



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
YVES BOT
prezentate la 11 iulie 2013¹

Cauza C-348/12 P

**Consiliul Uniunii Europene
împotriva**

Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran

„Recurs — Politica externă și de securitate comună (PESC) — Măsuri restrictive luate împotriva Republicii Islamice Iran în scopul împiedicării proliferării nucleare — Înghețarea fondurilor și a resurselor economice — Obligația de motivare — Dreptul la apărare — Dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă — Noțiunea de susținere a activităților nucleare iraniene care prezintă un risc de proliferare sau a dezvoltării vectorilor de transport de arme nucleare”

I – Introducere

1. Proliferarea nucleară constituie, fără îndoială, una dintre principalele amenințări pentru pacea și securitatea internațională din acest secol. Este afectată în special stabilitatea unor regiuni sensibile, precum Orientul Mijlociu sau Orientul Îndepărtat.
2. Pentru a combate această amenințare, Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”) a hotărât, în cadrul mai multor rezoluții², să facă presiuni asupra Republicii Islamice Iran pentru ca aceasta din urmă să pună capăt activităților nucleare care prezintă un risc de proliferare și dezvoltării vectorilor de transport de arme nucleare (denumite în continuare „proliferarea nucleară”).
3. Astfel, măsurile restrictive prevăzute de Consiliul de Securitate au scopul atât de a determina Republica Islamică Iran să își respecte obligațiile internaționale, în special de a convinge acest stat să coopereze cu Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA)³, cât și de a preveni, în același timp, riscul de proliferare pe care îl prezintă dezvoltarea de către acest stat a programului său nuclear.

1 — Limba originală: franceza.

2 — Rezoluțiile 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008), 1835 (2008) și 1929 (2010).

3 — AIEA este o organizație internațională autonomă care are în special rolul de a încuraja și de a facilita, în întreaga lume, dezvoltarea și utilizarea practică a energiei atomice în scopuri pașnice, precum și cercetarea în acest domeniu. În conformitate cu articolul III secțiunea B punctul 4 din statutul său, aceasta prezintă rapoarte anuale privind lucrările sale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite și, atunci când este necesar, Consiliului de Securitate. AIEA are un rol esențial în prevenirea riscurilor de proliferare nucleară. Astfel, această agenție urmărește să aibă o imagine clară a activităților nucleare ale statelor și să se asigure că activitățile respective nu prezintă un risc de proliferare a armelor nucleare.

4. Uniunea Europeană a hotărât, în temeiul Politicii externe și de securitate comune (PESC), să preia această acțiune punând în aplicare rezoluțiile succesive ale Consiliului de Securitate. Printre măsurile adoptate de Uniune figurează măsurile de înghețare a fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor și ale entităților care sunt considerate că contribuie la dezvoltarea programului nuclear iranian⁴.
5. Acțiunile introduse de persoanele și de entitățile care fac obiectul acestor măsuri alimentează în prezent un contencios din ce în ce mai substanțial în fața instanțelor Uniunii⁵.
6. În cursul ultimelor luni, aceste acțiuni s-au încheiat aproape sistematic cu anulări ale măsurilor de înghețare a fondurilor contestate⁶. Aceste anulări au la bază, în general, fie constatarea unei încălcări a obligației de motivare suficientă a măsurilor menționate, fie împrejurarea că Consiliul Uniunii Europene nu a furnizat probe în susținerea afirmațiilor sale sau chiar ambele elemente.
7. În opinia noastră, astfel de anulări în serie sunt consecința unui standard de control jurisdicțional care nu este adaptat la specificul măsurilor în cauză.
8. Astfel, considerăm că, la fel ca și în alte cauze judecate recent de Tribunal, un anumit număr de aprecieri formulate de acesta din urmă în Hotărârea din 25 aprilie 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiliul⁷, nu țin seama de anumiți parametri și elemente de context, printre care figurează în primul rând caracterul preventiv al măsurilor restrictive adoptate împotriva Republicii Islamice Iran.
9. Măsurile de înghețare a fondurilor au ca obiectiv să împiedice accesul persoanelor sau al entităților desemnate la resurse economice sau financiare pe care le-ar putea utiliza pentru a sprijini activități nucleare care prezintă un risc de proliferare sau pentru dezvoltarea vectorilor de transport de arme nucleare.
10. Atunci când este chemată să aprecieze legalitatea unei măsuri care are astfel ca obiect să prevină un risc, și anume să împiedice realizarea unei amenințări, instanța Uniunii nu poate să exercite un control identic, în privința modalităților și a intensității sale, cu cel pe care ar trebui să îl efectueze cu privire la o măsură care urmărește sancționarea unei încălcări constatate.
11. Or, astfel cum evidențiază hotărârea atacată, Tribunalul aplică o metodă de control potrivit unei abordări care, în realitate, este specifică dreptului penal clasic.
12. În ceea ce privește diferența dintre prevenire și sancționare, trebuie subliniat că prima este complet diferită de a doua întrucât nu urmărește să sancționeze o faptă săvârșită, ci să evite săvârșirea unei fapte viitoare. O faptă viitoare nu poate fi decât eventuală. Pentru acest motiv, care constă în dorința de a evita un prejudiciu, aplicarea măsurii de prevenire nu poate fi condiționată, ca principiu, de dovedirea faptului că persoana în discuție (fizică sau juridică) este dispusă și determinată în mod real să săvârșască un anumit act incriminat sau că l-a săvârșit deja, ci de constatarea că există un risc obiectiv ca aceasta să îl săvârșască.

4 — Denumite în continuare „măsurile de înghețare a fondurilor”.

5 — Arătăm că în prezent sunt pendinte la Tribunalul Uniunii Europene nu mai puțin de 50 de acțiuni numai cu privire la domeniul măsurilor restrictive luate împotriva Republicii Islamice Iran.

6 — Printre hotărârile recente ale Tribunalului, a se vedea în special Hotărârile din 26 octombrie 2012, CF Sharp Shipping Agencies/Consiliul (T-53/12) și Oil Turbo Compressor/Consiliul (T-63/12), Hotărârea din 5 decembrie 2012, Qualitest/Consiliul (T-421/11), Hotărârea din 11 decembrie 2012, Sina Bank/Consiliul (T-15/11), Hotărârea din 29 ianuarie 2013, Bank Mellat/Consiliul (T-496/10), Hotărârea din 5 februarie 2013, Bank Saderat Iran/Consiliul (T-494/10), Hotărârea din 20 martie 2013, Bank Saderat/Consiliul (T-495/10), Hotărârea din 17 aprilie 2013, TCMFG/Consiliul (T-404/11), Hotărârea din 16 mai 2013, Iran Transfo/Consiliul (T-392/11), și Hotărârea din 12 iunie 2013, HTTS/Consiliul (T-128/12 și T-182/12).

7 — T-509/10, denumită în continuare „hotărârea atacată”.

13. Totuși, în demersul Tribunalului identificăm cerința dovedirii faptului că entitatea vizată de măsura restrictivă chiar a săvârșit actele pentru prevenirea cărora a fost adoptată această măsură.
14. Procedând astfel, în opinia noastră, Tribunalul a săvârșit o eroare de drept întrucât nu a luat în considerare caracterul special al PESC, precum și cel al competențelor de care dispun instituțiile Uniunii în acest domeniu.
15. Aceasta nu înseamnă însă că competența de verificare a măsurilor restrictive, care este încredințată în mod expres Curții chiar de tratate, ar trebui să aibă drept rezultat doar un simulacru. Cu siguranță că nu.
16. În schimb și fără ca aceasta să diminueze în vreun fel nici autoritatea Curții, nici noblețea misiunii sale, dimpotrivă, este evident că Curtea trebuie să se asigure cu atenție că nu aduce atingere competențelor instituțiilor Uniunii în domeniul PESC. Prin urmare, pentru acest motiv, trebuie să se analizeze însăși esența măsurii de prevenire, astfel cum este ea concepută în domeniul specific al PESC.
17. Rezultă din împrejurările în care a fost decisă adoptarea unor măsuri restrictive împotriva Republicii Islamice Iran că acestea intervin într-un climat de tensiune astfel că, în realitate, măsurile respective sunt luate pentru a se evita o situație de conflict potențial într-o anumită parte a lumii.
18. Cu alte cuvinte, măsurile luate în acest domeniu constituie o alternativă la război sau la săvârșirea unor acte de război și, din acest motiv, ele au un caracter special.
19. Considerăm că este absolut evident că, în astfel de situații, a căror importanță considerabilă nici nu mai este nevoie să o subliniem, aplicarea criteriilor în vigoare în dreptul penal clasic nu poate fi transpusă în cazul prevenirii unei amenințări la adresa păcii și a securității internaționale în domeniul PESC fără a risca, astfel cum este cazul în speță, să se afecteze aprecierea autorităților politice competente în ceea ce privește oportunitatea măsurii și a modalităților sale, care sunt stabilite de acestea în funcție de natura și de intensitatea amenințării căreia înțeleg să i se opună.
20. A impune măsurilor în discuție un control care să pună sub semnul întrebării, la modul general, aplicarea și eficiența acestora ar însemna să se considere că statele membre sau instituțiile Uniunii au apreciat în mod exagerat amenințarea sau gradul de coerciție necesar neutralizării sale, în timp ce aceasta intră, în opinia noastră, în mod incontestabil și exclusiv în domeniul lor de competență.
21. În aceste condiții, a solicita instituțiilor Uniunii și deci statelor membre să facă dovada că o astfel de entitate a săvârșit deja actele a căror interzicere se dorește înainte de a autoriza măsurile capabile să le împiedice pare complet detașat atât de caracterul PESC, cât și de periculoasa realitate a lumii.
22. În schimb, este de competența Curții să verifice dacă, în mod obiectiv, măsurile luate se înscriu în domeniul stabilit de deciziile adoptate de Consiliu în domeniul PESC și nu constituie, de exemplu, un abuz de procedură.
23. Exercitarea unui control jurisdicțional adaptat caracterului preventiv al măsurilor restrictive impune instanței Uniunii să țină seama de principiul precauției. În consecință, rolul său constă în a se asigura, cu respectarea marjei de apreciere care trebuie recunoscută autorității politice competente și pe baza elementelor din dosar și a contextului de care dispune, că aprecierea făcută de această autoritate cu privire la existența unui risc nu este în mod vădit eronată.
24. În conformitate cu vocația preventivă a măsurilor restrictive, rolul instanței Uniunii nu constă, prin urmare, în a se asigura că comportamentul pe care autoritatea politică competentă urmărește să îl evite s-a produs deja sau, altfel spus, că riscul a cărui concretizare această autoritate dorește să o împiedice s-a realizat deja.

25. Desigur, este normal ca instanța Uniunii, animată de preocuparea de a garanta persoanelor și entităților desemnate o protecție jurisdicțională efectivă împotriva unor măsuri care le afectează grav drepturile și libertățile, să nu dorească să facă din controlul său o „formă fără fond”.

26. Cu toate acestea, în fața unui obiectiv atât de important cum este menținerea păcii și a securității internaționale⁸ și luând în considerare contextul de clandestinitate în care Republica Islamică Iran dezvoltă programul său nuclear, instanța Uniunii va exercita un control credibil și, în același timp, realist numai ținând seama de caracterul preventiv al măsurilor restrictive și refuzând să raționeze într-o logică a represiunii, care nu este cea a măsurilor supuse aprecierii sale.

27. Adaptarea de către instanța Uniunii a controlului pe care îl exercită asupra măsurilor restrictive adoptate împotriva Republicii Islamice Iran este de asemenea indispensabilă pentru însăși perenitatea rolului jucat de Uniune în acest domeniu pe scena internațională.

28. Prezenta cauză oferă Curții tocmai ocazia de a stabili liniile directoare ale controlului jurisdicțional care trebuie exercitat asupra măsurilor de înghețare a fondurilor care privesc persoanele și entitățile considerate că susțin proliferarea nucleară.

29. În această privință, vom susține că, atunci când verifică dacă obligația de motivare a fost respectată, instanța Uniunii trebuie să evalueze caracterul suficient de precis și de concret al acestei motivări ținând seama de contextul în care se înscrie măsura de înghețare a fondurilor în cauză și corelând diferitele motive fără a le scinda în mod artificial.

30. Vom arăta de asemenea că nu se poate reproșa Consiliului că a încălcat dreptul la apărare, precum și dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă al societății în discuție în prezenta cauză pentru motivul că nu i-a furnizat informații de care nu dispunea, altele decât cele conținute în expunerea de motive.

31. În ceea ce privește aprecierea temeiniciei motivării, vom arăta că, în cazul în care, pe baza tuturor elementelor din dosar și a contextului de care dispune, instanța Uniunii este în măsură să constate că riscul pe care îl prezintă o persoană sau o entitate în raport cu combaterea proliferării nucleare este stabilit în mod suficient, această persoană sau entitate poate fi considerată, în mod întemeiat, că susține proliferarea nucleară și, în consecință, poate fi vizată de o măsură de înghețare a fondurilor.

II – Recursul

32. În hotărârea atacată, Tribunalul a anulat Decizia 2010/413/PESC a Consiliului⁹, Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 668/2010 al Consiliului¹⁰, Decizia 2010/644/PESC a Consiliului¹¹ și Regulamentul (UE) nr. 961/2010 al Consiliului¹² (denumite în continuare „actele în litigiu”), în măsura în care aceste acte privesc Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran (denumită în continuare „Kala Naft”).

