi działaniami. Usługi świadczone na rzecz Novin stanowiły wsparcie działalności Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej w rozumieniu decyzji 2010/413, rozporządzenia nr 961/2010 i rozporządzenia nr 267/2012, które Sąd poddał zbyt wąskiej wykładni. Tym samym Sąd swoją własną oceną zastąpił ocenę Rady w odniesieniu do okoliczności faktycznych uzasadniających zastosowanie zamrożenia aktywów w sposób sprzeczny z własnym orzecznictwem⁵⁷.

116. W sprawie Bank Saderat Iran Rada twierdzi, że Sąd popełnił błąd, nie uwzględniając rezolucji RB ONZ nr 1803, na mocy której wezwano państwa „do zachowania czujności w związku z działaniami instytucji finansowych na ich terytoriach [...] w szczególności z [...] Bankiem Saderat oraz [jego] oddziałami i filiami za granicą, aby zapobiec takim działaniom, które przyczyniają się do działań wrażliwych z punktu widzenia rozprzestrzeniania materiałów jądrowych lub do opracowywania systemów przenoszenia broni jądrowej, o których mowa w rezolucji nr 1737 (2006)”. Musiał istnieć poważny powód, dla którego uznano, że bank przyczynił się do działalności Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej, jednak Sąd nie uwzględnił tej okoliczności.

117. Ponadto powód (iii) (obsługa akredytyw DIO i IEI, gdy oba podmioty zostały już wskazane przez Narody Zjednoczone i Unię Europejską) sam w sobie był wystarczający, aby uzasadnić zastosowanie środków ograniczających. Akredytywy za towary eksportowane przez DIO i IEI mogły mieć pośrednie znaczenie w kontekście działań Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej. Błędem jest zatem twierdzenie, że obsługa akredytyw eksportowych na rzecz wskazanych podmiotów nie mogłaby uzasadniać zastosowania środków w zakresie zamrożenia aktywów wobec banku. Także i tym razem Sąd przyjął zbyt wąską wykładnię i zastąpił ocenę Rady swoją własną oceną. Niemniej jednak z uwagi na to, że Rada podała datę obsługi akredytyw przez bank (marzec 2009 r.) oraz zainteresowane podmioty umieszczone w wykazie (DIO i IEI), a także mając na względzie, że okoliczności te nie zostały zakwestionowane, to od banku, a nie od Rady, należało wymagać przedstawienia dodatkowych informacji.

118. *Komisja* podkreśla, że działania banków muszą być postrzegane całościowo. Umieszczenie w wykazie podlega rozpatrzeniu na szczeblu Rady Bezpieczeństwa, a Rada Unii Europejskiej musi brać te ustalenia pod uwagę. Sąd nie mógł jedynie przyrzeć się dowodom Rady dotyczącym określonych transakcji i zignorować okoliczność wskazującą na to, że działania banków uznawano w kontekście międzynarodowym za podejrzane w odniesieniu do rozprzestrzeniania broni jądrowej przez Iran. Decyzję o wprowadzeniu środków ograniczających podjęto w odpowiedzi na kontynuowany przez Iran program jądrowy, wobec braku współpracy z IAEA. Aktywa szeregu irańskich banków zamrożono na tej podstawie, że Iran wykorzysta usługi bankowe, aby płacić za importowane materiały i technologię. Z dużym prawdopodobieństwem irański importer zwróci się o akredytywy do międzynarodowego banku irańskiego. Wyłączenie takiego banku z głównego rynku wpisuje się w cel społeczności międzynarodowej. Sąd przeoczył polityczne uprawnienie Rady związane z określaniem powagi zagrożenia oraz wyborem środków zapobiegawczych.

119. W odniesieniu do Banku Mellat Komisja twierdzi, że świadczenie w przeszłości usług na rzecz spółki Novin wyraźnie pokazuje, że bank może świadczyć usługi na rzecz importerów zaangażowanych w działania związane z rozwojem systemów i rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Rada musi mieć możliwość zapobiegania świadczeniu takich usług w przyszłości, bez konieczności udowadniania, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy określonymi usługami lub transakcjami a rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Dokonując wyważenia praw przysługujących figurującym w wykazach podmiotom względem interesów bezpieczeństwa Unii, Rada musi dysponować pewną swobodą uznania odnośnie do ustalania, czy dany przypadek świadczenia usług finansowych pomaga takim podmiotom w działaniach w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej.

57 — Zobacz wyrok People's Mojahedin Organization of Iran/Rada, T-256/07, EU:T:2008:461, pkt 138 i przytoczone tam orzecznictwo.

120. W odniesieniu do Banku Saderat Iran Komisja zauważa, że bank przyznaje, iż świadczył usługi przynajmniej na rzecz DIO i IEI, a oba te podmioty były zaangażowane w działalność związaną z rozprzestrzenianiem broni jądrowej; a zatem spełnione zostało kryterium wynikające z art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 267/2012 („[podmioty] wspierające działania Iranu stwarzające zagrożenie rozprzestrzeniania broni”). Nie ma potrzeby udowadniania, że określone usługi lub transakcje były bezpośrednio związane z takimi działaniami; fundusze i aktywa podmiotów, o których zaangażowaniu w działania w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej wiadomo, raczej nie są rozdzielane w celu rozróżnienia na te związane z bronią jądrową i pozostałe. Jak zauważył sam Sąd w wyroku Bank Mellat⁵⁸, zagraniczna instytucja finansowa powinna bezzwłocznie zaprzestać utrzymywania stosunków z klientem, jeżeli racjonalnie podejrzewa, że jest on zaangażowany w rozprzestrzenianie broni jądrowej, jest bezpośrednio związany z rozprzestrzenianiem broni jądrowej lub wspiera taką działalność.

121. Rząd Zjednoczonego Królestwa przychyła się do stanowiska prezentowanego przez obie instytucje i twierdzi, że Sąd popełnił błąd, nie przyjmując podejścia odzwierciedlającego to przedstawione w wyroku Bank Melli Iran⁵⁹. W obu sprawach płatności (stypendia i koszty podmiotu prowadzącego działalność w zakresie prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie jądrowej, które uzasadniały umieszczenie Banku Melli Iran w wykazie, a także obsługa akredytyw dla podmiotów przemysłu obronnego i elektrotechnicznego w tej sprawie) dokonano po wskazaniu odpowiednich podmiotów. Rząd Zjednoczonego Królestwa zauważa także, że konieczność wyważenia interesów bezpieczeństwa względem zapewnienia, by decyzje podejmowane przez instytucje UE były odpowiednie i zasadne, jest przedmiotem rozważań w wyroku Fulmen⁶⁰.

122. Banki zwracają uwagę, że Rada nie twierdzi, że zarzuty były poparte dowodami, ale że nie jest konieczne przedstawienie przez nią jakiegokolwiek poparcia czy jakichkolwiek dowodów. Zauważają także, że w obu sprawach nie kwestionuje się niewystarczającego charakteru powodu (i) (kontrola państwa). Ponadto Rada nie jest uprawniona do tego, aby twierdzić, że Sąd nie uwzględnił odpowiednio poufnych źródeł, na których zasadzają się podstawowe dowody, gdyż w pierwszej instancji nie poczyniono jakiegokolwiek odniesienia do kwestii poufności. Argument, zgodnie z którym zasady zaufania i współpracy między instytucjami a państwami członkowskimi umożliwiają Radzie oparcie się na informacjach o istnieniu dowodów przekazanych przez jedno państwo członkowskie, jest sprzeczny z zasadą praworządności. Każdy z banków przedstawia sześć argumentów w tym względzie.