33. Kala Naft este o societate iraniană care este deținută de National Iranian Oil Company (denumită în continuare „NIOC”) și care are rolul de a efectua în mod centralizat achiziții pentru activitățile din domeniul petrolului, al gazelor și al petrochimiei ale grupului acesteia din urmă.

8 — A se vedea în special Hotărârea din 13 martie 2012, Melli Bank/Consiliul (C-380/09 P, punctul 61).

9 — Decizia Consiliului din 26 iulie 2010 privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Poziției comune 2007/140/PESC (JO L 195, p. 39).

10 — Regulamentul din 26 iulie 2010 de punere în aplicare a articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 195, p. 25).

11 — Decizia din 25 octombrie 2010 de modificare a Deciziei 2010/413 (JO L 281, p. 81).

12 — Regulamentul din 25 octombrie 2010 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 423/2007 (JO L 281, p. 1).

34. În cadrul măsurilor restrictive îndreptate împotriva Republicii Islamice Iran cu scopul de a combate proliferarea nucleară¹³, Kala Naft a făcut obiectul unei măsuri de înghețare a fondurilor și a resurselor sale economice.

35. Includerea societății Kala Naft pe lista respectivă rezultă din aplicarea dispozițiilor dreptului Uniunii care impun înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale persoanelor sau ale entităților care au fost identificate ca participând, având legătură directă sau susținând activitățile nucleare ale Republicii Islamice Iran care prezintă un risc de proliferare nucleară¹⁴.

36. Motivele reținute pentru justificarea acestei includeri sunt următoarele:

„Comercializează echipamente pentru industria petrolului și gazelor naturale, care pot fi utilizate pentru programul nuclear al Iranului. A încercat să achiziționeze materiale (valve din aliaj foarte rezistent) cu unică utilizare în domeniul nuclear. Are legături cu societăți implicate în programul nuclear al Iranului.”

37. Părțile din hotărârea atacată vizate de recurs sunt cele în care Tribunalul:

- a respins motivele Consiliului și ale Comisiei Europene prin care se solicita ca instanța să declare inadmisibile motivele invocate de Kala Naft întemeiate pe drepturile fundamentale (punctele 43-46);
- a admis motivul invocat de Kala Naft întemeiat pe încălcarea obligației de motivare a actelor în litigiu (punctele 70-81);
- a admis motivul invocat de Kala Naft întemeiat pe încălcarea dreptului la apărare (punctele 84-105) și a dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă (punctele 106-110);
- a admis motivul invocat de Kala Naft întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește noțiunea de implicare în proliferarea nucleară (punctele 111-119) și
- a admis motivul invocat de Kala Naft întemeiat pe o eroare de apreciere a faptelor în ceea ce privește activitățile sale (punctele 120-126).

38. Recursul Consiliului se întemeiază pe două motive. Prin intermediul primului motiv, Consiliul critică raționamentul Tribunalului în ceea ce privește posibilitatea ca emanații ale unor state terțe să invoce o încălcare a drepturilor lor fundamentale. Prin intermediul celui de al doilea motiv, Consiliul repune în discuție aprecierile Tribunalului referitoare la motivarea măsurii de înghețare a fondurilor luate împotriva Kala Naft, la dreptul la apărare și la dreptul la protecția jurisdicțională efectivă al acestei societăți, precum și la temeinicia motivării măsurii în cauză.

13 — A se vedea, pentru o descriere generală, punctele 2-12 din hotărârea atacată.

14 — A se vedea, pentru o descriere mai precisă a măsurilor restrictive care privesc Kala Naft, punctele 13-22 din hotărârea atacată.

III – Cu privire la primul motiv, referitor la posibilitatea ca emanații ale unor state terțe să invoce o încălcare a drepturilor lor fundamentale

39. Prin intermediul primului motiv, Consiliul critică raționamentul dezvoltat de Tribunal la punctele 43-46 din hotărârea atacată, care au următorul conținut:

- „43 În ședință, Consiliul și Comisia au arătat că reclamanta trebuie considerată organizație guvernamentală și, prin urmare, o emanație a statului iranian, care nu ar putea invoca măsurile de protecție și garanțiile aferente drepturilor fundamentale. Acestea consideră, în consecință, că motivele acțiunii întemeiate pe o pretinsă încălcare a drepturilor menționate trebuie declarate inadmisibile.
- 44 În această privință, în primul rând, trebuie arătat că nici Consiliul, nici Comisia nu contestă însuși dreptul reclamantei de a solicita anularea actelor atacate. Acestea contestă numai că reclamanta este titulara anumitor drepturi pe care ea le invocă în vederea obținerii acestei anulări.
- 45 Or, în al doilea rând, problema dacă reclamanta este sau nu este titulara dreptului invocat în susținerea unui motiv de anulare nu privește admisibilitatea acelui motiv, ci temeinicia lui. În consecință, argumentația Consiliului și a Comisiei, întemeiată pe aspectul că reclamanta ar fi o organizație guvernamentală, trebuie să fie respinsă în măsura în care prin ea se vizează constatarea inadmisibilității parțiale a acțiunii.
- 46 În al treilea rând, argumentația menționată a fost prezentată pentru prima dată în ședință, fără să se fi invocat de către Consiliu sau de către Comisie faptul că ea se întemeiază pe elemente de drept sau de fapt care să fi apărut în timpul procedurii. În măsura în care se referă la fondul litigiului, ea reprezintă, așadar, un motiv nou, în sensul articolului 48 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul de procedură al Tribunalului, ceea ce conduce la concluzia că trebuie să fie declarată inadmisibilă.”

A – Argumentele părților

40. Consiliul apreciază că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că problema dacă societatea Kala Naft avea dreptul să invoce încălcarea drepturilor sale fundamentale nu privea admisibilitatea acestui motiv, ci numai temeinicia sa. În opinia Consiliului, dacă o entitate care reprezintă o organizație guvernamentală în sensul articolului 34 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „CEDO”), nu poate beneficia de dreptul fundamental la protecția proprietății și nici de alte drepturi fundamentale, aceasta nu ar avea calitatea (*locus standi*) pentru a invoca o pretinsă încălcare a drepturilor respective în fața Tribunalului.

41. Consiliul invocă articolul 34 din CEDO, care exclude sesizarea Curții Europene a Drepturilor Omului de către organizații guvernamentale și entități similare, precum și alte dispoziții comparabile, cum ar fi articolul 44 din Convenția americană privind drepturile omului¹⁵. *Ratio legis* a excluderii entităților guvernamentale s-ar întemeia pe însăși natura drepturilor fundamentale. Astfel, ar reveni statului obligația de a respecta drepturile fundamentale ale persoanelor fizice și juridice aflate sub jurisdicția sa, însă statul însuși nu ar putea fi beneficiarul acestor drepturi. Chiar dacă tratatele și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) nu cuprind dispoziții identice cu articolul 34 din CEDO, s-ar aplica același principiu.

15 — Convenție adoptată la San José, Costa Rica, la 22 noiembrie 1969, la Conferința specializată interamericană privind drepturile omului.

42. Prin urmare, problema ar fi să se stabilească dacă societatea Kala Naft este o entitate statală. În cazul unui răspuns afirmativ, acest lucru ar fi de natură să excludă, potrivit Consiliului, calitatea sa de a invoca drepturile fundamentale ca beneficiară a acestora.

43. În această privință, Consiliul menționează:

- jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului (necesitatea examinării contextului factual și juridic specific),
- lucrările Comisiei de Drept Internațional a Organizației Națiunilor Unite¹⁶ și în special comentariile referitoare la articolul 2 paragraful 1 litera b) din Convenția Națiunilor Unite cu privire la imunitățile de jurisdicție ale statelor și ale bunurilor acestora¹⁷, potrivit cărora conceptul „organisme sau instituții ale statului și alte entități” poate să includă întreprinderile de stat sau alte entități înființate de stat care efectuează tranzacții comerciale, și
- jurisprudența Curții în materie de ajutoare¹⁸.

44. În ceea ce privește Kala Naft, Consiliul arată că, potrivit articolului 3.1 din statutul acesteia, unicul său obiect de activitate este de a efectua în mod centralizat achiziții pentru a permite punerea în aplicare a politicilor stabilite de Ministerul Petrolului din Iran. Consiliul constată de asemenea că societatea Kala Naft a fost creată de NIOC și că este deținută în proporție de 100 % de această societate, care este o întreprindere de stat aflată sub controlul Ministerului Petrolului din Iran.

45. Legăturile NIOC cu statul iranian ar fi fost constatate în cadrul mai multor decizii. Consiliul citează, în această privință, o hotărâre prin care Cour de cassation din Franța a considerat că NIOC putea să beneficieze de imunitățile de jurisdicție recunoscute statelor străine nu numai ca urmare a legăturilor constitutive care există între aceasta și statul iranian, ci și datorită misiunii de serviciu public pe care o îndeplinește NIOC¹⁹. Consiliul citează de asemenea o sentință arbitrală în care Tribunalul Arbitral Iran-SUA a constatat că NIOC acționa ca agent al statului iranian²⁰.

46. În ceea ce privește legăturile structurale care există între Kala Naft și NIOC, statutul Kala Naft ar prevedea că aceasta acționează în numele și potrivit normelor stabilite de NIOC. Prin urmare, Kala Naft nu ar fi deloc independentă. Consiliul observă în această privință că statutul Kala Naft prevede în mai multe rânduri că organele Kala Naft funcționează potrivit normelor care guvernează NIOC, că membrii consiliului de administrație trebuie să fie în serviciul NIOC cu normă întreagă (articolul 9 din statut) și că acest organ este însărcinat să acționeze în numele NIOC (articolul 11 din statut).

47. Având în vedere aceste elemente, ar trebui să se admită, potrivit Consiliului, că societatea Kala Naft este o emanație a statului iranian. Consiliul arată că societatea menționată dispune de mijloace evidente pentru a ajuta statul iranian în dezvoltarea programului său nuclear, fiind lipsită de orice autonomie care să îi permită să se sustragă unor solicitări ale guvernului iranian.

48. Întrucât Kala Naft acționează în numele statului iranian prin intermediul NIOC, aceasta ar trebui considerată o entitate guvernamentală iraniană. În consecință, Kala Naft nu ar avea calitatea să invoce drepturile fundamentale. Prin urmare, Tribunalul ar fi trebuit să declare inadmisibilă acțiunea introdusă de Kala Naft.

16 — Proiectul articolelor privind imunitățile de jurisdicție ale statelor și ale bunurilor acestora, precum și comentariile aferente, disponibil la următoarea adresă de internet: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/4_1_1991_francais.pdf, precum și în Anuarul Comisiei de Drept Internațional, 1991, vol. II(2), p. 13.

17 — Convenție adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 2 decembrie 2004.

18 — Hotărârea din 16 mai 2002, Franța/Comisia (C-482/99, Rec., p. I-4397, punctul 55).

19 — Hotărârea din 29 mai 1990, disponibilă la următoarea adresă de internet: <http://www.juricaf.org/arret/FRANCE-COURDECASSATION-19900529-8716788>.

20 — Sentința parțială nr. 425-39-2 din 29 iunie 1989, Iran-US CTR, vol. 21, p. 106.

49. Consiliul recunoaște că instituțiile nu au invocat această obiecție decât în stadiul procedurii orale, însă susține că condițiile de admisibilitate a unei acțiuni țin de cauzele de inadmisibilitate de ordine publică. În plus, acesta arată că excepția de inadmisibilitate este valabilă în ceea ce privește toate motivele invocate de Kala Naft. Astfel, întrucât obiectul acțiunii este acela de a obține anularea unei decizii de înghețare a activelor, care constituie o ingerință în dreptul de proprietate, este puțin important că anumite motive nu au menționat acest drept. În consecință, acțiunea ar fi trebuit declarată inadmisibilă în totalitate.

50. Comisia consideră că Tribunalul ar fi trebuit să declare acțiunea inadmisibilă numai în parte. Întemeindu-și analiza pe o distincție între drepturile procedurale, care ar putea fi invocate de o entitate statală precum Kala Naft, și drepturile fundamentale, precum dreptul de proprietate, care nu ar putea fi invocate, Comisia susține că numai motivul întemeiat pe încălcarea dreptului de proprietate ar fi trebuit declarat inadmisibil.

51. La aceste argumente, Kala Naft răspunde, în primul rând, că Consiliul nu a contestat niciodată admisibilitatea acțiunii, ci numai posibilitatea ca societatea Kala Naft să invoce drepturile sale fundamentale. Tribunalul ar fi statuat în mod întemeiat că motivul privea temeinicia acțiunii. Condițiile de care depinde exercitarea unui drept ar privi o problemă de fond, iar nu una de admisibilitate. În aceste condiții, Consiliul, susținând în prezent că cererea prezentată de Kala Naft ar fi inadmisibilă din cauza lipsei calității procesuale active, ar invoca în fața Curții un motiv nou, care ar fi, în consecință, el însuși inadmisibil.

52. În al doilea rând, Kala Naft arată că acest motiv referitor la temeinicia acțiunii a fost invocat pentru prima dată în ședință și nu era de ordine publică. Prin urmare, era vorba despre un motiv nou inadmisibil în conformitate cu articolul 48 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

53. În al treilea rând, ar fi inexact să se afirme că societății Kala Naft nu i se putea permite să formuleze o acțiune la Tribunal pentru motivul că ar fi o emanație a statului iranian. Kala Naft susține că, spre deosebire de articolul 34 din CEDO, nicio dispoziție din Tratatul FUE nu interzice unui stat să introducă o acțiune în fața instanțelor Uniunii. Suveranitatea statului s-ar traduce printr-o imunitate de jurisdicție care îi permite acestuia să nu fie acționat în justiție înaintea unei instanțe, însă nu ar interzice unui stat suveran să se supună voluntar altei jurisdicții.

54. Pe de altă parte, Kala Naft contestă că ar fi o emanație a statului iranian. Faptul că este deținută în întregime de statul iranian nu ar împiedica-o să desfășoare o activitate proprie și autonomă. Aceasta contestă decizia adoptată de Cour de cassation din Franța, citată anterior, care, în opinia sa, nu ar reflecta distincția operată în mod obișnuit în statele membre între actele efectuate *iure gestionis* și cele efectuate *iure imperii*. În această privință, Kala Naft citează o decizie a Bundesverfassungsgericht care ar fi admis popririi ale unor fonduri deținute de NIOC, pentru motivul că fondurile respective nu constituiau bunuri afectate unor scopuri suverane²¹.

21 — Hotărârea din 12 aprilie 1983, National Iranian Oil company revenues from Oil Sales (ILR 215, 243).

55. În al patrulea rând, Kala Naft amintește considerentul (25) al Deciziei 2010/413, potrivit căruia „[aceasta] respectă drepturile fundamentale și principiile consacrate în special în [c]art[ă] [...], mai ales dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, dreptul la proprietate și dreptul la protecția datelor cu caracter personal. Prezenta decizie ar trebui aplicată în conformitate cu aceste drepturi”, precum și paragraful din scrisoarea Consiliului din 29 iulie 2010 prin care informa Kala Naft cu privire la includerea sa pe listă, care preciza următoarele:

„[...] your attention is also drawn to the possibility of challenging the Council's decision before the General Court of the European Union, in accordance with the conditions laid down in Article 275, 2nd paragraph, and Article 263, 4th and 6th paragraphs, of the Treaty on the Functioning of the European Union.”

56. În al cincilea rând, Kala Naft susține că, dacă va fi considerată entitate statală, orice măsură restrictivă luată împotriva sa ar fi ilegală, întrucât ar fi contrară articolului 215 alineatul (2) TFUE, care nu prevede măsuri restrictive decât împotriva persoanelor fizice sau juridice, a grupurilor sau a entităților nonstatale.

B – *Aprecieri*

57. Teza dezvoltată de Consiliu în susținerea primului motiv constă în faptul că societatea Kala Naft, ca emanație a statului Iran, nu are calitatea de a invoca în fața instanței Uniunii protecțiile și garanțiile legate de drepturile fundamentale, indiferent dacă acestea sunt procedurale sau materiale. Întrucât consideră că este vorba despre o condiție de admisibilitate a acțiunii introduse de Kala Naft în fața Tribunalului, care face parte dintre cauzele de inadmisibilitate de ordine publică, Consiliul critică Tribunalul pentru că a abordat această problemă din punctul de vedere al temeiniciei motivelor invocate, iar nu al admisibilității lor. Acesta susține că Tribunalul ar fi trebuit să declare acțiunea formulată de Kala Naft inadmisibilă în întregime, în timp ce Comisia apreciază, în ceea ce o privește, că Tribunalul ar fi trebuit să declare acțiunea inadmisibilă numai în parte, în măsura în care se referea la motivul întemeiat pe încălcarea dreptului de proprietate.

58. În opinia noastră, Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că problema dacă este sau nu este posibil ca o emanație a unui stat terț să invoce protecțiile și garanțiile legate de drepturile fundamentale reprezintă o problemă care privește fondul, iar nu o problemă de admisibilitate.

59. Astfel, din moment ce nu se putea contesta că acțiunea introdusă de Kala Naft se înscria în cadrul articolului 275 al doilea paragraf TFUE, că această societate avea calitatea de a contesta includerea sa pe listă în fața instanței Uniunii, întrucât măsura respectivă o privea direct și individual în sensul articolului 263 al patrulea paragraf TFUE, și că interesul său de a exercita acțiunea nu era contestat, Tribunalul a putut în mod întemeiat să considere că problema dacă societatea Kala Naft putea sau nu putea să invoce protecțiile și garanțiile legate de drepturile fundamentale ieșea din sfera examinării condițiilor de admisibilitate a acțiunii și avea legătură cu fondul litigiului. În opinia noastră, este vorba despre o problemă care, atunci când este invocată la timp de către părți în cursul procedurii, ar trebui, după caz, să facă obiectul unei aprecieri preliminare care se înscrie în cadrul examinării temeiniciei motivelor invocate.

60. Întrucât argumentația Consiliului și a Comisiei a fost prezentată pentru prima dată în ședință în fața Tribunalului, fără ca instituțiile respective să invoce faptul că era întemeiată pe elemente de drept sau de fapt care ar fi apărut în cursul procedurii, aceasta constituia un motiv nou în sensul articolului 48 alineatul (2) primul paragraf din Regulamentul de procedură al Tribunalului, pe care acesta din urmă l-a declarat, în mod întemeiat, inadmisibil.

61. Trimiterea făcută de Consiliu și de Comisie la articolul 34 din CEDO, care nu permite admisibilitatea cererilor formulate în fața Curții Europene a Drepturilor Omului de organizații guvernamentale, este lipsită de relevanță. Astfel cum a arătat recent Tribunalul²², articolul 34 din CEDO este o dispoziție procedurală care nu este aplicabilă în ceea ce privește procedurile desfășurate în fața instanțelor Uniunii. Pe de altă parte, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, scopul acestei dispoziții este de a evita ca un stat parte la CEDO să fie în același timp reclamant și pârât în fața respectivei instanțe²³. Un astfel de raționament nu poate fi transpus în privința acțiunilor în anulare formulate în temeiul dreptului Uniunii. Acesta prevede, la articolul 263 al patrulea paragraf TFUE, condiții de admisibilitate a acțiunilor în anulare care îi sunt specifice și care răspund unei logici diferite de cea exprimată la articolul 34 din CEDO. Nu este posibil ca admisibilitatea acțiunilor introduse de emanații ale unor state terțe împotriva unor măsuri restrictive să fie supusă unei condiții – negative – suplimentare, și anume cea constând în imposibilitatea de a invoca o încălcare a drepturilor fundamentale.

62. Pe lângă această problemă de clasificare între admisibilitatea și fondul acțiunii, teza potrivit căreia o entitate precum Kala Naft nu poate invoca în fața instanței Uniunii o încălcare a drepturilor sale fundamentale pentru a contesta măsura restrictivă îndreptată împotriva sa este, în opinia noastră, vădit eronată.

63. Astfel cum a demonstrat Consiliul²⁴, Kala Naft are cu NIOC, entitate publică iraniană, și, prin urmare, în mod indirect cu statul iranian un anumit număr de legături structurale și funcționale care permit ca aceasta să fie considerată o emanație a statului iranian sau, cel puțin, ca acționând nu în mod autonom, ci în numele statului menționat. Astfel cum rezultă în mod clar din articolul 3.1 din statutul său, obiectul acestei societăți, care are rolul de a efectua în mod centralizat achiziții, este cel de a pune în aplicare politicile stabilite de Ministerului Petrolului din Iran.

64. Totuși, în opinia noastră, această constatare nu împiedică o astfel de entitate să invoce în fața instanței Uniunii o încălcare a drepturilor sale fundamentale în vederea contestării legalității măsurii restrictive îndreptate împotriva sa. Dat fiind că acțiunile îndreptate împotriva măsurilor restrictive se fundamentează în principal pe motive întemeiate pe încălcarea unor drepturi fundamentale, precum dreptul la apărare, dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă sau chiar dreptul de proprietate, teza Consiliului are ca rezultat pur și simplu privarea persoanelor și a entităților care depind într-un fel sau altul de un stat terț de dreptul lor la o cale de atac efectivă.

65. În plus, mai multe dispoziții din cadrul dreptului primar permit înlăturarea cu ușurință a acestei teze.

66. Articolul 215 TFUE constituie temeiul juridic ce permite Consiliului să adopte măsuri restrictive care privesc state terțe, persoanele și entitățile care au legătură cu acestea, precum și persoanele și entitățile nestatale.

22 — A se vedea Hotărârile citate anterior Bank Mellat/Consiliul (punctul 38) și Bank Saderat Iran/Consiliul (punctul 36).

23 — A se vedea în acest sens Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran împotriva Turciei* din 13 decembrie 2007, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-V, § 81.

24 — A se vedea punctele 44 și 46 din prezentele concluzii.

67. Atunci când prin măsurile restrictive se urmărește să se aplice presiuni asupra unui stat terț, precum este cazul în speță, o astfel de acțiune poate să includă măsuri de înghețare a fondurilor care aparțin unor persoane sau unor entități care sunt asociate regimului statului terț respectiv²⁵. Nimic nu indică faptul că astfel de persoane sau entități, ca urmare a legăturilor acestora cu statul terț vizat de acțiunea Uniunii, ar trebui să beneficieze de garanții juridice mai reduse decât cele pe care le pot invoca persoanele și entitățile care nu au astfel de legături cu un stat terț. În această privință, constatăm că, întrucât articolul 215 alineatul (3) TFUE prevede că „[a]ctele menționate la [acest] articol cuprind dispozițiile necesare în materie de garanții juridice”, articolul menționat nu operează o astfel de distincție. În plus, Declarația cu privire la articolele 75 și 215 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene²⁶ amintește necesitatea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice și ale entităților vizate de măsurile restrictive fără a face vreo distincție în funcție de legăturile mai mult sau mai puțin strânse pe care acestea le au cu un stat terț sau de faptul că fac sau nu fac parte din statul respectiv.

68. În plus, la fel cum a făcut-o Tribunalul în Hotărârile citate anterior Bank Mellat/Consiliul și Bank Saderat Iran/Consiliul²⁷, arătăm că nici carta, nici tratatele nu prevăd dispoziții care să excludă de la beneficiul protecției drepturilor fundamentale persoanele juridice care sunt emanații ale unor state. Dimpotrivă, dispozițiile din cartă care sunt relevante în raport cu motivele invocate de Kala Naft și în special articolele 17, 41 și 47 din aceasta garantează drepturile „[oricărei] persoane”, formulare care include persoanele juridice precum această societate.

69. Aceeași constatare se poate face în legătură cu dreptul derivat, cu referire la considerentul (25) al Deciziei 2010/413, care afirmă că aceasta „respectă drepturile fundamentale și principiile consacrate în special în [c]artă [...]”, mai ales dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil, dreptul la proprietate și dreptul la protecția datelor cu caracter personal. Prezenta decizie ar trebui aplicată în conformitate cu aceste drepturi și principii”.

70. Singura limită pe care o putem identifica în ceea ce privește posibilitatea unei emanații a unui stat terț de a invoca protecțiile și garanțiile legate de drepturile fundamentale este că acestea din urmă, pentru a fi invocate în mod util, trebuie adaptate naturii fizice sau juridice a persoanei care le invocă.

71. În sfârșit, trebuie subliniat că teza susținută de Consiliu și de Comisie este cu atât mai surprinzătoare cu cât se opune direct cerinței, înscrisă în tratate, ca acțiunea Uniunii pe scena internațională să respecte drepturile fundamentale. În această privință, este suficient să facem trimitere la articolul 205 TFUE coroborat cu articolul 21 TUE.

72. Având în vedere toate aceste elemente, o astfel de teză trebuie, prin urmare, să fie respinsă în mod ferm și primul motiv invocat de Consiliu trebuie respins ca nefondat.

73. În termeni mai generali, în opinia noastră, ar fi oportun ca Curtea să profite de ocazia oferită de prezenta cauză pentru a respinge ideea, susținută de mai multe ori de Consiliu și de Comisie cu ocazia altor acțiuni și întreținută prin Hotărârea Tribunalului din 19 mai 2010, Tay Za/Consiliul²⁸, potrivit căreia drepturile fundamentale și în special dreptul la apărare nu s-ar aplica persoanelor și

25 — Hotărârea din 16 noiembrie 2011, Bank Mellat Iran/Consiliul (C-548/09 P, Rep., p. I-11381, punctul 69). Astfel cum a arătat avocatul general Mengozzi în Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat această hotărâre, „politicile publice sunt, în mod evident și din ce în ce mai mult, înlocuite de acțiunea ori de susținerea unor persoane sau entități care au o personalitate distinctă de cea a statului însuși, dar care prezintă o legătură de apropiere suficientă în raport cu statul și cu politicile publice desfășurate de acesta pentru a putea fi vizate de măsuri restrictive privind, în fapt, însăși țara terță” (punctul 67). A se vedea de asemenea Hotărârea din 13 martie 2012, Tay Za/Consiliul (C-376/10 P), potrivit căreia „noțiunea «țară terță», în sensul articolelor 60 CE și 301 CE, poate include conducătorii unei astfel de țări, precum și indivizi și entități care sunt asociați acestor conducători sau sunt controlați direct sau indirect de aceștia” (punctul 43 și jurisprudența citată).

26 — Declarația nr. 25 anexată la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona semnat la 13 decembrie 2007 (JO 2008, C 115, p. 346, și JO 2012, C 326, p. 348).

27 — Punctul 36 și, respectiv, punctul 34.

28 — T-181/08, Rep., p. II-1965, punctele 121-123.

entităților identificate în anexa la un regulament de adoptare a unui regim de măsuri restrictive împotriva unei țări terțe²⁹. Această argumentație face obiectul punctelor 86-91 din hotărârea atacată. Ea este întemeiată pe o distincție, în opinia noastră artificială, între persoanele și entitățile vizate de măsuri restrictive ca urmare a activităților proprii și cele care sunt vizate ca urmare a apartenenței lor la o categorie generală de persoane și de entități. Numai primele dintre acestea ar putea să invoce dreptul la apărare.