123. Po pierwsze, obowiązek ciążyący na Radzie w zakresie przedstawienia dowodów wynika z prawa do skutecznej ochrony sądowej. Odpowiednia kontrola sądowa merytorycznej zgodności z prawem decyzji o umieszczeniu w wykazie obejmuje ocenę prawdziwości faktów, dowodów i informacji, na których się opiera, a nie jedynie abstrakcyjnej możliwości⁶¹.

124. Po drugie, nałożenie ciężaru dowodu na podmiot objęty sankcjami wymaga od niego przedstawienia dowodu negatywnego, co stanowiłoby istotne i niewłaściwe odstępstwo od orzecznictwa Trybunału.

125. Po trzecie, zasada lojalnej współpracy wymaga od państw członkowskich szczerości w stosunkach z Radą, a od Rady – otwartości i szczerości w postępowaniu sądowym.

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, pkt 125.

59 — Wyrok Bank Melli Iran/Rada, T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397, pkt 143–149.

60 — Wyrok Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

61 — Wyroki: E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 57; Melli Bank/Rada, C-380/09 P, EU:C:2012:137, pkt 46; OMPL, T 228/02, EU:T:2006:384, pkt 159; Fulmen/Rada, T-439/10 i T-440/10, EU:T:2012:142, pkt 96, 97; Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 142.

126. Po czwarte, stanowisko Rady sprowadza się do zaufania ocenie jednego państwa członkowskiego na temat istnienia znaczącego i wiarygodnego dowodu na wystąpienie zachowania spełniającego kryteria do wskazania. Takie działanie lekceważy wymóg, zgodnie z którym nakładając środki ograniczające, Rada działa jednomyślnie⁶², oraz oczywistą konieczność, aby organ decyzyjny działał w oparciu o dowody, które może zobaczyć i poddać ocenie. Powierzenie tej funkcji jednemu państwu członkowskiemu stanowi zrzeczenie się odpowiedzialności i jest oczywiście bezprawne i niedozwolone (a tym bardziej nie jest wymagane) zgodnie z zasadą lojalnej współpracy.

127. Po piąte, konieczność ochrony informacji poufnych mogłaby uzasadniać nieprzekazanie dowodów stronom lub ich adwokatom. Nie może jednak uzasadniać niewyjawienia dowodów, na których oparła się Rada, Trybunałowi rozpatrującemu skargę o stwierdzenie nieważności. Rada wykracza znacznie poza ramy ustalone przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku Jasper⁶³. Bez znaczenia jest okoliczność, że regulamin postępowania nie przewiduje wyraźnie, iż sądy Unii uwzględniają dowody, które nie zostały przekazane stronom lub ich adwokatom; przepisy należy poddawać wykładni w świetle obowiązku poufności, wynikającego z prawa pierwotnego, któremu podlegają wszystkie instytucje Unii, w tym Trybunał Sprawiedliwości⁶⁴. Możliwe jest zatem, aby Trybunał zadecydował o uzyskaniu dostępu do dowodów objętych klauzulą poufności i jednoczesnym nieujawnianiu tych dowodów stronom ani ich adwokatom.

128. Po szóste, Rada nie może po prostu twierdzić, że istnieją obawy w kwestii bezpieczeństwa; musi przedstawić wystarczająco szczegółowe informacje, które umożliwią Trybunałowi stwierdzenie, że obawy takie faktycznie istnieją oraz uzasadniają ograniczenie praw proceduralnych. W kontekście krajowym w przypadku gdy niepełne powiadomienie uzasadniane jest względami bezpieczeństwa, do właściwego organu krajowego należy przedstawienie dowodu na to, że w przeciwnym razie bezpieczeństwo zostałoby rzeczywiście zagrożone; nie istnieje domniemanie istnienia i zasadności przytoczonych powodów⁶⁵. To samo poprzez analogię musi się odnosić do Rady.

129. W odpowiedzi na uwagi rządu Zjednoczonego Królestwa banki dokonują rozróżnienia pomiędzy okolicznościami w sprawie Bank Melli Iran (T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397) a okolicznościami w sprawach ich dotyczących. W sprawie Bank Melli Iran Sąd uznał za fakt okoliczność, że skarżący dokonywał płatności na rachunek AEOI oraz że z uwagi na to, iż posiadanie wysoko wykwalifikowanego personelu ma zasadnicze znaczenie dla działalności w zakresie prac badawczo-rozwojowych w dziedzinie jądrowej, wypłata nawet stosunkowo niewielkich stypendiów przeznaczonych na zapewnienie kształcenia w tej dziedzinie stanowi wspieranie rozpatrywanej działalności. W niniejszych sprawach nie było możliwe dokonanie jakichkolwiek porównywalnych ustaleń faktycznych, gdyż Rada nie przedstawiła żadnych szczegółowych informacji. Co się tyczy odniesienia do wyroku Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), banki uważają, że przyjęte przez nich stanowisko znajduje potwierdzenie w pkt 57–83 tego wyroku, w szczególności w pkt 78: „[...] skoro właściwe władze Unii odmówiły przedstawienia dowodów przed sądem Unii, musi on [...] oprzeć się wyłącznie na dowodach, które mu przekazano”.

130. Co się tyczy powodu (iv) (spółka dominująca FEE Banku, wskazanego w rezolucji RB ONZ nr 1929) w swojej sprawie *Bank Mellat* twierdzi, że wymóg, zgodnie z którym sądy Unii powinny należycie uwzględniać akty Narodów Zjednoczonych, nie może zwalniać ich z kontroli zgodności z prawem aktów Unii. Trybunał Sprawiedliwości musi zatem zapewnić pełną kontrolę, w kontekście praw podstawowych wynikających z prawa Unii, jakiegokolwiek środka Unii Europejskiej przyjętego w celu wykonania rezolucji uchwalonych przez Radę Bezpieczeństwa na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych⁶⁶. Ponadto Rada Bezpieczeństwa podjęła decyzję o niewskazywaniu Banku

62 — Artykuł 31 ust. 1 TUE.

63 — Wyżej wymieniony w przypisie 54.

64 — Wyrok w sprawie Adams/Komisja, C-145/83, EU:C:1985:448, pkt 28.

65 — Wyrok ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 61.

66 — Wyrok Kadi I, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 283–285, 299, 303, 304, 306–308, 326.

Mellat. Rada nie wykonywała sankcji Narodów Zjednoczonych, w związku z czym konieczne jest przeprowadzenie pełnej kontroli okoliczności faktycznych leżących u podstaw umieszczenia tego podmiotu w wykazie. Znaczenie oświadczeń Rady Bezpieczeństwa należy ocenić w tym kontekście. Nie istnieją też jakiegokolwiek dowody pozwalające stwierdzić, że Rada opierała się na tych oświadczeniach. Powód (iv) zawiera po prostu informację, że Bank Mellat jest spółką dominującą FEE Banku, który objęty jest wskazaniem; nie ma żadnego odniesienia do niejasnego oświadczenia Rady Bezpieczeństwa dotyczącego Banku Mellat.