74. Deși Tribunalul ajunge, în hotărârea atacată, la un rezultat satisfăcător, întrucât recunoaște că principiul respectării dreptului la apărare poate fi invocat de Kala Naft, considerăm că raționamentul pe care îl dezvoltă la punctul 88 din hotărârea menționată nu este corect. Acesta constată că, spre deosebire de persoanele vizate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tribunalului Tay Za/Consiliul, citată anterior, Kala Naft „face obiectul unor măsuri restrictive pentru că se presupune că este implicată personal în proliferarea nucleară, iar nu pentru motivul apartenenței sale la categoria generală de persoane și de entități legate de Republica Islamică Iran”. Tribunalul acreditează astfel ideea unei diferențe între două categorii de persoane și de entități în ceea ce privește capacitatea lor de a invoca dreptul la apărare. Or, prezenta cauză ilustrează lipsa de relevanță a unei astfel de diferențe. Astfel, după cum vom avea ocazia să dezvoltăm în continuare, legăturile structurale și funcționale pe care Kala Naft le are cu statul iranian sunt tocmai unul dintre elementele care permit să se considere că aceasta susține programul nuclear iranian.

75. Pentru justificarea raționamentului său, Tribunalul ar fi putut să se limiteze, în ceea ce privește dreptul la apărare, la afirmația potrivit căreia o astfel de distincție nu este prevăzută de legiuitorul Uniunii. Astfel, acesta a arătat în mod întemeiat la punctul 90 din hotărârea atacată că „articolul 24 alineatele (3) și (4) din Decizia 2010/413, articolul 15 alineatul (3) din Regulamentul [(CE)] nr. 423/2007^[30] și articolul 36 alineatele (3) și (4) din Regulamentul nr. 961/2010 prevăd dispoziții care garantează dreptul la apărare al entităților vizate de măsuri restrictive adoptate în temeiul acestor texte” și că „[r]espectarea acestui drept face obiectul controlului din partea instanței Uniunii”.

IV – Cu privire la al doilea motiv, referitor la motivarea măsurii restrictive, la dreptul la apărare și la dreptul la protecție jurisdicțională efectivă a societății Kala Naft, precum și la temeinicia motivării

76. Prin intermediul celui de al doilea motiv, care cuprinde trei aspecte, Consiliul critică punctele următoare din hotărârea atacată.

77. Trei motive de includere pe listă susțineau impunerea unor măsuri restrictive împotriva Kala Naft. În hotărârea atacată, Tribunalul a respins ca nefondat motivul acțiunii privind încălcarea obligației de motivare în măsura în care acesta viza primul și al doilea motiv de includere pe listă furnizate de Consiliu. În ceea ce privește primul dintre acestea, Tribunalul a considerat că motivarea furnizată a permis societății Kala Naft să verifice temeinicia actelor în litigiu și să se apere în fața Tribunalului, iar acestuia din urmă să își exercite controlul³¹. În ceea ce privește al doilea motiv de includere pe listă, Tribunalul a apreciat că acesta a permis societății Kala Naft să conteste realitatea pretensei tentative de achiziționare și să susțină că valvele din aliaj extrem de rezistent utilizate de ea nu sunt destinate exclusiv industriei nucleare³².

29 — În această privință, susținem analiza făcută de avocatul general Mengozzi la punctele 55-58 din Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tay Za/Consiliul, citată anterior.

30 — Regulamentul Consiliului din 19 aprilie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 103, p. 1).

31 — Punctul 77 din hotărârea atacată.

32 — Punctul 78 din hotărârea atacată.

78. Totuși, Tribunalul a admis acest motiv în măsura în care privea al treilea motiv de includere pe listă, oferind următoarea explicație:

„79 În schimb, cea de a treia justificare, potrivit căreia reclamanta are legături cu companii implicate în programul nuclear al Iranului, prezintă un caracter insuficient întrucât nu îi permite acesteia să înțeleagă ce tip de legături și cu ce companii i se reproșează a avea aceste legături în mod efectiv, astfel încât ea nu este în măsură să verifice temeinicia acestei susțineri și să o conteste cu un minim grad de precizie.”

79. În consecință, la punctul 80 din hotărârea atacată, Tribunalul a statuat că „actele atacate trebuie să fie anulate în măsura în care este vizată cea de a treia justificare”. În continuare, la punctul 81 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat că, „[a]vând în vedere că cele trei justificări vizate sunt autonome, această constatare nu conduce la anularea actelor atacate în măsura în care prin acestea sunt instituite măsuri restrictive împotriva reclamantei. Cu toate acestea, cea de a treia justificare nu va putea fi luată în considerare cu ocazia examinării celorlalte motive ale acțiunii, în special a celui de al optulea motiv, referitor la o eroare de apreciere a faptelor”.

80. În continuare, în cadrul examinării celui de al treilea motiv, întemeiat pe o încălcare a dreptului la apărare al Kala Naft și a dreptului său la o protecție jurisdicțională efectivă, Tribunalul a răspuns argumentului prin care aceasta susținea că nu a putut să aibă acces la elementele și la informațiile care o privesc conținute în dosarul Consiliului, în pofida faptului că a formulat o cerere expresă în acest sens prin scrisoarea din 12 septembrie 2010. Prin această scrisoare, Kala Naft solicita, în esență, Consiliului să îi furnizeze informații „rezonabil de detaliate” cu privire la cele trei motive de includere pe listă reținute. După ce a arătat că Consiliul nu a răspuns la această cerere prin scrisoarea sa din 28 octombrie 2010, Tribunalul a concluzionat că Consiliul a încălcat dreptul la apărare al Kala Naft întrucât nu a răspuns la cererea de acces la dosar formulată de aceasta în timp util³³. De aici, Tribunalul a dedus în continuare o încălcare a dreptului acestei societăți la o protecție jurisdicțională efectivă, fapt care l-a determinat să admită cel de al treilea motiv și, prin urmare, să anuleze actele în litigiu în măsura în care priveau Kala Naft.

81. Arătând că, potrivit afirmațiilor Consiliului, dosarul acestuia nu conținea alte probe sau informații decât cele reproduse în motivarea actelor în litigiu, Tribunalul a apreciat oportun, „din considerente de economie a procedurii și în interesul unei bune administrări a justiției”, să examineze cel de al șaptelea și cel de al optulea motiv, întemeiate pe o eroare de drept în ceea ce privește noțiunea de implicare în proliferarea nucleară și, respectiv, pe o eroare de apreciere a faptelor în ceea ce privește activitățile Kala Naft.

82. Cu privire la al șaptelea motiv, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește noțiunea de implicare în proliferarea nucleară, Tribunalul a dezvoltat următorul raționament:

„113 Astfel cum reiese din cuprinsul punctului 77 [...], prima justificare furnizată de Consiliu nu este întemeiată pe un comportament concret al reclamantei care să o implice în proliferarea nucleară. Astfel, ea se întemeiază pe constatarea că reclamanta prezintă un risc particular de a fi implicată în proliferarea nucleară din cauza poziției sale de societate având rolul de a efectua în mod centralizat achiziții în cadrul grupului [NIOC].

114 Or, articolul 20 alineatul (1) din Decizia 2010/413 prevede înghețarea fondurilor «persoane[lor] și entități[lor] [...] care [...] susțin» proliferarea nucleară. De asemenea, articolul 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 și articolul 16 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 961/2010 vizează în special entitățile desemnate ca «susținând» proliferarea nucleară.

33 — Punctele 98-101 din hotărârea atacată.

- 115 Modul de formulare folosit de legiuitor implică faptul că adoptarea măsurilor restrictive împotriva unei entități, din cauza susținerii pe care o acordă proliferării nucleare, presupune ca aceasta să fi adoptat în prealabil un comportament care să corespundă acestui criteriu. În schimb, în absența unui asemenea comportament efectiv, simplul risc ca entitatea vizată să sprijine proliferarea nucleară în viitor nu este suficient.
- 116 În consecință, trebuie să se constate că, întrucât a adoptat o interpretare în sens contrar a articolului 20 alineatul (1) din Decizia 2010/413, a articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 și a articolului 16 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 961/2010, Consiliul a săvârșit o eroare de drept.
- 117 Consiliul susține de asemenea, în această privință, că este autorizat, în temeiul articolului 215 alineatul (1) TFUE, să întrerupă total relațiile economice și financiare cu un stat terț sau să adopte măsuri restrictive sectoriale împotriva unui asemenea stat.
- 118 Această împrejurare este totuși inoperantă în speță. Astfel, dispozițiile pe care se întemeiază măsurile restrictive adoptate împotriva reclamantei, enumerate la punctul 116 [...], nu prevăd asemenea măsuri generale sau sectoriale, ci măsuri individuale.
- 119 Având în vedere cele de mai sus, cel de al șaptelea motiv trebuie să fie admis și, în consecință, trebuie să se anuleze actele atacate în măsura în care este vizată prima justificare.”
83. În sfârșit, cu privire la al optulea motiv, întemeiat pe o eroare de apreciere a faptelor în ceea ce privește activitățile reclamantei, Tribunalul a statuat după cum urmează:
- „120 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, având în vedere rezultatul examinării celui de al doilea și a celui de al șaptelea motiv [...], examinarea prezentului motiv este limitată la a doua justificare furnizată de Consiliu, întemeiată pe împrejurarea că reclamanta ar fi încercat să achiziționeze valve din aliaj extrem de rezistent utilizate exclusiv în industria nucleară.
- 121 Cu privire la acest aspect, reclamanta arată că, spre deosebire de ceea ce a reținut Consiliul în motivarea actelor atacate, valvele pe care le achiziționează nu sunt utilizate exclusiv în industria nucleară, ci și în sectorul gazelor, al petrolului și al petrochimiei.
- 122 Consiliul, susținut de Comisie, contestă temeinicia argumentației reclamantei. El arată că aceasta din urmă nu a demonstrat că nu a încercat niciodată să achiziționeze valve utilizate exclusiv în industria nucleară.
- 123 Potrivit jurisprudenței, controlul jurisdicțional al legalității unui act prin care au fost adoptate măsuri restrictive în privința unei entități cuprinde și aprecierea situației de fapt și a împrejurărilor invocate în justificarea acesteia, precum și verificarea elementelor de probă și a informațiilor pe care se întemeiază această apreciere. În caz de contestare, revine Consiliului sarcina de a prezenta aceste elemente în vederea verificării lor de instanța Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea [din 14 octombrie 2009,] Bank Melli Iran/Consiliul, [T-390/08, Rep., p. II-3967], punctele 37 și 107).
- 124 În speță, Consiliul nu a furnizat vreo informație sau vreun element de probă referitor la cea de a doua justificare care să depășească motivarea actelor atacate. Astfel cum admite Consiliul însuși, în esență, acesta s-a întemeiat pe simple afirmații nesustținute de vreun element de probă, potrivit căreia reclamanta ar fi încercat să achiziționeze valve din aliaj extrem de rezistent utilizate exclusiv în industria nucleară.
- 125 În aceste împrejurări, trebuie concluzionat că Consiliul nu a făcut dovada susținerilor invocate în cadrul celei de a doua justificări.

126 Prin urmare, cel de al optulea motiv trebuie admis în măsura în care vizează cea de a doua justificare furnizată de Consiliu, iar actele atacate trebuie să fie anulate în măsura în care este vizată această din urmă justificare.”

A – Argumentele părților

84. Consiliul susține, în primul rând, că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a examinat în mod separat și distinct și din perspectiva unor motive de anulare diferite fiecare dintre cele trei elemente care au justificat includerea societății Kala Naft pe listă. În special, pentru a evalua existența unei susțineri a proliferării nucleare, primul motiv de includere pe listă ar fi relevant în contextul celorlalte motive reținute pentru a desemna Kala Naft. În consecință, Tribunalul ar fi săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a ținut seama de relația acestui prim motiv de includere pe listă cu celelalte elemente ale motivării.

85. În al doilea rând, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că nu a luat în considerare în mod corespunzător, în cadrul examinării celui de al doilea și al celui de al treilea motiv de includere pe listă, împrejurarea că aceste elemente erau întemeiate pe informații care proveneau din surse confidențiale. Consiliul subliniază că activitățile de proliferare nucleară ale Republicii Islamice Iran sunt clandestine, că nu au fost declarate la AIEA și că au fost efectuate cu încălcarea rezoluțiilor Consiliului de Securitate. Activitățile care se impută Kala Naft în cadrul celui de al doilea și al celui de al treilea element al motivării ar fi de asemenea clandestine și elementele pe baza cărora au fost constatate ar proveni din surse confidențiale.

86. Or, anumite state membre se pot opune comunicării unor informații care provin din surse confidențiale în măsura în care aceasta ar putea permite să se identifice persoanele care le-au furnizat sau să se dezvăluie metoda prin care informațiile respective au fost obținute. În consecință, viața sau securitatea persoanelor vizate ar putea fi puse în pericol și metoda utilizată pentru obținerea acestor informații ar risca să fie compromisă.

87. Consiliul arată de asemenea că este posibil ca informațiile respective să fi fost furnizate unui stat membru de către un stat terț cu titlu confidențial, acesta din urmă refuzând să autorizeze comunicarea lor. Într-o astfel de ipoteză, ar fi de asemenea necesar să se respecte confidențialitatea informațiilor, în caz contrar cooperarea internațională între statele membre și statele terțe riscând să fie compromisă.

88. Consiliul deduce de aici că, atunci când un stat membru propune să fie desemnată o persoană sau o entitate, însă elementele de probă și informațiile care ar susține sau ar preciza motivul desemnării provin din surse confidențiale, el poate în mod legitim să efectueze această desemnare numai pe baza expunerii de motive propuse de statul membru respectiv. Consiliul precizează că această expunere de motive trebuie să fie în mod obiectiv plauzibilă, situație care s-ar întâlni în prezenta cauză.

89. În ședință, pentru a demonstra caracterul în mod obiectiv plauzibil al motivelor, Consiliul a pus accentul pe împrejurarea, subliniată în cadrul celui de al șaptesprezecelea considerent al Rezoluției 1929 (2010) a Consiliului de Securitate, că „echipamentele și materialele utilizate în procesele chimice necesare în industria petrochimică au multe în comun cu cele necesare pentru anumite activități sensibile legate de ciclul combustibilului nuclear”.

90. Potrivit Consiliului, abordarea pe care o susține ar fi conformă cu principiul încrederii reciproce care trebuie să stea la baza relațiilor dintre statele membre, precum și între acestea și instituțiile Uniunii și care este justificat de faptul că valorile privind respectarea drepturilor fundamentale sunt comune statelor membre și Uniunii. Pe de altă parte, concluzia menționată ar fi de asemenea în conformitate cu principiul cooperării loiale, astfel cum este prevăzut la articolul 4 alineatul (3) primul paragraf TUE. Prin urmare, ar fi excesiv să se impună ca un stat membru să comunice elemente de probă și informații chiar dacă acestea provin din surse confidențiale.

91. Consiliul citează, pe de altă parte, diverse hotărâri ale Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la articolul 6 paragraful 1 din CEDO, din care rezultă că „dreptul referitor la divulgarea elementelor de probă pertinente nu este un drept absolut. În orice cauză penală pot exista interese opuse, precum securitatea națională, necesitatea de a proteja martorii împotriva riscului de represalii sau păstrarea confidențialității metodelor poliției de cercetare a infracțiunilor, care trebuie evaluate prin raportare la drepturile acuzaților”³⁴.

92. Potrivit Consiliului, această constatare a Curții Europene a Drepturilor Omului efectuată cu privire la acuzații în materie penală ar trebui să se aplice *a fortiori* măsurilor restrictive în discuție în prezentul recurs întrucât acestea nu constituie sancțiuni penale, ci măsuri cu caracter preventiv³⁵.

93. Pentru toate aceste motive, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin faptul că a considerat că trebuia să prezinte elemente de probă pentru a susține al doilea element al motivării (și anume tentativa societății Kala Naft de a achiziționa valve din aliaj extrem de rezistent utilizate exclusiv în industria nucleară) și pentru a preciza mai bine al treilea element al acestei motivări (și anume împrejurarea că societatea Kala Naft are legături cu societățile care iau parte la programul nuclear iranian). Consiliul consideră de asemenea că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept statuând că a încălcat dreptul la apărare al societății Kala Naft prin faptul că nu a răspuns la cererea acesteia de a fi informată în detaliu cu privire la elementele reținute împotriva sa.

94. Ca răspuns la aceste argumente, Kala Naft susține, în primul rând, că Consiliul însuși a apreciat fiecare element din motivarea care figurează în actele în litigiu ca fiind suficient în sine pentru a justifica decizia sa. Nu numai că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept respingând al treilea motiv de includere pe listă, ci motivul de recurs invocat de Consiliu ar trebui considerat drept nou și, în consecință, inadmisibil.

95. Preluând raționamentul Tribunalului de la punctele 114 și 115 din hotărârea atacată, Kala Naft susține, în al doilea rând, că primul motiv de includere pe listă, intrinsec viciat, nu putea să aibă drept efect validarea celui de al treilea motiv de includere pe listă.

96. În al treilea rând, Kala Naft susține că, chiar dacă s-ar corobora primul și al treilea motiv de includere pe listă, acesta din urmă ar rămâne neclar, întrucât ar fi imposibil să se înțeleagă la ce societăți și la ce legături face referire Consiliul.

97. În ceea ce privește elementele de probă, Kala Naft susține că Consiliul nu a invocat confidențialitatea probelor decât în ședință. În consecință, ar fi vorba despre un motiv nou, a cărui examinare de către Tribunal ar fi interzisă de articolul 48 alineatul (2) din Regulamentul de procedură.

98. Citând Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia, citată anterior, și Hotărârea Tribunalului din 21 martie 2012, Fulmen/Consiliul³⁶, Kala Naft susține că instanța Uniunii trebuie să poată controla legalitatea și temeinicia măsurilor de înghețare a fondurilor fără să i se poată opune secretul sau confidențialitatea elementelor de probă și a informațiilor folosite de Consiliu.

34 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jasper împotriva Regatului Unit din 16 februarie 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 52, Hotărârea Rowe și Davis împotriva Regatului Unit din 16 februarie 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 61, Hotărârea Fitt împotriva Regatului Unit din 16 februarie 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 45, și Hotărârea V. împotriva Finlandei din 24 aprilie 2007, § 75.

35 — Consiliul se referă, în această privință, la Hotărârea din 3 septembrie 2008, Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, Rep., p. I-6351, punctul 358).

36 — T-439/10 și T-440/10.

99. Aceasta subliniază că Consiliul nu i-a comunicat nicio informație. Kala Naft amintește că înghețarea fondurilor este motivată de faptul că ar fi încercat să achiziționeze materiale (valve din aliaj extrem de rezistent) utilizate exclusiv în industria nucleară și ar avea legături cu societățile care iau parte la programul nuclear. Kala Naft nu înțelege în ce măsură prezentarea unor informații, în această privință, ar prezenta un risc pentru securitatea informatorilor Consiliului sau ai statelor membre. Ea consideră mai degrabă că această pretinsă confidențialitate disimulează lipsa unor elemente tangibile și observă că Consiliul nu propune nicio măsură practică de soluționare a problemei, cum ar fi o comunicare *in camera*.

B – *Apreciere*

100. Menționăm de la bun început că nu suntem de acord cu raționamentul dezvoltat de Tribunal și cu rezultatul la care a ajuns acesta. Dezacordul nostru se explică în mare parte prin faptul că Tribunalul, în opinia noastră, a luat în considerare în mod insuficient contextul în care se înscriu măsurile restrictive adoptate împotriva Republicii Islamice Iran și caracterul preventiv al acestora.

1. Contextul general care justifică măsurile restrictive luate împotriva Republicii Islamice Iran

101. Acest context este marcat de o constatare, exprimată în cadrul celui de al patrulea considerent al Rezoluției 1929 (2010) a Consiliului de Securitate, și anume că, „potrivit confirmării date de rapoartele [...] directorului general al [AIEA] [...], Republica Islamică Iran nu a realizat suspendarea totală și susținută a tuturor activităților legate de îmbogățire și reprocesare și a proiectelor legate de apa grea [...], nici nu a cooperat cu AIEA în legătură cu chestiunile de interes rămase care trebuie clarificate pentru a exclude posibilitatea dimensiunilor militare ale programului nuclear al Republicii Islamice Iran, nici nu a adoptat celelalte măsuri cerute de Consiliul guvernatorilor AIEA, nici nu a îndeplinit prevederile rezoluțiilor Consiliului de Securitate nr. 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) și 1803 (2008)”. Având în vedere această constatare, Consiliul de Securitate a hotărât, printre altele, la punctul 5 din Rezoluția 1929 (2010) că „Republica Islamică Iran va trebui să respecte în totalitate și fără rezerve Acordul său de garanții [TNP³⁷] încheiat cu AIEA”.

102. Confruntat cu refuzul continuu al Republicii Islamice Iran de a pune în aplicare aceste rezoluții și de a coopera cu AIEA, Consiliul de Securitate a fost nevoit să facă presiuni asupra acestui stat pentru a-l convinge să se conformeze obligațiilor sale internaționale. Măsurile adoptate în acest scop vor continua atât timp cât Consiliul de Securitate nu va dispune, din cauza refuzului de a coopera exprimat de Republica Islamică Iran, de garanții că programul nuclear al acestui stat este dezvoltat în scopuri exclusiv pașnice.

103. Pe lângă faptul că au rolul de a face presiuni asupra Republicii Islamice Iran pentru a o determina să își respecte obligațiile internaționale, măsurile restrictive stabilite de Consiliul de Securitate urmăresc, astfel cum reiese din cuprinsul celui de al douăzeci și unulea considerent al Rezoluției 1929 (2010), să limiteze dezvoltarea de către acest stat de tehnologii sensibile în sprijinul programelor sale nucleare și de rachete.

104. Prin urmare, această rezoluție, asemenea rezoluțiilor anterioare, pune accentul pe riscul de proliferare pe care îl prezintă programul nuclear iranian³⁸ și pe necesitatea prevenirii acestui risc.

37 — Acord între Republica Islamică Iran și AIEA privind aplicarea de garanții în cadrul Tratatului de neproliferare a armelor nucleare (INFCIRC/214), care a intrat în vigoare la 15 mai 1974.

38 — A se vedea în special al șaisprezecelea, al șaptesprezecelea și al douăzeci și doilea considerent ale Rezoluției 1929 (2010).

105. Printre măsurile preventive prevăzute de Rezoluția 1929 (2010) figurează, la punctul 21 din aceasta, în continuarea celor prevăzute de rezoluțiile precedente³⁹, înghețarea fondurilor și a resurselor economice în privința cărora statele dispun de informații care le dau motive rezonabile să considere că ar putea contribui la activitățile nucleare ale Republicii Islamice Iran care prezintă un risc de proliferare sau la dezvoltarea vectorilor de transport de arme nucleare.

2. Natura preventivă a măsurilor restrictive luate împotriva Republicii Islamice Iran

106. Curtea a recunoscut fără ambiguitate caracterul preventiv al măsurilor restrictive luate împotriva Republicii Islamice Iran. În Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul, citată anterior, ea a arătat că „[d]in considerentele și din ansamblul dispozițiilor [Regulamentului nr. 423/2007] rezultă că acesta are ca obiect să împiedice sau să restrângă politica adoptată de acest stat în materie nucleară, ținând cont de riscul pe care ea îl prezintă, prin măsuri restrictive în materie economică”⁴⁰. Curtea a precizat că „nu este combătută activitatea generală de proliferare nucleară, ci riscurile proprii programului iranian de proliferare nucleară”⁴¹.

107. În Hotărârea din 21 decembrie 2011, Afrasiabi și alții⁴², Curtea a statuat că „rezultă fără echivoc atât din cuprinsul Rezoluției 1737 (2006) și în special din cuprinsul punctelor 2 și 12, cât și din Poziția comună 2007/140/PESC^[43], în special din considerentele sale (1) și (9), că măsurile restrictive adoptate împotriva Republicii Islamice Iran au o vocație preventivă în sensul că urmăresc să împiedice un «risc de proliferare» nucleară în acest stat”⁴⁴.

108. Este interesant de observat că din această constatare Curtea a dedus o consecință directă cu privire la interpretarea noțiunii „resurse economice” în sensul articolului 1 litera (i) din Regulamentul nr. 423/2007. Astfel, Curtea a considerat, ținând seama de caracterul preventiv al măsurilor restrictive adoptate împotriva Republicii Islamice Iran, că, „în vederea aplicării acestei noțiuni [...], criteriul pertinent constă în *posibilitatea* ca activul respectiv să fie utilizat pentru procurarea de fonduri, de bunuri sau de servicii susceptibile să contribuie la proliferarea nucleară în Iran”⁴⁵. În vederea interpretării articolului 7 alineatul (3) din Regulamentul nr. 423/2007, referitor la interdicția punerii la dispoziție de fonduri sau de resurse economice unor persoane și unor entități incluse pe o listă, Curtea a luat în considerare faptul că un activ, în sensul articolului 1 litera (i) din același regulament, „presupune el însuși un *risc de deeturnare* pentru a susține proliferarea nucleară în Iran”⁴⁶ și a subliniat „*potențialul de utilizare* pe care îl oferă [un cuptor de sinterizare, precum cel în cauză] pentru fabricarea de componente de rachete nucleare și, prin urmare, pentru contribuția la proliferarea nucleară în Iran”⁴⁷.

109. Considerăm că acest demers, care este conform cu principiul precauției și care constă, pentru a interpreta dispozițiile dreptului Uniunii în materie de înghețare a fondurilor, în fundamentarea raționamentului Curții pe rolul preventiv al măsurilor restrictive, trebuie menținut de către aceasta.

39 — A se vedea în special punctul 12 din Rezoluția 1737 (2006).

40 — Punctul 68.

41 — *Idem*.

42 — C-72/11, Rep., p. I-14285.

43 — Poziția Comună 2007/140/PESC a Consiliului din 27 februarie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO L 61, p. 49).

44 — Hotărârea Afrasiabi și alții, citată anterior (punctul 44).

45 — *Ibidem* (punctul 46). Sublinierea noastră.

46 — *Ibidem* (punctul 47). Sublinierea noastră.

47 — *Ibidem* (punctul 48). Sublinierea noastră.