131. Co się tyczy pierwszej części powodu (v) (usługi na rzecz AEOI), bank odrzuca twierdzenie, zgodnie z którym zasada lojalnej współpracy upoważnia Radę do powołania się bez jakiegokolwiek weryfikacji na nieujawnione dowody przekazane przez jedno państwo członkowskie. W myśl art. 4 ust. 3 TUE instytucje muszą współpracować z organami krajowymi jedynie, aby udzielać im wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów⁶⁷. Jeżeli to postanowienie mogłoby służyć za podstawę do obejścia prawa do obrony lub prawa do pełnej kontroli sądowej, instytucje wspierałyby w efekcie państwo członkowskie w niewywiązywaniu się z jego obowiązków wynikających z traktatów. Zasada lojalnej współpracy wymaga, aby państwa członkowskie współpracowały z instytucjami w celu wspierania działań Unii Europejskiej oraz zapewniania zgodności z prawami podstawowymi, a nie zakłócania ich prawidłowego funkcjonowania. Na państwach członkowskich spoczywa główny obowiązek, jakim jest wspieranie celów Unii, natomiast instytucje mają, co najwyżej, drugorzędny obowiązek, polegający na wspieraniu polityk krajowych, które nie stoją w sprzeczności z polityką Unii. Fakt, że przyjmując sankcje o zasięgu ogólnounijnym, Rada opierała się na niepotwierdzonych informacjach, pochodzących od jednego państwa członkowskiego, stoi w sprzeczności z prawem do pełnej kontroli zgodności przepisów Unii Europejskiej ze wszystkimi prawami podstawowymi gwarantowanymi na mocy prawa Unii. W takich okolicznościach zasada ta skutecznie podważałaby pierwszeństwo prawa Unii nad prawem krajowym.

132. Co się tyczy drugiej części powodu (v) (usługi na rzecz Novin), po pierwsze, Rada nie może kwestionować analizy okoliczności faktycznych dokonanej przez Sąd ani zwracać się do Trybunału, aby zastąpił swoją własną ocenę inną. Po drugie, „samo ryzyko, że dana jednostka zapewni wsparcie dla rozprzestrzeniania broni jądrowej w przyszłości, nie jest wystarczające”⁶⁸. Po trzecie, nie istnieje żadne takie ryzyko ani nie ma żadnych podstaw, aby wysuwać taki zarzut. Sąd stwierdził, że bank nie wspiera jakichkolwiek działań stwarzających zagrożenie rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Irracjonalne byłoby twierdzenie, że bank może w przyszłości świadczyć usługi bankowe, które stanowiłyby tego rodzaju wsparcie; należałoby raczej uznać, że skoro bank nie wspierał wcześniej działalności Iranu w zakresie rozprzestrzeniania broni jądrowej, nie ma powodu, aby przypuszczać, że uczyniłby to w przyszłości.

133. *Bank Saderat Iran* twierdzi w odniesieniu do powodów (iv) (obsługa akredytyw na rzecz MEC w 2003 r.) i (v) (usługi finansowe na rzecz SIG), że zakwestionował zarzuty oraz że Rada nie przedstawiła żadnych dowodów na ich poparcie. Sąd słusznie zatem uznał, że zachodzi oczywisty błąd w ocenie.

134. Co się tyczy powodu (iii) (obsługa akredytyw DIO i IEI), bank potwierdził swoje zaangażowanie w obsługę akredytyw eksportowych *na rzecz* DIO i IEI (wystawianych i opłacanych przez banki międzynarodowe, nieobjęte wskazaniem), zaprzeczając jednocześnie, by obsługiwał akredytywy *DIO i IEI* czy też że był zaangażowany w tę działalność po wskazaniu tych podmiotów. Rada nie przedstawiła żadnych dowodów świadczących o tym, że nie były to zwykłe usługi bankowe niezwiązane z rozprzestrzenianiem broni jądrowej. Sąd zatem słusznie zważył, że Rada miała obowiązek przedstawić szczegółowe informacje, ponieważ opierała się na konkretnych akredytywach jakoby obsługiwanych

67 — Zobacz także wyrok X, C-429/07, EU:C:2009:359, pkt 21.

68 — Wyrok w sprawie *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Rada*, T-509/10, EU:T:2012:201, pkt 115.

przez bank, a bank nie powinien być stawiany w niekorzystnej sytuacji z uwagi na brak możliwości ustalenia, czy argumenty są zasadne. Sąd potwierdził okoliczność, że Rada nie przedstawiła dowodów świadczących o tym, że „obsługa” akredytów eksportowych może stanowić wspieranie działalności Iranu związanej z rozprzestrzenianiem broni jądrowej w rozumieniu zaskarżonych aktów.

135. To nie podmiot objęty środkami ograniczającymi powinien być zobowiązany do obalenia podstawy nałożenia tych środków, ale Rada – do udowodnienia wysuwanych przez nią zarzutów. Co prawda państwo członkowskie musi odeprzeć zarzuty w toku postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom, ale państwa członkowskie zobowiązane są do lojalnej współpracy w celu zapewnienia, aby prawo Unii było stosowane. Podmioty objęte środkami ograniczającymi nie mają takiego obowiązku. Bank jednak z własnej inicjatywy przedłożył informacje w przedmiocie usług bankowych świadczonych na rzecz DIO i IEI, a Rada nie zaoferowała wzajemności, wbrew ciężącemu na niej obowiązkowi lojalnej współpracy z Sądem.

136. Wreszcie wyroku Sądu nie można uchylić z uwagi na nieuwzględnienie oświadczenia Rady Bezpieczeństwa, które pozostaje bez związku z jakimkolwiek powodem wskazania banku; oświadczenie to nie może także stanowić takiego powodu, gdyż nie ma o nim mowy w uzasadnieniu ani w jakimkolwiek wniosku dotyczącym umieszczenia w wykazie oraz nie spełnia ono kryteriów umieszczenia w wykazie. Rada nie oferuje także wyjaśnienia co do tego, w jaki sposób na analizę Sądu mogło wpłynąć „uwzględnienie” tego oświadczenia, które nie zawiera żadnych dowodów na poparcie któregośkolwiek z zarzutów wysuniętych przez Radę. Stwierdzenie, że Rada Bezpieczeństwa musiała mieć poważny powód, aby uznać, że banki przyczyniały się do działalności Iranu związanej z rozprzestrzenianiem broni jądrowej, byłoby czystą spekulacją. To, czy istotnie miało to miejsce, stanowi okoliczność faktyczną, na poparcie której Rada musi przedstawić dowody. Równie spekulacyjny charakter ma twierdzenie, że Rada Bezpieczeństwa nie wskazała banku z uwagi na rozbieżne interesy polityczne i gospodarcze. Właściwy wniosek, jaki należy wysnuć, jest taki, iż nie przedstawiono dowodów uzasadniających wskazanie.

137. W świetle wszystkich powyższych argumentów wydaje mi się, że należy rozważyć dwa zestawy zagadnień.

138. Po pierwsze, co musiała zrobić Rada, aby móc zgodnie z prawem nałożyć na banki środki ograniczające? W szczególności: czy konieczne było (jak zasadniczo uznał Sąd) ustalenie konkretnych przypadków zachowań, które w ten czy inny sposób w rozumieniu kryteriów określonych w rozporządzeniu nr 423/2007, decyzji 2010/413, rozporządzeniu nr 961/2010 czy rozporządzeniu nr 267/2012, stosownie do okoliczności, stanowiły wspieranie działalności Iranu stwarzającej zagrożenie rozprzestrzeniania broni jądrowej? Czy też może wystarczające było (jak w istocie twierdzi teraz Rada) stwierdzenie, że obiektywnie rzecz ujmując, banki mogą wspierać takie działania w przyszłości w drodze transakcji typowych dla prowadzonej przez nie działalności oraz że uwzględniając ogólny kontekst (w tym oświadczenia w rezolucjach RB ONZ oraz zachowanie w przeszłości, które nie wymaga poparcia dowodami, aby uznać je za umyślne lub świadome wspieranie działalności Iranu związanej z rozprzestrzenianiem broni jądrowej lub za zachowanie bezpośrednio powiązane z taką działalnością), istnieje prawdopodobieństwo, że czyniłyby to?

139. Drugi zestaw zagadnień dotyczy dostępności dowodów uzasadniających przedstawione powody nałożenia środków ograniczających. Nie do pomyślenia byłaby sytuacja, w której środki tego rodzaju mogłyby być uzasadnione bez jakichkolwiek dowodów, jednakże należy rozważyć, w jakim zakresie dowody, w szczególności te o charakterze poufny, należy udostępniać podmiotom, wobec których stosuje się dane środki, Sądowi oraz, rzecz jasna, samej Radzie, aby spełnione zostały zarówno wymogi prawidłowej oceny okoliczności faktycznych, jak i odpowiedniej kontroli sądowej tej oceny.

140. W odniesieniu do obu zestawów zagadnień wydaje mi się, że Rada nie wskazała jakiegokolwiek naruszenia prawa, które służyłoby za uzasadnienie uchylenia zaskarżonych wyroków.

141. Po pierwsze, kryteria umieszczania osób, podmiotów lub organów w wykazie osób, podmiotów lub organów, których aktywa i zasoby mają zostać zamrożone, są takie, jak Rada nałożyła na siebie. Są jasne i konkretne. Mają charakter ustaleń faktycznych, możliwych do potwierdzenia za pomocą faktycznych dowodów. Dotyczą one faktycznego, możliwego do zweryfikowania zachowania (lub statusu) zainteresowanych stron, a nie abstrakcyjnej możliwości dopuszczenia się określonego typu zachowań w przyszłości.

142. W szczególności określone kryteria⁶⁹ nie obejmują samego faktu uznania w rezolucji RB ONZ za podmiot ułatwiający transakcje (jak w przypadku Banku Mellat w rezolucji RB ONZ nr 1929) lub wobec którego zaleca się zachowanie czujności (jak w przypadku Banku Saderat – możliwe, że niebędącego tym samym podmiotem co Bank Saderat Iran – w rezolucji RB ONZ nr 1803), w sytuacji gdy nie dokonano rzeczywistego wskazania, w rezolucji RB ONZ lub na jej podstawie, co do zamrożenia aktywów i zasobów. Nie obejmują one także samego faktu, że dana osoba, podmiot lub organ może, lub jest prawdopodobne, że będzie, angażować się w zachowania, które wyszczególniono, a jedynie i wyraźnie fakt (i ustalenie), iż ma miejsce zaangażowanie w takie zachowanie. Wreszcie kryteria w prawodawstwie Unii dotyczące ujęcia w wykazie osób, podmiotów i organów, których aktywa i zasoby finansowe mają zostać zamrożone, nie obejmują zaledwie podejrzenia, czy nawet uzasadnionych podstaw, aby sądzić, że spełnione są bardziej szczegółowe kryteria. Mogłoby się słusznie wydawać, że to ostatnie stanowisko niejako odbiega od pkt 21 rezolucji RB ONZ nr 1929, który obejmuje zamrożenie aktywów i zasobów jako jeden z możliwych sposobów postępowania, w przypadku gdy państwo dysponuje „informacjami dającymi uzasadnione podstawy, by podejrzewać, że takie [...] aktywa lub zasoby mogłyby posłużyć Iranowi do wspomagania działań wrażliwych z punktu widzenia rozprzestrzeniania materiałów jądrowych [...]”⁷⁰. Jednakże nadal pozostaje wymóg w zakresie informacji bazowych. Ponadto innym sposobem postępowania przewidzianym w tym samym punkcie w takich okolicznościach jest wzmożony monitoring transakcji finansowych, i to z tej opcji skorzystała Rada⁷¹.

143. Ponadto powody przedstawione przez Radę celem uzasadnienia umieszczenia banków w wykazie mają charakter okoliczności faktycznych i są możliwe do potwierdzenia za pomocą rzeczowych dowodów, przy czym odnoszą się do obiektywnie możliwego do zweryfikowania zachowania lub statusu banków. Niemniej jednak nie wszystkie powody w sposób szczególny odzwierciedlają kryteria wskazania określone przez samą Radę. W sprawie Bank Mellat status spółki dominującej FEE Banku, objętego wskazaniem na podstawie rezolucji RB ONZ, formalnie nie jest objęty zakresem któregośkolwiek spośród tych kryteriów⁷².

144. Przedstawiłam już swój pogląd, zgodnie z którym podane powody powinny podlegać analizie całościowej w zakresie, w jakim mogą, rozpatrywane łącznie, wyjaśniać i wspierać się nawzajem. Uważam zatem, że Sąd nie powinien być zlekceważyć potencjalnego znaczenia na przykład częściowego udziału skarbu państwa w Banku Saderat Iran⁷³ lub udziału Banku Mellat w FEE Banku dla celów oceny innych, bardziej konkretnych powodów w zakresie, w jakim elementy te opierały się na odpowiednich dowodach lub były bezsporne.

69 — Zobacz pkt 4 i nast. powyżej.

70 — Zobacz pkt 7 powyżej.

71 — Zobacz na przykład: art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 423/2007; motyw 21 i art. 10 ust. 1 lit. d) decyzji 2010/413; art. 5 ust. 3, art. 12 ust. 2 i art. 23 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 961/2010; art. 3 ust. 5, art. 5 ust. 3, art. 18. ust. 2 i art. 32 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 267/2012.

72 — Gdyby FEE Bank był spółką dominującą, a Bank Mellat spółką zależną, ten drugi byłby wówczas podmiotem „pozostającym w posiadaniu lub pod kontrolą” podmiotu objętego wskazaniem (zob. także wyrok Melli Bank/Rada, T-246/08 i T-332/08, EU:T:2009:266, pkt 103). Może wydać się zaskakujące, że kryteria umieszczenia w wykazie nie przewidują także „posiadania lub kontrolowania” podmiotu objętego wskazaniem, ponieważ jasne jest, że spółka dominująca z dużym prawdopodobieństwem wywrze istotny wpływ na zachowanie spółki zależnej, jak konsekwentnie stwierdza się w szczególności w dziedzinie prawa konkurencji (zob. na przykład wyrok Akzo Nobel i in./Komisja, C-97/08 P, EU:C:2009:536, pkt 54 i nast.).

73 — W przypadku Banku Mellat sytuacja jest inna, ponieważ Rada opierała się, w decyzji 2010/413 i rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010, na błędnym twierdzeniu, że bank ten jest bankiem państwowym, i w kolejnych aktach nie poczyniła żadnego odniesienia do jakiegokolwiek poziomu własności skarbu państwa.

145. Nie uważam jednak, że można poddać krytyce Sąd za niewyciągnięcie wniosków względem Banku Mellat z niepopartych dowodami spekulacji, iż wskazanie FEE Banku, a nie Banku Mellat, miało swoje źródło w zwyczajnym nieporozumieniu o charakterze politycznym w strukturach Rady Bezpieczeństwa. Jedynie w przypadku dysponowania jakimikolwiek rzeczywistymi dowodami dotyczącymi powodów tego (po prawdzie zaskakującego na pierwszy rzut oka) rozróżnienia Sąd byłby zmuszony wziąć takie powody pod uwagę.