110. Astfel, dacă Curtea înțelege să rămână consecventă cu ceea ce a statuat în Hotărârea Afrasiabi și alții, citată anterior, și să dea sens trimiterilor repetate la natura preventivă a măsurilor restrictive, aceasta ar trebui, astfel cum vom avea ocazia să dezvoltăm în continuare, să considere că natura preventivă a măsurilor restrictive îi impune să își adapteze controlul, în special pentru a aprecia dacă o persoană sau o entitate trebuie considerată ca susținând proliferarea nucleară.

3. Contextul specific care a dus la desemnarea societății Kala Naft

111. Pentru a preveni riscul de proliferare pe care îl prezintă programul nuclear iranian și pentru a intensifica presiunea asupra Republicii Islamice Iran, Rezoluția 1929 (2010) a extins sfera măsurilor restrictive precedente și a prevăzut măsuri restrictive suplimentare împotriva acestui stat.

112. În acest scop, rezoluția menționată a identificat mai multe sectoare economice ale căror activități pot contribui la activități nucleare care prezintă un risc de proliferare. Printre aceste sectoare este vizat în special cel al energiei și cu precădere industria gazelor și a petrolului.

113. Al șaptesprezecelea considerent al Rezoluției 1929 (2010) arată în mod clar de ce este vizat acest sector. Astfel, Consiliul de Securitate subliniază în cadrul acestui considerent „existența unei posibile legături între veniturile Republicii Islamice Iran provenite din sectorul său energetic și finanțarea activităților nucleare cu risc de proliferare” și „că echipamentul și materialele de procesare chimică necesare industriei petrochimice sunt foarte asemănătoare cu cele necesare anumitor activități sensibile din cadrul ciclului combustibilului nuclear”.

114. Prin urmare, sectorul energetic al Republicii Islamice Iran face parte dintre sectoarele vizate de măsuri restrictive pentru dublul motiv că furnizează acestui stat venituri care ar putea fi utilizate pentru a finanța activități nucleare care prezintă un risc de proliferare și că bunurile utilizate de industria petrochimică ar putea fi destinate dezvoltării programului nuclear iranian.

115. În consecință, acest sector este în mod special vizat de măsurile restrictive din cauza riscului pe care îl prezintă în privința proliferării nucleare.

116. Această identificare a unei situații de risc proprii sectorului energetic iranian a fost preluată de Consiliul European în Concluziile sale din 17 iunie 2010, în care acesta a invitat Consiliul să adopte măsuri care pun în aplicare măsurile prevăzute de Rezoluția 1929 (2010), precum și măsuri de însoțire aferente. Printre sectoarele vizate de aceste măsuri figurează „sectoarele-cheie ale industriei gazului și a petrolului, cu interzicerea noilor investiții, a asistenței tehnice și a transferurilor de tehnologie, de echipamente și de servicii legate de aceste domenii”⁴⁸.

117. În conformitate cu aceste Concluzii ale Consiliului European, Decizia 2010/413 a prevăzut, la articolul 4 alineatul (1), că se interzice „vânzarea, furnizarea sau transferul de echipament și tehnologie-cheie pentru [mai multe] sectoare-cheie ale industriei gazului și petrolului din Iran sau către întreprinderi iraniene sau deținute de Iran implicate în sectoarele respective în afara Iranului, de către resortisanți ai statelor membre sau de pe teritoriul statelor membre sau cu ajutorul navelor sau al aeronavelor aflate sub jurisdicția statelor membre, indiferent dacă provin sau nu de pe teritoriul acestora”.

118. În completarea acestei măsuri, Decizia 2010/413 a prevăzut de asemenea măsuri de înghețare a fondurilor și a resurselor economice ale unor persoane și entități suplimentare, precum și restricții suplimentare privind schimburile comerciale cu bunuri și tehnologii cu dublă utilizare.

48 — Punctul 4 din anexa II la Concluziile Consiliului European.

119. Regulamentul nr. 961/2010 a pus în aplicare măsurile restrictive suplimentare prevăzute de Decizia 2010/413. Astfel, în anexa VI la acesta este prezentată o listă a echipamentelor și a tehnologiilor-cheie pentru sectoarele esențiale, enumerate la articolul 8 alineatul (2) din regulamentul respectiv, din industria petrolului și a gazului natural din Iran. Se precizează de asemenea conținutul restricțiilor suplimentare privind schimburile comerciale cu bunuri și tehnologii cu dublă utilizare, făcându-se referire la Regulamentul (CE) nr. 428/2009 al Consiliului din 5 mai 2009 de instituire a unui regim comunitar pentru controlul exporturilor, transferului, serviciilor de intermediere și tranzitului de produse cu dublă utilizare⁴⁹.

120. Pe de altă parte, având în vedere „amenințarea specifică la adresa păcii și securității internaționale reprezentată de [Republica Islamică] Iran”⁵⁰, Consiliul a considerat necesar să adapteze listele de înghețare a fondurilor.

121. Acesta este contextul în care Kala Naft a fost inclusă pe lista persoanelor și a entităților care figurează în anexa II la Decizia 2010/413 și în anexa VIII la Regulamentul nr. 961/2010. Contextul respectiv este marcat de o dublă voință, și anume, pe de o parte, cea de a exercita o presiune asupra Republicii Islamice Iran prin paralizarea unui sector strategic care reprezintă pentru aceasta o sursă importantă de venituri, care pot fi utilizate în scopul dezvoltării programului său nuclear.

122. Pe de altă parte, având în vedere constatarea Consiliului de Securitate din Rezoluția 1929 (2010) privind similitudinea dintre echipamentele și materialele utilizate în procesele chimice necesare în industria petrochimică și cele necesare pentru anumite activități sensibile legate de ciclul combustibilului nuclear, precum și necesitatea restrângerii schimburilor comerciale cu bunuri și tehnologii cu dublă utilizare, legiuitorul Uniunii a dorit să prevină riscul ca bunuri și tehnologii destinate unor întreprinderi din industria petrolului și a gazului să fie, în realitate, deturnate în favoarea activităților nucleare ale Republicii Islamice Iran. Această voință s-a tradus nu numai prin restricții impuse schimburilor comerciale cu echipamente și tehnologii-cheie care pot fi utilizate în industria iraniană a petrolului și a gazului, ci și prin înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale unei entități precum Kala Naft, a cărei activitate constă în a achiziționa bunuri pentru anumite întreprinderi active din acest sector.

123. Amintim, în această privință, că societatea Kala Naft are rolul de a efectua în mod centralizat achiziții pentru activitățile din domeniul petrolului, al gazelor și al petrochimiei ale grupului NIOC.

124. În hotărârea atacată, Tribunalul a dezvoltat un raționament care nu ia în considerare aceste elemente de context și nu ține seama de faptul că trebuia să aprecieze legalitatea unei măsuri cu rol preventiv, iar nu represiv. Neluarea în considerare a acestui context a condus Tribunalul la săvârșirea mai multor erori de drept.

4. Erorile de drept săvârșite de Tribunal

a) Cu privire la obligația de motivare

125. Obligația de a furniza persoanei sau entității incluse motivele includerii sale pe listă este prevăzută expres la articolul 24 alineatul (3) din Decizia 2010/413, la articolul 15 alineatul (3) din Regulamentul nr. 423/2007 și la articolul 36 alineatul (3) din Regulamentul nr. 961/2010.

⁴⁹ — JO L 134, p. 1.

⁵⁰ — A se vedea considerentul (15) al Regulamentului nr. 961/2010.

126. În ceea ce privește verificarea aspectului dacă motivele comunicate persoanei sau entității incluse au sau nu au un caracter suficient, trebuie să facem trimitere la jurisprudența constantă a Curții privind obligația de motivare a actelor Uniunii⁵¹. În esență, prezentarea motivelor trebuie să dea posibilitatea persoanei interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Prezentarea motivelor trebuie să indice motivele specifice și concrete pentru care autoritatea competentă a considerat că persoana interesată trebuia să facă obiectul unei măsuri restrictive, astfel încât această prezentare să îi permită persoanei respective să înțeleagă ce i se reproșează și să se poată apăra în mod efectiv prin contestarea motivelor invocate. Respectarea obligației de motivare trebuie să permită persoanei interesate să exercite în mod eficient căile de atac pe care le are la dispoziție pentru a contesta legalitatea deciziei de includere.

127. Cerința motivării variază în funcție de natura actului în discuție și de contextul în care a fost adoptat. Această cerință trebuie apreciată în funcție de împrejurările speței, în special de conținutul actului, de natura motivelor invocate și de interesul pe care destinatarii sau alte persoane vizate în mod direct și individual de act îl pot avea cu privire la primirea explicațiilor. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care caracterul suficient al unei motivări trebuie apreciat nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă⁵². În special, un act cauzator de prejudiciu este suficient motivat atunci când intervine într-un context cunoscut de persoana interesată, care îi permite acesteia să înțeleagă semnificația măsurii adoptate în privința sa⁵³.

128. După ce a amintit această jurisprudență, Tribunalul, considerând că Consiliul invoca trei motive de includere pe listă autonome, a procedat la o examinare separată a fiecăruia dintre ele. La finalul acestei examinări, a concluzionat că primele două motive de includere pe listă aveau un caracter suficient, însă a considerat că cel de al treilea avea un caracter insuficient.

129. În consecință, la punctul 80 din hotărârea atacată, Tribunalul a decis că „trebuie admis [motivul acțiunii întemeiat pe încălcarea obligației de motivare] și, prin urmare, actele atacate trebuie să fie anulate în măsura în care este vizată cea de a treia justificare”. În continuare, la punctul 81 din hotărârea atacată, Tribunalul a precizat că, „[a]vând vedere că cele trei justificări vizate sunt autonome, această constatare nu conduce la anularea actelor atacate în măsura în care prin acestea sunt instituite măsuri restrictive împotriva reclamantei”, înainte de a arăta că, „[c]u toate acestea, cea de a treia justificare nu va putea fi luată în considerare cu ocazia examinării celorlalte motive ale acțiunii, în special a celui de al optulea motiv, referitor la o eroare de apreciere a faptelor”.

130. Constatăm că există o contradicție între punctele 80 și 81 din hotărârea atacată, întrucât Tribunalul a decis, la primul punct, să anuleze actele în litigiu în măsura în care este vizat cel de al treilea motiv de includere pe listă, înainte de a reveni imediat asupra acestei concluzii la cel de al doilea punct.

131. Chiar dacă este temperat de punctul 81 din hotărârea atacată, punctul 80 din aceasta este criticabil în măsura în care arată că constatarea potrivit căreia un motiv de includere pe listă din trei nu este suficient de precis și de concret constituie o încălcare a obligației de motivare. În opinia noastră, această concluzie este eronată. Dimpotrivă, motivarea trebuie analizată în ansamblul său și, întrucât cel puțin un element al motivării poate fi considerat suficient de precis și de concret, trebuie să se aprecieze că obligația de motivare este respectată.

51 — A se vedea în special Hotărârile din 15 noiembrie 2012, Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, punctul 138 și urm.), precum și Hotărârea Consiliul/Bamba (C-417/11 P, punctele 49 și urm.).

52 — A se vedea în special Hotărârile citate anterior Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (punctele 139 și 140), precum și Hotărârea Consiliul/Bamba (punctul 53).

53 — A se vedea în special Hotărârea Consiliul/Bamba, citată anterior (punctul 54).

132. Astfel, motivarea trebuie considerată ca având un caracter suficient atunci când permite persoanei sau entității vizate să înțeleagă motivele includerii sale pe listă și să conteste aceste motive. Având în vedere natura preventivă a măsurilor în cauză, motivele menționate trebuie să reflecte în ce mod o activitate, un comportament sau legăturile persoanei sau ale entității desemnate pot să contribuie la dezvoltarea programului nuclear iranian. În plus, motivele de includere pe listă trebuie înțelese în lumina contextului în care se înscriu măsurile restrictive. În această privință, în cadrul aprecierii caracterului suficient al motivării, trebuie să se țină seama de împrejurarea că acest context este, după caz, cunoscut de persoana sau de entitatea desemnată.

133. Din momentul în care motivarea unei măsuri restrictive, privită în contextul în care se înscrie această măsură, identifică în mod suficient de precis și de concret riscul pe care îl prezintă activitatea, comportamentul sau legăturile unei persoane sau ale unei entități desemnate în privința proliferării nucleare, cerința motivării trebuie considerată ca fiind îndeplinită.

134. În plus, suntem rezervați în ceea ce privește metoda examinării separate a motivelor măsurilor restrictive, fără a stabili vreo relație între ele. Această metodă poate să conducă la un rezultat eronat și artificial. Chiar dacă admitem că al treilea motiv de includere pe listă nu este un model de precizie, considerăm că aprecierea sa izolată sau în relație cu celelalte motive poate să modifice analiza. Pe de altă parte, și în acest caz, Tribunalul ar fi trebuit să țină seama de contextul în care se înscrie înghețarea fondurilor și a resurselor economice ale societății Kala Naft.

135. În această privință, astfel cum am explicat în considerațiile de mai sus, nu se contestă că societatea Kala Naft este legată sub aspect structural și funcțional de întreprinderea publică NIOC, care se află sub controlul statului iranian, și că are rolul de a efectua în mod centralizat achiziții pentru activitățile din domeniul petrolului, al gazelor și al petrochimiei ale grupului NIOC. Pe de altă parte, Consiliul de Securitate a evidențiat existența unei posibile legături între veniturile Republicii Islamice Iran provenite din sectorul său energetic și finanțarea activităților nucleare cu risc de proliferare și a atenționat statele cu privire la faptul că echipamentul și materialele de procesare chimică necesare industriei petrochimice sunt foarte asemănătoare cu cele necesare anumitor activități sensibile din cadrul ciclului combustibilului nuclear.