146. Sąd nie zasługuje także na krytykę w związku z tym, że na podstawie okoliczności, iż banki świadczyły usługi na rzecz określonych podmiotów zaangażowanych w rozwój programu jądrowego, które dopiero później objęte zostały wskazaniem, nie doszedł do wniosku, że mogą one w przyszłości świadczyć usługi na rzecz innych tego rodzaju podmiotów oraz że takie prawdopodobieństwo, gdyby zaistniało, mogłoby uzasadniać przyjęcie środków ograniczających. Z jednej strony wydaje mi się, że (szczególnie z uwagi na fakt, że banki zaprzeczyły, jakoby miały wcześniej wiedzę na temat zaangażowania ich klientów w rozprzestrzenianie broni jądrowej) taka okoliczność nie uzasadnia postrzegania banków jako bardziej niż inne banki skłonnych do świadczenia takich usług w przyszłości; z drugiej strony w każdym wypadku to nie prawdopodobieństwo świadczenia usług finansowych na rzecz podmiotów objętych wskazaniem, ale faktyczne świadczenie usług tego rodzaju stanowi kryterium umieszczenia w wykazie osób, podmiotów i organów, których aktywa i zasoby mają zostać zamrożone.

147. Przejdę więc do omówienia drugiej obszernej kwestii dotyczącej dostępności dowodów, ze szczególnym uwzględnieniem ich potencjalnie poufnego charakteru, gdyż jest to kwestia, w odniesieniu do której nie mogę przyjąć uwag Rady.

148. Jak już wspomniałam, wszystkie kryteria umieszczenia w wykazie oraz wszystkie powody podane przez Radę dla uzasadnienia umieszczenia banków w wykazie, stanowią możliwe do udowodnienia elementy faktyczne. Niektóre z tych powodów (na przykład zaangażowanie w działania ułatwiające programy jądrowe lub świadczenie usług na rzecz nieokreślonych podmiotów) mogłyby być trudniejsze do udowodnienia, a inne (częściowy udział skarbu państwa lub świadczenie usług na rzecz konkretnych podmiotów) łatwiejsze; wszystkie są jednak możliwe do ustalenia poprzez materiał dowodowy.

149. W tym względzie nie tylko powody umieszczenia w wykazie, rozpatrywane łącznie, muszą być wystarczające do ustalenia, że spełnione zostało przynajmniej jedno kryterium umieszczenia w wykazie, lecz koniecznie muszą także istnieć dowody co do podstawy faktycznej dla tych powodów, które są istotne w kontekście tego kryterium lub tych kryteriów⁷⁴.

150. W jaki sposób, kiedy i komu należy udostępniać te dowody?

151. Po pierwsze, oczywiście pożądanym scenariuszem zakładałby udostępnianie dowodów Radzie w momencie podejmowania przez nią decyzji. W tym kontekście uważam, że niezbadanie dowodów przed podjęciem pierwotnej decyzji o umieszczeniu w wykazie, która zazwyczaj powinna wywoływać efekt zaskoczenia⁷⁵, nie mogło jako takie stanowić naruszenia prawa do obrony przysługującego bankom⁷⁶. Ponadto w odniesieniu do takiego typu środków ograniczających jak te rozpatrywane w niniejszych sprawach czasem (choć nie zawsze) konieczne może być podejmowanie pierwotnej decyzji w trybie natychmiastowym, na podstawie informacji przekazanych przez państwo członkowskie, które nie mogą być zweryfikowane przez Radę, w pełnym składzie, pod względem materialnym w przewidzianych ramach czasowych.

74 — Wyrok Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 119.

75 — Zobacz przypis 47 powyżej.

76 — Punkt 97 powyżej.

152. Jednakże ustalenia takie nie mogą zwalniać Rady z ciężącego na niej obowiązku starannego i bezstronnego zbadania sprawy podczas przeglądu pierwotnej decyzji w celu jej potwierdzenia⁷⁷. Odpowiednie dowody muszą więc być w tym czasie dostępne dla Rady. W związku z tym okoliczność, że na późniejszym etapie Rada jako całość opiera się na dowodach, które zostały zbadane przez tylko jedno państwo członkowskie (lub, jak w niniejszych sprawach, przez co najwyżej trzy państwa członkowskie, gdyż były trzy wnioski dotyczące umieszczenia w wykazie) i które nie zostały udostępnione Radzie, nie może stanowić odpowiedniej oceny. Co do zasady Rada nie może ograniczać się do automatycznego zatwierdzania okoliczności przedstawionych jej przez poszczególne państwa członkowskie. Przedstawiciele państw członkowskich zasiadają w Radzie, jednak sama instytucja jest odrębnym organem i musi wykonywać swoje obowiązki. Jeżeli tak się nie stało w niniejszych sprawach, stanowi to moim zdaniem wystarczające uzasadnienie stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów z uwagi na oczywisty błąd w ocenie w zakresie, w jakim opierały się one na powodach, które same zostały sformułowane na podstawie dowodów nieocenionych przez Radę.

153. Sąd nie oparł jednak swoich ustaleń w przedmiocie oczywistego błędu w ocenie na konkretnej przesłance, zgodnie z którą Rada sama nie dokonała oceny żadnych dowodów, ale raczej na okoliczności faktycznej, że niezależnie od tego, czy Rada jako taka dysponowała jakimikolwiek dowodami lub dokonała oceny jakichkolwiek dowodów na poparcie swojej oceny, żadne z tych dowodów nie zostały udostępnione Sądowi na etapie postępowania sądowego. Rada twierdzi w związku z tym, że nie była w stanie przedstawić takich dowodów z przyczyn podyktowanych względami poufności, związanymi z koniecznością ochrony źródeł wywiadowczych, oraz że Sąd powinien był przystać na taki stan rzeczy i uznać, iż twierdzenia zawarte we wnioskach dotyczących umieszczenia w wykazie przedłożonych przez państwa członkowskie stanowiły wystarczające dowody, pod warunkiem że były wiarygodne.

154. To stanowisko jest w moim przekonaniu niemożliwe do utrzymania, po pierwsze, z tego względu, że Rada nie odniosła się w pierwszej instancji do argumentu poufności dowodów lub informacji, stanowiących podstawę powodów, na których opierały się jej decyzje o umieszczeniu w wykazie, mimo że banki w swoich pismach wspomniały o możliwie poufnym charakterze niektórych informacji⁷⁸. Sąd nie może być zatem krytykowany za oparcie swoich wniosków w przedmiocie zarzutów oczywistego błędu w ocenie na materiałach, które zostały mu przedstawione. Miał on pełne prawo poddać analizie ocenę dokonaną przez Radę na podstawie takich dowodów, jakie były dostępne, oraz takich okoliczności faktycznych, jakie zostały ustalone pomiędzy stronami⁷⁹.

155. W każdym razie uważam ponadto, że bez dalszych wyjaśnień ze strony Rady trudno jest przyjąć jej ogólnikowe twierdzenie, że ujawnienie dowodów mogłoby zagrozić bezpieczeństwu informatorów lub sposobom pozyskania tych informacji lub że nieposzanowanie poufności informacji dostarczonych przez państwo trzecie mogłoby zagrozić współpracy międzynarodowej. Zasadniczo jedyne dowody, na których Rada mogła się oprzeć – oprócz udziału skarbu państwa lub, w sprawie Bank Mellat, statusu spółki dominującej FEE Banku, w stosunku do których nie wydaje się, by występowała kwestia poufności – dotyczyły transakcji rzeczywiście lub rzekomo realizowanych przez banki w konkretnych datach na rzecz konkretnych klientów. Rada w żaden sposób nie odniosła się do niemożliwości przedstawienia tych dowodów bez ujawniania źródeł lub metod ani do tego, dlaczego państwo trzecie,

77 — Wyrok Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 114, 115. Zobacz także pkt 72 i nast. mojej opinii w sprawie Francja/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482.

78 — Pragnę w tym miejscu zauważyć, że prawo wyjawienia dowodów nie jest prawem absolutnym (zob. na przykład ww. w pkt 111 i przypisie 54 wyrok ETPC w sprawie Jasper; zob. także wyrok ETPC w sprawie A. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu [wielka izba] nr 3455/05, § 205 i nast., ETPC 2009 r. i przytoczone tam orzecznictwo).

79 — Zobacz na przykład wyroki: Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775, pkt 78, 79; Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 123, 127.

którego służby pozyskały te dowody, mogły nie życzyć sobie ich ujawnienia. Ponadto same dowody (a nie sposoby ich pozyskania) dotyczą kwestii znanych bankom, w odniesieniu do których Rada nie może w konsekwencji powoływać się na poufność. Nie może ona także opierać się na żadnym tego rodzaju twierdzeniu względem Sądu⁸⁰.

156. Podsumowując, co się tyczy oceny Rady w przedmiocie okoliczności faktycznych stanowiących podstawę dla powodów umieszczenia Banku Mellat w wykazie: po pierwsze, Rada nie zakwestionowała oddalenia powodu (vii) (ułatwianie przepływu milionów dolarów na irański program jądrowy) przez Sąd; po drugie, nie przedstawiła żadnych dowodów na to, że bank świadczył usługi na rzecz AEOL, dyrektorów AIO lub irańskiego dyrektora ds. zakupów [powód (v) w części i powód (vi)]; po trzecie, nie potwierdziła ani nie wykazała, że jakiegokolwiek nowe usługi⁸¹ były świadczone na rzecz Novin po wskazaniu Novin przez Radę Bezpieczeństwa lub powzięciu przez bank informacji o zaangażowaniu Novin w program jądrowy [pozostała część powodu (v)], a fakt wcześniejszego świadczenia usług nie stanowił kryterium umieszczenia w wykazie ani nie uzasadniał takiego kryterium; po czwarte, w braku wykazania powodów (v) i (vi) nie było żadnego innego elementu wykazującego powody (ii) i (iii) (odpowiednio, zaangażowanie w działania wspierające i ułatwiające irański program balistyczny i program jądrowy oraz świadczenie usług na rzecz podmiotów figurujących w wykazach Narodów Zjednoczonych i Unii); po piąte, status spółki dominującej FEE Banku [powód (iv)] nie był powodem spełniającym kryterium umieszczenia w wykazie; wreszcie udział skarbu państwa [powód (i)] sam w sobie nie spełniał jakichkolwiek kryteriów umieszczenia w wykazie, był jedynie częściowy (przy czym nie wykazano, że stopień tego udziału skutkował przyznaniem „dominującego wpływu” państwu), a w każdym razie powołano się na niego jedynie w decyzji 2010/413 oraz rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010.

157. Uważam zatem, że Rada nie wskazała jakiegokolwiek naruszenia prawa przez Sąd, które uzasadniałoby uchylenie zaskarżonego wyroku w sprawie Bank Mellat.

158. Co się tyczy oceny Rady w przedmiocie okoliczności faktycznych leżących u podstaw powodów umieszczenia Banku Saderat Iran w wykazie: po pierwsze, Rada nie przedstawiła dowodów ani szczegółowych informacji dotyczących usług jakoby świadczonych przez bank na rzecz DIO, IEI, MEC lub SIG [powody (iii), (iv) i (v)]; po drugie, w braku wykazania tych powodów nie było żadnego innego elementu wykazującego powód (ii) (świadczenie usług na rzecz podmiotów realizujących zamówienia na potrzeby irańskiego programu jądrowego i balistycznego, w tym podmiotów wskazanych na mocy rezolucji RB ONZ nr 1737); wreszcie udział skarbu państwa [powód (i)] sam w sobie nie spełniał jakiegokolwiek kryterium umieszczenia w wykazie oraz został niewłaściwie określony na poziomie 94% w decyzji 2010/413 i rozporządzeniu wykonawczym nr 668/2010 (i nie wykazano, że stopień udziału skarbu państwa skutkował przyznaniem jakiegokolwiek „dominującego wpływu” państwu).

159. Uważam zatem, że Rada nie wskazała jakiegokolwiek naruszenia prawa przez Sąd, które uzasadniałoby uchylenie zaskarżonego wyroku w sprawie Bank Saderat Iran.

160. Oddaliłabym wobec tego w całości zarzuty wysuwane przez Radę co do naruszenia przez Sąd prawa w przeprowadzonej przez niego analizie zarzutów banków w przedmiocie oczywistego błędu w ocenie.

80 — Wyrok Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 125.

81 — Rada nie wydaje się kwestionować ustaleń Sądu w przedmiocie płatności kwot należnych na podstawie dokumentów wydanych *przed* przyjęciem środków ograniczających wobec Novin.

W przedmiocie dowodów dotyczących Banku Saderat Iran (odwołanie wzajemne Banku Saderat Iran)

161. W pkt 95 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził: „akta sprawy nie zawierają żadnych wskazówek sugerujących, że Rada zbadała znaczenie i zasadność dowodów dotyczących skarżące[go], które otrzymała przed wydaniem decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010”. W pkt 96 Sąd kontynuuje wywód i stwierdza, że „w toku procedury wydawania późniejszych aktów, które zostały zaskarżone, Rada ponownie zbadała sytuację skarżące[go] w świetle [jego] uwag, jako że zmieniała oznaczenie udziału irańskiego skarbu państwa w [jego] kapitale oraz ustosunkowała się do argumentacji skarżące[go] dotyczącej działalności związanej z obsługą akredytyw”.

162. W odwołaniu wzajemnym *Bank Saderat Iran* twierdzi, że Sąd naruszył prawo uznając, że informacje, na których opierała się Rada, przyjmując decyzję 2010/413 i rozporządzenie wykonawcze nr 668/2010, zawierały „dowody dotyczące skarżącego”, które mogły zostać poddane ocenie. W rezultacie popełnił on kolejny błąd, stwierdzając, że niezbadanie dowodów nie naruszyło zgodności z prawem kolejnych aktów. W pierwszej instancji bank podkreślił, że ocena Rady nie opierała się na dowodach, a jedynie na wnioskach dotyczących umieszczenia w wykazie, w związku z czym nie mogło być mowy o ocenie jakichkolwiek dowodów, które go dotyczyły. Jednakże w pkt 95 zaskarżonego wyroku Sąd oparł swój wywód na błędnej przesłance, zgodnie z którą istniały dowody, które można było poddać ocenie. W rzeczywistości Radzie nie przedstawiono żadnych dowodów, a w swoim odwołaniu Rada przyznaje, że żadnych nie otrzymała, ponieważ jakiegokolwiek dowody, które mogły istnieć, miały charakter poufny. Należało zatem stwierdzić nieważność zarówno pierwszego środka, jak i kolejnych środków już na samej tej podstawie.