136. În opinia noastră, caracterul suficient al afirmației că societatea Kala Naft are legături cu societățile care iau parte la programul nuclear iranian trebuia evaluat având în vedere acest context, precum și celelalte elemente ale motivării.

137. Având în vedere aceste elemente, concluzionăm fără rezerve că motivarea actelor în litigiu are un caracter suficient, întrucât a permis societății Kala Naft să înțeleagă, în lumina unui context pe care nu putea pretinde că nu îl cunoaște, de ce activitatea sa, comportamentul său și pretinsele legături erau susceptibile să contribuie la dezvoltarea programului nuclear iranian și deci să prezinte un risc în privința proliferării nucleare.

138. În consecință, Tribunalul a constatat în mod eronat la punctul 80 din hotărârea atacată o încălcare a obligației de motivare.

b) Cu privire la dreptul la apărare și la dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă

139. La punctul 101 din hotărârea atacată, Tribunalul a apreciat că Consiliul a încălcat dreptul la apărare al societății Kala Naft prin faptul că nu a răspuns la cererea de acces la dosar formulată de aceasta. Întrucât această împrejurare era *a priori* susceptibilă să afecteze apărarea societății respective în fața Tribunalului, ea reprezenta, în consecință, potrivit Tribunalului, o încălcare a dreptului acesteia la o protecție jurisdicțională efectivă. Pentru acest motiv, Tribunalul a anulat, așadar, actele în litigiu în măsura în care privesc societatea Kala Naft.

140. Nu suntem de acord cu această analiză.

141. În scrisoarea sa din 12 septembrie 2010, Kala Naft solicita Consiliului să o informeze într-un mod „rezonabil de detaliat” cu privire la cele trei motive reținute împotriva sa. Prin urmare, Kala Naft cerea Consiliului informații suplimentare în susținerea acestor motive, informații pe care Consiliul nu le-a furnizat în scrisoarea sa din 28 octombrie 2010.

142. Or, reiese din cuprinsul punctului 110 din hotărârea atacată că, în înscrisurile prezentate în fața Tribunalului, Consiliul a confirmat că dosarul său nu conținea alte probe sau informații decât cele reproduse în motivarea actelor în litigiu, motivare care, pe de altă parte, trebuie considerată ca fiind suficient de precisă și de concretă. În aceste condiții, nu se poate reproșa Consiliului că a încălcat dreptul la apărare și dreptul la o protecție jurisdicțională efectivă ale societății Kala Naft prin faptul că nu i-a comunicat, pe lângă expunerea de motive, informații de care nu dispunea⁵⁴.

143. În continuare, vom analiza problema dacă Consiliul putea în mod întemeiat să se bazeze numai pe elementele de care dispunea, și anume expunerea de motive, interpretată în lumina contextului în care a fost adoptată măsura restrictivă în cauză, precum și observațiile societății Kala Naft, pentru a adopta și pentru a decide ulterior să mențină această măsură. Tribunalul a apreciat că Consiliul nu putea face acest lucru. Nu împărtășim analiza sa.

c) Cu privire la temeinicia motivării

144. Trebuie să amintim pe scurt raționamentul reținut de Tribunal.

145. În primul rând, Tribunalul a considerat că primul motiv de includere pe listă, întemeiat pe împrejurarea că societatea Kala Naft comercializează echipamente pentru sectorul petrolului și al gazelor care pot fi utilizate pentru programul nuclear iranian, nu demonstrează existența unei susțineri a proliferării nucleare în sensul articolului 20 alineatul (1) din Decizia 2010/413, al articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007 și al articolului 16 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 961/2010. Astfel, potrivit Tribunalului, „[m]odul de formulare folosit de legiuitor implică faptul că adoptarea măsurilor restrictive împotriva unei entități, din cauza susținerii pe care o acordă proliferării nucleare, presupune ca aceasta să fi adoptat în prealabil un comportament care să corespundă acestui criteriu. În schimb, în absența unui asemenea comportament efectiv, simplul risc ca entitatea vizată să sprijine proliferarea nucleară în viitor nu este suficient”⁵⁵.

146. Statuând astfel, Tribunalul a validat, în esență, argumentația pe care Kala Naft a dezvoltat-o în primă instanță, și anume că, pentru a putea fi considerată ca susținând proliferarea nucleară, contribuția unei persoane sau a unei entități la programul nuclear trebuie să fie „efectivă și constatată, iar nu numai eventuală sau chiar posibilă”⁵⁶.

147. Pe de altă parte, Tribunalul a refuzat să țină seama de împrejurarea că Consiliul este autorizat, în temeiul articolului 215 alineatul (1) TFUE, să întrerupă complet relațiile economice și financiare cu un stat terț sau să adopte măsuri restrictive sectoriale cu privire la acesta din urmă.

148. Tribunalul a concluzionat că era necesară anularea actelor în litigiu în măsura în care era vorba despre primul motiv de includere pe listă.

54 — A se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 20 februarie 2013, Melli Bank/Consiliul (T-492/10, punctul 90), și Hotărârea Bank Saderat/Consiliul, citată anterior (punctul 98).

55 — Punctul 115 din hotărârea atacată.

56 — Punctul 107 din cererea de sesizare a instanței în cauză în care s-a pronunțat hotărârea atacată.

149. Întrucât, sub aspectul calificării juridice a faptelor, primul motiv de includere pe listă nu a fost considerat întemeiat de Tribunal, acesta a procedat la verificarea exactității materiale a situației de fapt numai în raport cu al doilea motiv de includere pe listă, întemeiat pe împrejurarea că societatea Kala Naft ar fi încercat să achiziționeze materiale (valve din aliaj foarte rezistent) cu unică utilizare în domeniul nuclear.

150. În acest scop, Tribunalul a pus în aplicare un standard de control jurisdicțional căruia i-a amintit limitele și intensitatea. Astfel, potrivit acestuia, rezultă din jurisprudență că „controlul jurisdicțional al legalității unui act prin care au fost adoptate măsuri restrictive în privința unei entități cuprinde și aprecierea situației de fapt și a împrejurărilor invocate în justificarea acesteia, precum și verificarea elementelor de probă și a informațiilor pe care se întemeiază această apreciere. În caz de contestare, revine Consiliului sarcina de a prezenta aceste elemente în vederea verificării lor de instanța Uniunii”⁵⁷.

151. Aplicând acest standard de control, Tribunalul a concluzionat că, întrucât Consiliul nu a făcut dovada susținerilor invocate în cadrul celui de al doilea motiv de includere pe listă, era necesar ca actele în litigiu să fie anulate în măsura în care era vizat acest din urmă motiv.

152. Utilizând acest raționament, în opinia noastră, Tribunalul a efectuat o apreciere eronată a temeiniciei motivării actelor în litigiu.

153. Mai întâi, exclusiv din punctul de vedere al metodei, Tribunalul a efectuat această apreciere în două etape, într-o ordine oarecum surprinzătoare. A examinat în primul rând al șaptelea motiv, întemeiat pe o eroare de drept în ceea ce privește noțiunea de implicare în proliferarea nucleară, înainte de a examina al optulea motiv, întemeiat pe o eroare de apreciere a faptelor în ceea ce privește activitățile societății Kala Naft. Procedând în acest fel, Tribunalul a efectuat o analiză a calificării juridice a faptelor înainte de a analiza exactitatea materială a situației de fapt, ceea ce nu considerăm că este ordinea logică și tradițională a examinării motivelor în cadrul unei acțiuni în anulare.

154. Acest mod de a proceda este cu atât mai criticabil cu cât a avut un impact direct asupra aprecierii făcute de Tribunal privind temeinicia motivării. Astfel, acesta a determinat Tribunalul să scindeze în mod artificial diferitele elemente ale motivării, pentru ca în final să nu îl rețină decât pe al doilea în cadrul examinării exactității materiale a situației de fapt. Tribunalul a căutat astfel să verifice veridicitatea afirmației privind o încercare de achiziționare de valve din aliaj foarte rezistent cu unică utilizare în domeniul nuclear, în condițiile în care o verificare a realității faptelor centrată numai pe această încercare de achiziționare nu era în realitate adecvată, întrucât riscul prezentat de Kala Naft în privința proliferării nucleare consta în alte elemente de fapt, precum însăși activitatea societății Kala Naft. Astfel, metoda reținută de Tribunal a condus la un rezultat eronat.

155. În continuare și cel mai important, considerăm ca fiind eronate aprecierile făcute de Tribunal în privința exactității materiale și a calificării juridice a situației de fapt întrucât nu țin seama deloc de natura preventivă a măsurii de înghețare a fondurilor luate împotriva societății Kala Naft și de contextul în care a intervenit această măsură.

156. De asemenea, pentru a verifica temeinicia motivării, și anume dacă aceasta era de natură să justifice măsura restrictivă luată împotriva societății Kala Naft, Tribunalul ar fi trebuit, într-un demers totodată pragmatic și care respectă principiul precauției, să țină seama de parametrii și de elementele de context care urmează.

⁵⁷ — Punctul 123 din hotărârea atacată.

157. În primul rând, având în vedere natura preventivă a măsurilor de înghețare a fondurilor, instanța Uniunii trebuie să adapteze caracteristicile și intensitatea controlului pe care îl exercită asupra legalității interne a acestor măsuri, în special în ceea ce privește exactitatea materială și calificarea juridică a faptelor.

158. Măsurile preventive precum măsura de înghețare a fondurilor în discuție în prezenta cauză au ca obiectiv să împiedice accesul persoanelor sau al entităților desemnate la resurse economice sau financiare pe care le-ar putea utiliza pentru a susține activități nucleare care prezintă un risc de proliferare sau pentru dezvoltarea vectorilor de transport de arme nucleare.

159. În conformitate cu ceea ce prevede punctul 21 din Rezoluția 1929 (2010), aceste măsuri pot fi adoptate atunci când autoritățile competente dispun de informații care le oferă motive rezonabile să creadă că aceste resurse economice sau financiare ar putea contribui la astfel de activități nucleare.

160. Prin urmare, pe baza indiciilor de care dispun, autoritățile competente sunt determinate să ia măsurile pe care le consideră necesare pentru a evita realizarea unui risc, acest risc constând în prezenta cauză în utilizarea potențială a unor resurse economice sau financiare în favoarea programului nuclear iranian.

161. Aceste măsuri nu au nicidecum ca obiect să sancționeze un comportament în privința căruia se demonstrează, pe bază de probe, că contribuie efectiv la susținerea acestui program. Cu alte cuvinte, adoptarea unor măsuri preventive nu impune să se facă dovada că sunt utilizate efectiv resurse economice sau financiare în favoarea programului nuclear iranian. Este suficient ca autoritatea competentă să dispună de suficiente indicii care demonstrează existența unui astfel de risc.

162. Astfel, măsura înghețării fondurilor și a resurselor economice luată împotriva societății Kala Naft nu are ca obiect să împiedice achiziționări concrete de bunuri despre care s-ar fi dovedit că au fost efectiv utilizate în scopuri de proliferare nucleară, ci să prevină astfel de achiziții.

163. Prevenirea unui risc nu poate fi deci asimilată sancționării unei încălcări consumate. În consecință, instanța Uniunii trebuie să își adapteze controlul după cum este chemată să aprecieze legalitatea unor măsuri care se încadrează într-o categorie sau în cealaltă.

164. Această diferență majoră între măsurile preventive și măsurile represive trebuie astfel să se regăsească în standardul de control reținut de instanța Uniunii și în evaluarea acestuia privind contribuția unei persoane sau a unei entități la programul nuclear iranian.

165. Constatarea potrivit căreia măsurile restrictive afectează grav drepturile și libertățile persoanelor sau ale entităților interesate⁵⁸ nu justifică, în opinia noastră, alinierea controlului jurisdicțional al măsurilor preventive la cel al măsurilor represive, întrucât aceasta ar împiedica pur și simplu, astfel cum o demonstrează jurisprudența recentă a Tribunalului, adoptarea unei măsuri precum cea în discuție în prezenta cauză.

166. O astfel de constatare impune, în schimb, ca existența unui risc să fie suficient demonstrată de autoritatea competentă. Totuși, această demonstrație nu necesită să fie făcută proba utilizării efective a unor resurse economice sau financiare în favoarea programului nuclear iranian. Astfel, existența unui risc poate, după cum ilustrează perfect prezenta cauză, să rezulte dintr-o serie de elemente obiective care, coroborate, fac ca acest risc să fie suficient de perceptibil.

167. În al doilea rând, pentru a evalua legalitatea unei măsuri restrictive precum cea în discuție în prezenta cauză, instanța Uniunii trebuie să țină seama de contextul în care a fost adoptată aceasta.

58 — A se vedea în special în acest sens Hotărârea din 6 iunie 2013, Ayadi/Comisia (C-183/12 P, punctul 68).

168. Amintim că, în speță, contextul respectiv este marcat de voința Consiliului de Securitate, susținută de Consiliul European și ulterior de Consiliu, de a intensifica presiunea asupra Republicii Islamice Iran prin blocarea resurselor financiare pe care i le furnizează sectorul său energetic și de a evita ca bunuri destinate industriei petrochimice să fie deturnate în favoarea programului nuclear iranian.

169. Aceste elemente de context sunt în principal expresia unei opțiuni politice, și anume cea care constă în a viza în special, la un moment dat, sectorul iranian al energiei, întrucât autoritățile politice consideră că acest sector prezintă un risc deosebit în cadrul combaterii proliferării nucleare.