163. *Rada* przyznaje, gdyby nie dysponowała żadnymi informacjami ani dowodami dotyczącymi wskazania banku, nie mogłaby przeprowadzić oceny. Niemniej jednak niektóre dowody i informacje były dostępne i Rada mogła poddać je ocenie. To, czy te informacje i dowody były wystarczające lub wystarczająco wiarygodne, aby uzasadnić umieszczenie banku w wykazie, to kwestia odrębna od tego, czy Rada mogła przeprowadzić wstępną ocenę i czy miał miejsce późniejszy przegląd. W związku z powyższym nawet jeżeli z dostępnych informacji i dowodów wyciągnięto błędne wnioski, nie jest to równoznaczne z brakiem możliwości przeprowadzenia jakiegokolwiek wstępnej oceny lub późniejszego przeglądu. Sąd nie naruszył prawa, uznając, że Rada zbadała okoliczności umieszczenia banku w wykazie przed przyjęciem wobec niego kolejnych środków.

164. Wydaje mi się, że po pierwsze, odwołanie wzajemne Banku Saderat Iran jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim wbrew art. 178 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem nie ma na celu uchylenia, w całości lub w części, orzeczenia Sądu, czyli sentencji zaskarżonego wyroku. Wyraźne żądanie banku skierowane do Trybunału ma za przedmiot uchylenie tego wyroku „w zakresie wskazanych błędnie powodów”. Odwołanie sformułowane w ten sposób jest niedopuszczalne⁸².

165. W pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku stwierdza się nieważność wszystkich aktów (zarówno pierwotnych jak i kolejnych), w odniesieniu do których bank domagał się stwierdzenia nieważności w zakresie, w jakim wspomniane akty go dotyczyły. Bank nie zmierza do wzruszenia tego stwierdzenia nieważności w jakikolwiek sposób, a przedstawiony przez niego argument, gdyby został uwzględniony, nie mógłby wywrzeć takiego skutku. Żądania banku w tej części odwołania wzajemnego⁸³ w całości dotyczą uznania, że możliwe było stwierdzenie nieważności aktów wyłącznie z uwagi na brak przedstawienia Radzie jakiegokolwiek dowodów.

82 — Zobacz na przykład wyrok *Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa*, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 43–47 i przytoczone tam orzecznictwo.

83 — Punkt 2 sentencji zaskarżonego wyroku został zakwestionowany w części drugiej odwołania wzajemnego (zob. pkt 168 i nast. poniżej). Co prawda zgodnie z pkt 3 sentencji „[w] pozostałym zakresie skarga został[ła] oddalona” jednak z jednej strony nie mogą doszukać się żadnej podlegającej oddaleniu „pozostałej części” następującej po pkt 1 i 2, a z drugiej strony Bank Saderat Iran nie czyni żadnego odniesienia do pkt 3 sentencji.

166. W każdym razie uważam, że bank skupia się tu na szczególnie terminologicznym – i prawdopodobnie na niefortunnym tłumaczeniu. W wersji francuskiej zaskarżonego wyroku (a, jak wiadomo, to w tym języku wyrok zredagowano i nad wyrokiem w tej wersji językowej obradowano) zastosowano bardziej ogólny termin *éléments* („materiały”), podczas gdy w angielskiej wersji językowej zastosowano termin *evidence* („dowody”). Niezależnie od tego, co Rada zrobiła i czego nie zrobiła, jasne jest, że materiały zostały jej przekazane przed przyjęciem decyzji 2010/413 i rozporządzenia wykonawczego nr 668/2010. Na tym etapie należało dokonać oceny znaczenia i zasadności. Sąd uznał, że tak się nie stało. Nie wydaje się istotne, aby w tym kontekście poczynić rozróżnienie pomiędzy dowodami a (na dany moment) niepotwierdzonymi oświadczeniami. Wnioski Sądu sprowadzały się do tego, że Rada nie dopełniła ciężącego na niej obowiązku zbadania znaczenia i zasadności materiałów, które zostały jej przekazane. Przyjmując, że Rada uwzględniła późniejsze uwagi banku na etapie przeglądu sprawy, Sąd w żadnym wypadku nie opierał się na przesłance, że poprzednio przekazane materiały stanowiły dowody, w ścisłym tego słowa znaczeniu, dotyczące skarżącego.

167. Wobec powyższego uważam, iż ten zarzut odwołania wzajemnego należy oddalić.

W przedmiocie art. 60 statutu (odwołanie wzajemne Banku Saderat Iran)

168. Zgodnie z definicjami zawartymi w art. 288 TFUE *rozporządzenie* ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, a *decyzja, która wskazuje adresatów*, wiąże tylko tych adresatów. Artykuł 60 akapit pierwszy statutu stanowi, że odwołanie nie ma skutku zawieszającego. Jednakże zgodnie z art. 60 akapit drugi orzeczenia Sądu o nieważności *rozporządzenia* stają się skuteczne dopiero po upływie terminu na wniesienie odwołania bądź jeśli w terminie tym wniesiono odwołanie – od daty jego oddalenia.

169. W postępowaniu przed sądem pierwszej instancji Bank Saderat Iran zwrócił uwagę na postanowienie Akhras/Rada dotyczące odwołania od postanowienia w sprawie oddalenia wniosku o zawieszenie wykonania aktów, w tym rozporządzeń, nakładających środki ograniczające na osoby i podmioty związane z reżimem w Syrii. W postanowieniu tym prezes Trybunału Sprawiedliwości ograniczył się do stwierdzenia, że „[n]awet zakładając, że jak twierdzi skarżący, którego *argumenty nie wydają się pozbawione podstaw*, art. 60 akapit drugi statutu [...] nie ma zastosowania w przypadku rozporządzeń takich jak te zaskarżone przez skarżącego w postępowaniu głównym, należy jednak uznać, że odmowa przyznania środków tymczasowych w niniejszej sprawie nie nastąpiła z uwagi na skutki wspomnianego przepisu [...], lecz [...] z uwagi na to, że nie został spełniony warunek związany z trybem pilnym”⁸⁴.

170. Sąd uznał⁸⁵, że „prezes Trybunału Sprawiedliwości nie zbadał, w sposób szczegółowy, możliwości stosowania art. 60 akapit drugi statutu do rozporządzeń nakładających środki ograniczające, ponieważ ograniczył się do stwierdzenia, że nawet jeżeli argumenty przedstawione w tym względzie przez skarżącego [...] nie wydawały się »pozbawione podstaw«, były one nieskuteczne”⁸⁶. Postanowił zatem, w szczególności, że rozporządzenie nr 267/2012 stanowi rzeczywiste rozporządzenie, do którego znajduje zastosowanie art. 60 akapit drugi statutu, wobec czego Rada miała możliwość, w ustalonym terminie na wniesienie odwołania, zaradzenia stwierdzonym naruszeniom poprzez przyjęcie, w razie potrzeby, nowych środków ograniczających wobec banku (lub, w sposób dorozumiany, wniesienie odwołania ze skutkiem zawieszającym w odniesieniu do stwierdzenia nieważności). W rezultacie aby nie doprowadzić do naruszenia pewności prawa, skutki decyzji 2010/413 (która, z późniejszymi zmianami, nakładała na bank środki identyczne z przewidzianymi w rozporządzeniu nr 267/2012) także zostały utrzymane w mocy do czasu, gdy skuteczne stało się stwierdzenie nieważności rozporządzenia nr 267/2012.

84 — Postanowienie Akhras/Rada, C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, pkt 29, podkreślenie moje.

85 — Zobacz wyrok Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, pkt 122–126.

86 — Punkt 122 zaskarżonego wyroku.

171. W odwołaniu wzajemnym *Bank Saderat Iran* podnosi, że, poddane odpowiedniej analizie, wszystkie sporne rozporządzenia nie są rzeczywistymi rozporządzeniami, ale decyzjami, które przybrały formę rozporządzeń, jako że są kierowane do ograniczonej liczby określonych podmiotów i ich dotyczą. Stwierdzenie nieważności umieszczenia banku w wykazie powinno być zatem zostać orzeczone ze skutkiem natychmiastowym. Bank wysnuwa analogię do artykułu rozporządzenia antydumpingowego nakładającego cła na produkty wymienionych producentów lub rozporządzenia, na mocy którego przyznaje się pozwolenia na przywóz na podstawie indywidualnych wniosków, przy czym oba akty traktowane były przez Trybunał Sprawiedliwości jako zbiory pojedynczych decyzji⁸⁷. Decyzyjny charakter umieszczania w wykazach takiego rodzaju jak w niniejszych sprawach jest uwypuklony przez obowiązek indywidualnego podawania do wiadomości, o którym mowa w art. 15 ust. 3 rozporządzenia nr 423/2007, i został uznany przez rzecznika generalnego P. Mengozziego w opinii w sprawie *Bank Melli Iran*⁸⁸. W myśl art. 60 statutu rozporządzenie obowiązujące w całej UE jest utrzymywane w mocy do momentu rozstrzygnięcia jakiegokolwiek odwołania, aby złagodzić skutki unieważniania przepisów ogólnych, które w wyniku postępowania odwoławczego mogą zostać uznane za ważne. Takie obawy nie dotyczą rozporządzenia kierowanego do konkretnej osoby i w istocie stanowiącego decyzję, wpisującego się w zakres zasady ogólnej wyrażonej w art. 60 akapit pierwszy statutu.

172. *Rada* odrzuca poczynioną przez bank analogię do rozporządzeń nakładających cła antydumpingowe lub przyznających pozwolenia na przywóz. Wyroki powołane przez bank miały za przedmiot kwestię, która „dotyczy bezpośrednio i indywidualnie” skarżącego, powodując powstanie legitymacji do zaskarżenia danego aktu. W wyrokach *Kadi I*⁸⁹ oraz *Bank Melli Iran*⁹⁰ Trybunał stwierdził, że wykazy ujęte w załącznikach do rozporządzeń nakładających środki ograniczające mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, tak jak każde rozporządzenie. To samo należy stwierdzić w niniejszych sprawach. Ponadto zaskarżone akty wywołują skutki nie tylko względem wskazanych osób i podmiotów, lecz także względem wielu innych kontrahentów wchodzących z nimi w relacje handlowe. Co więcej, rozporządzenie nr 267/2012 nakłada na państwa członkowskie wymóg ustalenia odpowiednich sankcji za naruszenia, przy czym kluczowe znaczenie ma zapobieżenie niepewności prawnej w oczekiwaniu na wynik postępowania odwoławczego. Wreszcie gdyby art. 60 akapit drugi statutu nie miał zastosowania, a Sąd stwierdził nieważność rozporządzeń w sprawie zamrożenia funduszy ze skutkiem natychmiastowym, strony skarżące wygrywające postępowanie zyskałyby możliwość rozporządzenia swoimi aktywami w celu uniknięcia skutków jakiegokolwiek kolejnego zamrożenia funduszy. Odwołanie od tego rodzaju stwierdzenia nieważności, nawet skuteczne, byłoby pozbawione jakiegokolwiek skutku praktycznego.

173. *Komisja* podkreśla, że obowiązki określone w zaskarżonych aktach kierowane są nie do osób lub podmiotów umieszczonych w wykazach, ale do osób lub podmiotów znajdujących się w posiadaniu funduszy lub zasobów gospodarczych będących własnością tych wskazanych osób lub podmiotów lub przez nie kontrolowanych lub które mogą udostępniać im tego rodzaju fundusze lub zasoby gospodarcze.

174. Uważam, że odwołanie wzajemne należy oddalić także w tej części.

175. Po pierwsze, z definicji „rozporządzenia” i „decyzji” w art. 288 TFUE jednoznacznie wynika, że rozporządzenie nr 267/2012 odpowiada definicji pierwszego, a nie drugiego z wymienionych aktów. Z tego względu należy je uznać za rzeczywiste rozporządzenie w rozumieniu zarówno tego postanowienia, jak i art. 60 statutu.

87 — Wyroki: *NTN Toyo Bearing i in./Rada*, 113/77, EU:C:1979:91, pkt 11; *International Fruit Company i in./Komisja*, od 41/70 do 44/70, EU:C:1971:53, pkt 21.

88 — Opinia w sprawie *Bank Melli Iran/Rada*, C-548/09 P, EU:C:2011:426, pkt 41.

89 — Wyrok *Kadi I*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241.

90 — Wyrok *Bank Melli Iran/Rada*, C-548/09 P, EU:C:2011:735, pkt 45.

176. Po drugie, Trybunał wyraźnie odniósł się już do tej kwestii w wyroku Kadi I (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461), w pkt 241 i nast., orzekając, że rozporządzenie o bardzo zbliżonym charakterze jest w istocie rzeczywistym rozporządzeniem dla celów definicji określonej w traktacie. Powody, na których Trybunał oparł ten wniosek – a do których Bank Saderat Iran nawet nie czyni odniesienia w swoim odwołaniu wzajemnym – są zasadniczo takie same jak te przedstawione przez instytucje.

177. Natomiast odniesienia banku do orzecznictwa dotyczącego przepisów antydumpingowych oraz opinii rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) są nietrafione. Dwa powołane wyroki mają za przedmiot legitymację do zaskarżenia aktu bezpośrednio i indywidualnie dotyczącego skarżącego, przy czym także w tym względzie rzecznik generalny P. Mengozzi uznał, że rozporządzenie nr 423/2007 ma charakter hybrydowy – jest aktem ogólnego zastosowania, który mimo wszystko winien być podany do wiadomości osób, których dotyczy. Wymóg indywidualnego podawania do wiadomości osób i podmiotów, których fundusze lub aktywa mają zostać zamrożone, pozostaje bez wpływu na ogólne zastosowanie tego rozporządzenia względem wszystkich tych, którzy mogą być w posiadaniu takich funduszy lub aktywów, ani na konieczność utrzymania pewności prawa w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie odwołania.

178. W związku z tym uważam, że Sąd nie naruszył prawa, uznając rozporządzenie nr 267/2012 za rzeczywiste rozporządzenie, wpisujące się w zakres zasady ogólnej, o której mowa w art. 60 akapit pierwszy statutu.

Wnioski

179. W świetle wszystkich powyższych rozważań uważam, że Trybunał powinien oddalić oba odwołania oraz odwołanie wzajemne Banku Saderat Iran jako bezzasadne. Zgodnie z art. 138, 140 i 184 regulaminu postępowania, rozpatrywanymi łącznie:

- Rada powinna pokryć własne koszty oraz koszty poniesione przez banki w związku z odwołaniami głównymi;
- Bank Saderat Iran powinien pokryć własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę w związku z odwołaniem wzajemnym; oraz
- rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja powinny pokryć własne koszty w związku z odwołaniami oraz odwołaniem wzajemnym.