170. În al treilea rând, instanța Uniunii trebuie să țină seama de faptul că definirea categoriilor de persoane și de entități vizate de măsurile restrictive decurge din această opțiune politică. În consecință, trebuie să se recunoască Consiliului o largă putere de apreciere în evaluarea pe care o face, pe baza motivelor de includere pe listă care îi sunt furnizate de statul membru care a propus includerea sau de Înalțul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate⁵⁹, cu privire la existența unui risc suficient.

171. Această marjă de apreciere largă de care trebuie să beneficieze Consiliul se întemeiază pe natura politică și complexă totodată a evaluării riscului de proliferare nucleară, care trebuie efectuată cu respectarea principiului precauției. În opinia noastră, o astfel de marjă de apreciere trebuie să aibă ca rezultat un control adaptat din partea instanței Uniunii în ceea ce privește exactitatea materială și calificarea juridică a faptelor.

172. Astfel, atunci când efectuează controlul, instanța Uniunii trebuie să aibă grijă să nu depășească pragul care ar determina-o, în special ca urmare a unor cerințe de probă foarte stricte, să substituie aprecierea autorității competente cu propria apreciere.

173. În mod concret, instanța Uniunii trebuie să efectueze controlul legalității unei măsuri de înghețare a fondurilor, precum cea în discuție în prezenta cauză, pe baza tuturor elementelor de care dispune, și anume expunerea de motive a includerii pe listă și, dacă este cazul, observațiile persoanei sau ale entității incluse, precum și cele furnizate ca răspuns de către Consiliu. Aceasta trebuie de asemenea, într-o abordare pragmatică, să țină seama de informațiile furnizate în cursul procedurii jurisdicționale și care pot contribui la îmbunătățirea înțelegerii riscului identificat și, prin urmare, a aprecierii sale privind caracterul adecvat al măsurii.

174. Pentru a ține seama de marja de apreciere largă de care dispune Consiliul și într-o abordare care respectă principiul precauției, instanța Uniunii trebuie să verifice, având în vedere tezele dezvoltate în cursul procedurii administrative și, ulterior, al celei jurisdicționale, dacă aprecierea făcută de Consiliu cu privire la existența unui risc nu este în mod vădit eronată. În opinia noastră, numai dacă instanța Uniunii, în temeiul elementelor de care dispune, apreciază că un risc este în mod vădit exclus măsura restrictivă supusă aprecierii sale poate fi pusă sub semnul întrebării. De exemplu, acesta ar putea fi cazul atunci când debaterile care au avut loc în cursul procedurii administrative și/sau jurisdicționale au arătat că o constatare factuală care stătea la baza măsurii restrictive era eronată din punct de vedere material.

175. Tribunalul ar fi trebuit să aprecieze temeinicia motivării măsurii în discuție luând în considerare natura preventivă a măsurii de înghețare a fondurilor luate împotriva societății Kala Naft și contextul în care a intervenit măsura respectivă, cu consecințele care decurg din aceasta în privința caracteristicilor și a intensității controlului său jurisdicțional. Având în vedere aceste elemente, Tribunalul ar fi trebuit să își pună următoarele două întrebări.

59 — A se vedea articolul 23 alineatul (2) din Decizia 2010/413.

176. În primul rând, având în vedere elementele de care dispunea Tribunalul, și anume expunerea de motive, observațiile societății Kala Naft cuprinse în scrisoarea sa din 12 septembrie 2010, răspunsul Comisiei cuprins în scrisoarea sa din 28 octombrie 2010, precum și schimburile care au avut loc în cursul procedurii în fața Tribunalului, era acesta în măsură să constate că riscul pe care îl prezenta Kala Naft în privința proliferării nucleare era demonstrat suficient?

177. În al doilea rând, în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, Kala Naft putea fi considerată ca susținând proliferarea nucleară în sensul dispozițiilor relevante ale actelor în litigiu?

178. Cu privire la prima întrebare, Tribunalul dispunea de elemente de fapt care nu erau contestate, și anume existența unor legături structurale și funcționale între Kala Naft și NIOC, însuși obiectul de activitate al societății Kala Naft constând, amintim, în a efectua în mod centralizat achiziții pentru activitățile din domeniul petrolului, al gazelor și al petrochimiei ale grupului NIOC. În plus, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 77 din hotărârea atacată, împrejurarea că bunurile achiziționate de Kala Naft în sectorul gazelor, al petrolului și al petrochimiei pot fi utilizate în scopul proliferării nucleare era cunoscută de societatea respectivă și admisă în mod explicit de aceasta în înscrisurile sale.

179. În plus, în ceea ce privește în special achiziționarea de valve din aliaj foarte rezistent, Kala Naft a susținut, astfel cum se arată la punctul 121 din hotărârea atacată, că, „spre deosebire de ceea ce a reținut Consiliul în motivarea actelor atacate, valvele pe care le achiziționează nu sunt utilizate exclusiv în industria nucleară, ci și în sectorul gazelor, al petrolului și al petrochimiei”. Deși Kala Naft contestă astfel, în fața susținerilor Consiliului, utilizarea exclusivă a acestor valve de industria nucleară, ea nu contestă totuși posibilitatea unei astfel de utilizări. Dimpotrivă, aceasta admite posibilitatea respectivă, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 77 din hotărârea atacată coroborat cu punctul 121 din aceasta. În plus, Kala Naft a admis, susținând afirmația cu un formular de comandă, că achiziționează în mod regulat acest tip de valve.

180. Întrucât riscul pe care îl prezintă Kala Naft în privința combaterii proliferării nucleare este, în lumina tuturor acestor elemente, demonstrat suficient, Tribunalul ar fi trebuit să respingă ca nefondat al optulea motiv, întemeiat pe o eroare de apreciere a faptelor în ceea ce privește activitățile societății Kala Naft, chiar dacă Consiliul nu a făcut dovada că aceasta ar fi încercat să achiziționeze valve din aliaj foarte rezistent cu unică utilizare în domeniul nuclear.

181. În ceea ce privește, în prezent, a doua întrebare referitoare la calificarea juridică a faptelor, considerăm că Tribunalul a dat o definiție prea restrictivă noțiunii de susținere a proliferării nucleare în sensul articolului 20 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2010/413, al articolului 7 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 423/2007 și al articolului 16 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 961/2010.

182. Astfel, Tribunalul a considerat că, pentru a caracteriza existența unei susțineri a proliferării nucleare, nu era suficient ca societatea Kala Naft să prezinte un risc particular de a fi implicată în proliferarea nucleară din cauza poziției sale de societate având rolul de a efectua în mod centralizat achiziții în cadrul grupului NIOC.

183. Or, pentru a interpreta această noțiune, Tribunalul ar fi trebuit să țină seama de textul și de obiectul rezoluțiilor relevante ale Consiliului de Securitate, în special de Rezoluția 1929 (2010)⁶⁰. În măsura în care, astfel cum am arătat anterior, această rezoluție urmărește, asemenea rezoluțiilor precedente, să prevină riscul de proliferare nucleară, noțiunea de susținere a proliferării nucleare trebuie interpretată în conformitate cu această finalitate. Această noțiune de susținere este, de altfel, suficient de extinsă pentru a primi o interpretare conformă cu acest obiectiv de prevenire a riscului de proliferare nucleară.

184. Pentru a evita ca un astfel de risc să se realizeze, este necesar să se neutralizeze activitățile, comportamentele și relațiile persoanelor și ale entităților despre care statele au motive rezonabile să creadă că ar putea, în lipsa unor măsuri restrictive, să contribuie la dezvoltarea programului nuclear iranian.

185. Din această perspectivă, pentru ca o persoană sau o entitate să poată fi recunoscută ca susținând proliferarea nucleară, este suficient ca, din cauza activității sale, a comportamentului său și/sau a legăturilor sale, această persoană sau entitate să fie susceptibilă de a contribui la programul nuclear iranian.

186. Cu alte cuvinte, atunci când Consiliul are motive rezonabile să creadă, în temeiul unor susțineri suficient de precise și de concrete, că o persoană sau o entitate prezintă un risc în ceea ce privește combaterea proliferării nucleare, acesta poate considera că persoana sau entitatea în discuție susține proliferarea nucleară în sensul dispozițiilor relevante din actele în litigiu.

187. În speță, posibilitatea, care rezultă din elemente obiective și este admisă de Kala Naft, ca bunurile pe care aceasta le achiziționează, în special valvele din aliaj foarte rezistent, să fie utilizate în scopuri de proliferare nucleară este suficientă pentru a caracteriza existența unei susțineri a acesteia.

188. În calitate de societate având rolul de a efectua în mod centralizat achiziții în cadrul NIOC, Kala Naft achiziționează bunuri necesare industriei petrolului, a gazelor și petrochimice. Ceea ce măsura restrictivă luată împotriva acestei societăți încearcă să prevină este tocmai achiziția bunurilor care sunt utilizate în industriile menționate, întrucât aceste bunuri pot fi utilizate în cadrul programului nuclear iranian. În plus, Kala Naft nici nu a controlat, nici nu cunoaște destinația finală sau utilizarea dată bunurilor menționate.

189. Cerința stabilită de Tribunal la punctele 113 și 115 din hotărârea atacată privind un comportament concret al societății Kala Naft contravine vocației preventive a măsurilor de înghețare a fondurilor. Astfel, dacă urmărim raționamentul Tribunalului și pe cel dezvoltat de această societate atât în fața Tribunalului, cât și în fața Curții, ar trebui, în esență, pentru ca societatea menționată să poată fi recunoscută ca susținând proliferarea nucleară, să se facă dovada că a achiziționat valve care au fost efectiv utilizate de industria nucleară iraniană.

190. Ne opunem cu fermitate unei astfel de teze, întrucât aceasta ar conduce la rezultatul absurd că adoptarea unei măsuri preventive precum cea în discuție în prezenta cauză, despre care amintim că are ca obiect să evite ca resurse economice sau financiare să poată contribui la activitățile nucleare ale Republicii Islamice Iran, ar trebui să fie condiționată de dovedirea faptului că această contribuție a avut loc efectiv.

60 — A se vedea în special în acest sens Hotărârea Afrasiabi și alții (punctul 43), precum și Hotărârea din 13 martie 2012, Melli Bank/Consiliul (punctul 55), citate anterior.

191. Pe de altă parte, ținând seama de natura clandestină a programului nuclear dezvoltat de Republica Islamică Iran, ar fi nerealist să se solicite Consiliului să facă dovada că valvele achiziționate de Kala Naft au fost efectiv utilizate de industria nucleară iraniană, în condițiile în care, în același timp și astfel cum Kala Naft a confirmat în fața Curții, aceasta este ea însăși în imposibilitatea de a verifica utilizarea finală a acestor valve.

192. Pe lângă dificultatea, dacă nu chiar imposibilitatea, de a face o astfel de dovadă în acest context de clandestinitate și fără a mai menționa problemele pe care le ridică delicata conciliere între păstrarea necesarei confidențialități a informațiilor și desfășurarea unei proceduri jurisdicționale care să respecte principiul contradictorialității, Curtea ar trebui de asemenea să cerceteze caracterul oportun al unei astfel de cerințe a probei.

193. Astfel, după cum am arătat în considerațiile noastre precedente, cauza măsurilor restrictive în discuție constă în refuzul Republicii Islamice Iran de a coopera cu AIEA și, mai mult, de a-și respecta obligațiile internaționale în materie de neproliferare nucleară. Contextul de clandestinitate care decurge de aici rezultă în principal din opoziția exprimată de acest stat față de efectuarea de către inspectorii AIEA a verificărilor care ar permite să se certifice finalitatea exclusiv pașnică a programului nuclear iranian. În consecință, secretul astfel întreținut cu privire la caracteristicile și la amploarea acestui program este rezultatul unei alegeri făcute de Republica Islamică Iran.

194. Pornind de la această constatare, nu ne-am putea întreba dacă, în termeni de reciprocitate, este oportun să se solicite Consiliului informații din ce în ce mai detaliate, în condițiile în care, în același timp, Republica Islamică Iran se opune cererilor de informații adresate în mod repetat de Consiliul de Securitate și de AIEA? În plus, este rezonabil să se impună Consiliului și, prin urmare, statelor membre, prin cerința unui nivel ridicat de probă, să dezvăluie surse și metode de informare, în condițiile în care este vorba despre singurul mijloc de care dispun statele pentru a penetra opacitatea în care Republica Islamică Iran își dezvoltă programul nuclear și pentru a preveni amenințarea pe care o reprezintă acesta?

195. Având în vedere aceste considerații și pe baza tuturor elementelor care precedă, invităm Curtea să anuleze hotărârea atacată.

196. În cazul în care Curtea decide să se pronunțe ea însăși cu privire la acțiunea în anulare formulată de Kala Naft, o invităm, pentru motivele pe care le-am dezvoltat mai sus, să declare nefondate motivele întemeiate pe o încălcare a obligației de motivare, pe o încălcare a dreptului la apărare al societății Kala Naft și a dreptului său la o protecție jurisdicțională efectivă, pe o eroare de apreciere a faptelor în ceea ce privește activitățile acestei societăți și pe o eroare de drept în ceea ce privește noțiunea de susținere a proliferării nucleare. În consecință, Curtea ar trebui să respingă acțiunea.

V – Concluzie

197. Având în vedere toate considerațiile care precedă, propunem Curții:

- să anuleze Hotărârea Tribunalului Uniunii Europene din 25 aprilie 2012, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiliul (T-509/10), și
- să respingă acțiunea formulată de Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran.