



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
YVES BOT
föredraget den 11 juli 2013¹

Mål C-348/12 P

**Europeiska unionens råd
mot**

Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran

”Överklagande — Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp) — Restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar och ekonomiska resurser — Motiveringsskyldighet — Rätten till försvar — Rätt till ett effektivt domstolsskydd — Begreppet stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare”

I – Inledning

1. Kärnvapenspridning är tveklöst ett av de främsta hoten för detta sekels internationella fred och säkerhet. Bland annat hotas stabiliteten i så känsliga områden som Mellanöstern och Fjärran Östern.
2. I syfte att bekämpa detta hot har Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) i flera resolutioner² beslutat att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran för att denna stat ska upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare (nedan kallad kärnvapenspridning).
3. De restriktiva åtgärder som säkerhetsrådet har vidtagit har således till syfte dels att förmå Islamiska republiken Iran att uppfylla sina internationella skyldigheter, särskilt att övertala denna stat att samarbeta med Internationella atomenergiorganet (IAEA),³ dels att under tiden förebygga den risk för spridning som nämnda stats utveckling av dess kärntekniska program medför.
4. Europeiska unionen har, inom ramen för sin gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (Gusp), beslutat att efterfölja denna åtgärd genom att genomföra säkerhetsrådets olika resolutioner. Bland de åtgärder som unionen har antagit finns frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för personer och enheter som anses bidra till utvecklingen av det iranska kärnenergiprogrammet.⁴

1 — Originalspråk: franska.

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

3 — IAEA är en självständig internationell organisation som bland annat har som roll att i hela världen uppmuntra och underlätta utveckling och praktisk fredlig användning av atomenergi samt forskning på detta område. I enlighet med artikel III B punkt 4 i dess stadgar upprättar den årliga rapporter för sin verksamhet till Förenta staternas generalförsamling och, i förekommande fall, till säkerhetsrådet. IAEA spelar en avgörande roll i förebyggandet av risker för kärnvapenspridning. Detta organ försöker således få en tydlig bild av staternas kärnenergiaktiviteter och försäkra sig om att dessa verksamheter inte medför risker för spridning av kärnvapen.

4 — Nedan kallade åtgärderna för frysning av tillgångar.

5. Många personer och enheter som är föremål för dessa åtgärder har väckt talan och för närvarande växer antalet mål på detta område i unionsdomstolarna.⁵
6. Under de senaste månaderna har dessa mål näst intill systematiskt lett till ogiltigförklaringar av de omtvistade åtgärderna för frysning av tillgångarna.⁶ Dessa ogiltigförklaringar grundar sig i allmänhet antingen på att skyldigheten att tillräckligt motivera dessa åtgärder har åsidosatts, eller på den omständigheten att Europeiska unionens råd inte har lagt fram bevis till stöd för sina påståenden, eller på båda dessa förhållanden.
7. Denna mångfald av ogiltigförklaringar är, enligt min uppfattning, konsekvensen av att domstolsprövningens nivå inte är anpassad till de aktuella åtgärdernas särdrag.
8. Liksom i andra mål som tribunalen nyligen har avgjort, förefaller den nämligen i sin dom av den 25 april 2012 i målet Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mot rådet,⁷ i flera av sina bedömningar ha bortsett från flera faktiska omständigheter, bland vilka främst ska nämnas det förebyggande syftet med de restriktiva åtgärder som antagits gentemot Islamiska republiken Iran.
9. Åtgärderna för frysning av tillgångar har till syfte att förhindra att vissa angivna personer eller enheter får tillgång till ekonomiska resurser som de skulle kunna använda för att ge stöd till kärnenergiverksamhet som medför en risk för spridning eller utveckling av kärnavapen.
10. När unionsdomstolen ska bedöma lagenligheten av en åtgärd som har till syfte att förebygga en risk, det vill säga att förhindra att ett hot förverkligas, kan den inte göra en prövning som till sitt sätt och sin intensitet är identisk med den prövning som den skulle ha gjort av en åtgärd som syftar till att beivra ett fastställt brott.
11. Som den överklagade domen visar tillämpar tribunalen emellertid en prövningsmetod enligt ett förfarande som i realiteten härrör från den klassiska straffrätten.
12. När det gäller skillnaden mellan förebyggande och repressiva åtgärder ska det understrykas att de förstnämnda skiljer sig totalt från de sistnämnda och att de inte har till syfte att ålägga påföljd för ett handlande som begåtts, utan att undvika att en handling begås i framtiden. Eftersom handlandet kommer att begås i framtiden rör det sig om ett eventuellt handlande. Av detta skäl, som består i att vilja undvika en skada, kan den förebyggande åtgärden rent principiellt inte underställas villkoret att det bevisas att den (fysiska eller juridiska) berörda personen kan och verkligen avser begå en viss straffbelagd handling eller att den redan har begått den. I stället ska det konstateras huruvida det föreligger en objektiv risk att personen kommer att göra det.
13. Trots detta har tribunalen krävt bevis på att den enhet som den restriktiva åtgärden avser faktiskt har begått de handlingar som denna åtgärd har till syfte att förebygga.
14. Genom att göra detta har tribunalen, enligt min uppfattning, gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att misstolka Gusps särskilda beskaffenhet och vilken typ av befogenheter som unionens institutioner har på detta område.

5 — Det ska påpekas att inte mindre än 50 mål för närvarande pågår inför Europeiska unionens tribunal, enbart på området restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran.

6 — Bland tribunalens senaste domar ska nämnas domar av den 26 oktober 2012 i mål T-53/12, CF Sharp Shipping Agencies mot rådet, och i mål T-63/12, Oil Turbo Compressor mot rådet, av den 5 december 2012 i mål T-421/11, Qualitest mot rådet, av den 11 december 2012 i mål T-15/11, Sina Bank mot rådet, av den 29 januari 2013 i mål T-496/10, Bank Mellat mot rådet, av den 5 februari 2013 i mål T-494/10, Bank Saderat Iran mot rådet, av den 20 mars 2013 i mål T-495/10, Bank Saderat mot rådet, av den 17 april 2013 i mål T-404/11, TCMFG mot rådet, av den 16 maj 2013 i mål T-392/11, Iran Transfo mot rådet, och av den 12 juni 2013 i de förenade målen T-128/12 och T-182/12, HTTS mot rådet.

7 — Dom i målet T-509/10 (nedan kallad den överklagade domen).

15. Detta ska dock inte innebära att den befogenhet att pröva restriktiva åtgärder som domstolen uttryckligen har enligt själva fördragen endast kan leda till en skenprövning. Naturligtvis inte.
16. Däremot, och utan att detta på något sätt förringar domstolens auktoritet eller ädelheten av dess uppdrag, måste den naturligtvis skrupulöst se till att inte träda de befogenheter som unionens institutioner har på Gusp-området för när. Det är således för detta ändamål själva essensen av den förebyggande åtgärden såsom den är skapad på det specifika området Gusp som ska bedömas.
17. Det följer av de omständigheter under vilka det beslutats att anta restriktiva åtgärder gentemot Islamiska republiken Iran att dessa åtgärder kommer i ett så spänt läge att de i realiteten vidtas för att undvika en potentiell konfliktsituation i en del av världen.
18. Med andra ord utgör de åtgärder som vidtas på detta område ett alternativ till att föra krig eller begå krigshandlingar och är därför av särskild beskaffenhet.
19. Det är enligt min mening helt självklart att i dessa situationer, vars avsevärda betydelse inte ens behöver påpekas, kan tillämpningen av de kriterier som gäller i den klassiska straffrätten inte överföras på förebyggandet av ett hot mot freden och den internationella säkerheten på Gusp-området, utan att det, vilket är fallet i förevarande mål, uppstår en risk för inskränkning av de behöriga politiska myndigheternas bedömning beträffande åtgärdens lämplighet och dess villkor, vilka fastställs av dessa myndigheter beroende på beskaffenheten och intensiteten av det hot som de vill rikta sig mot.
20. Att avseende åtgärderna i fråga göra en prövning som allmänt ifrågasätter tillämpningen av dessa och deras effektivitet skulle innebära att det ansågs att medlemsstaterna eller unionens institutioner har gjort en överdriven bedömning av hotet eller av den grad av tvång som är nödvändig för att neutralisera det, trots att detta enligt min mening obestridligen och uteslutande omfattas av deras befogenheter.
21. Under dessa förhållanden förefaller det synnerligen avskärmat från Gusps själva beskaffenhet och samtidigt från den farliga verkligheten i världen att kräva av unionens institutioner, och således av medlemsstaterna, att de bevisar att en sådan enhet faktiskt redan har begått de handlingar som man vill förbjuda innan man tillåter åtgärder för att förhindra dessa.
22. Däremot ankommer det på domstolen att pröva huruvida de åtgärder som vidtas objektivt sett omfattas av det tillämpningsområde som fastställts genom de beslut som rådet fattat på Gusp-området och inte till exempel utgör ett åsidosättande av handläggningsreglerna.
23. Att göra en domstolsprövning anpassad till den förebyggande karaktären av de restriktiva åtgärderna medför en skyldighet för unionsdomstolarna att beakta försiktighetsprincipen. Deras uppgift består följaktligen i att, med iakttagande av det utrymme för skönsmässig bedömning som ska tillskrivas den behöriga politiska myndigheten och på grundval av handlingarna i målet och de faktiska omständigheterna, säkerställa att denna myndighets bedömning avseende huruvida en risk föreligger inte är uppenbart felaktig.
24. I enlighet med de restriktiva åtgärdernas förebyggande syfte, består domstolens uppgift således inte i att uppnå övertygelse om att det beteende som den behöriga politiska myndigheten strävar efter att undvika redan har inträffat eller, med andra ord, att den risk vars konkretisering denna myndighet avser undvika redan har förverkligats.
25. Det är visserligen naturligt att unionsdomstolarna, mot bakgrund av önskan att garantera de angivna personerna och enheterna ett effektivt domstolsskydd inför de åtgärder som allvarligt påverkar deras rättigheter och friheter, inte avser reducera sin prövning till ett "tomt skal".

26. Det är emellertid, inför ett så grundläggande mål som att bevara internationell fred och säkerhet⁸ och med hänsyn till att Islamiska republiken Iran utvecklar sitt kärntekniska program i hemlighet, endast med beaktande av de restriktiva åtgärdernas förebyggande karaktär och genom att vägra resonera enligt en sanktionslogik, vilken inte präglar de åtgärder som den ska bedöma, som unionsdomstolen kan göra en både trovärdig och realistisk prövning.

27. Att unionsdomstolen anpassar sin prövning av de restriktiva åtgärder som beslutats gentemot Islamiska republiken Iran är även oundvikligt för själva varaktigheten av den roll som unionen spelar på detta område i internationella sammanhang.

28. Förevarande mål ger just domstolen tillfälle att fastställa riktlinjerna för den domstolsprövning som ska göras av åtgärderna för frysning av tillgångar avseende de personer och enheter som anses ge stöd till kärnvapenspridning.

29. Jag kommer i detta hänseende att hävda att unionsdomstolarna, när de kontrollerar huruvida skyldigheten att ge en motivering har uppfyllts, ska bedöma huruvida denna motivering är tillräckligt precis och konkret med hänsyn till det sammanhang i vilket de aktuella åtgärderna för frysning av tillgångar har beslutats och sätta de olika grunderna i förhållande till varandra utan att dela upp dem på ett konstgjort sätt.

30. Jag kommer även att ange att rådet inte kan klandras för att ha åsidosatt de i målet aktuella rättigheterna till försvar och till ett effektivt domstolsskydd genom att inte ha lämnat uppgifter som det inte hade tillgång till, utöver dem som gavs i motiveringen.

31. När det gäller bedömningen av huruvida motiveringen är välgrundad kommer jag att hävda att när unionsdomstolen, mot bakgrund av handlingarna i målet och de faktiska omständigheter som den känner till, kan konstatera att den risk som en person eller en enhet skapar med hänsyn till bekämpningen av kärnvapenspridning är tillräckligt fastställd får denna person eller enhet med fog anses ge stöd till kärnvapenspridning och således omfattas av en åtgärd om frysning av tillgångar.

II – Överklagandet

32. I den överklagade domen ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut 2010/413/Gusp,⁹ rådets förordning (EU) nr 668/2010¹⁰, rådets beslut 2010/644/Gusp¹¹ och rådets förordning (EU) nr 961/2010¹² (nedan kallade de angripna rättsakterna), i den del dessa rättsakter avser Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehran (nedan kallat Kala Naft).

33. Kala Naft är ett iranskt bolag som ägs av National Iranian Oil Company (nedan kallat NIOC) och som fungerar som inköpscentral för denna koncerns olje-, gas- och petrokemiverksamheter.

34. Inom ramen för restriktiva åtgärder riktade mot Islamiska republiken Iran i syfte att bekämpa kärnvapenspridning,¹³ har Kala Naft blivit föremål för en åtgärd om frysning av dess tillgångar och ekonomiska resurser.

8 — Se, bland annat, dom av den 13 mars 2012 i mål C-380/09 P, Melli Bank mot rådet, punkt 61.

9 — Rådets beslut av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39).

10 — Rådets förordning av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning (EG) nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 195, s. 25).

11 — Rådets beslut av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 281, s. 81).

12 — Rådets förordning av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1).

13 — Se, för en allmän beskrivning, punkterna 2–12 i den överklagade domen.

35. Att Kala Naft upptagits i den berörda förteckningen följer av tillämpningen av unionsrättsliga bestämmelser som föreskriver frysning av tillgångar och ekonomiska resurser tillhörande personer och enheter angående vilka det har fastställts att de är engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till Islamiska republiken Irans kärnenergiverksamhet som medför risk för kärnvapenspridning.¹⁴

36. De grunder som angavs för att berättiga detta upptagande i förteckning var följande:

”Handlar i utrustning för olje- och gassektorn som kan användas för Irans kärntekniska program. Försökte köpa in material (ytterst slitstarka legeringsportar) som saknar användningsområden utanför kärnkraftsindustrin. Har kopplingar till företag som deltar i Irans kärntekniska program.”

37. De delar i den överklagade domen som överklagandet avser är de delar i vilka tribunalen

- ogillade rådets och Europeiska kommissionens grunder avseende att Kala Nafts grunder angående grundläggande rättigheter inte kunde tas upp till sakprövning (punkterna 43–46),
- godtog Kala Nafts grund angående åsidosättande av motiveringsskyldigheten avseende de angripna rättsakterna (punkterna 70–81),
- godtog Kala Nafts grund angående åsidosättande av rätten till försvar (punkterna 84–105) och rätten till ett effektivt domstolsskydd (punkterna 106–110),
- godtog Kala Nafts grund angående en felaktig rättstillämpning avseende begreppet medverkan till kärnvapenspridning (punkterna 111–119), och
- godtog Kala Nafts grund avseende en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna vad gällde dess verksamhet (120–126).

38. Rådets överklagande bygger på två grunder. Såvitt avser den första grunden har rådet kritiserat tribunalens resonemang vad gäller möjligheten för organ som kan hänföras till staten i tredjeländer att göra gällande ett åsidosättande av deras grundläggande rättigheter. Som andra grund har rådet ifrågasatt tribunalens bedömning beträffande motiveringen till den åtgärd om frysning av tillgångar som beslutats mot Kala Naft, beträffande rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, samt av huruvida motiveringen till den aktuella åtgärden är välgrundad.

III – Den första grunden avseende möjligheten för organ som kan hänföras till staten i tredjeländer att göra gällande ett åsidosättande av deras grundläggande rättigheter

39. Rådet har som första grund kritiserat tribunalens resonemang i punkterna 43–46 i den överklagade domen, vilka har följande lydelse:

- ”43 Rådet och kommissionen har vid förhandlingen gjort gällande att sökandebolaget ska betraktas som ett regeringsorgan, och därmed en förlängning av den iranska staten, vilket inte kan göra gällande det skydd och de garantier som följer av de grundläggande rättigheterna. De anser följaktligen att de grunder som avser ett påstått åsidosättande av nämnda rättigheter inte kan tas upp till sakprövning.
- 44 Tribunalen erinrar om att rådet och kommissionen inte har bestritt sökandebolagets rätt att yrka ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna som sådana. De har endast invänt mot att bolaget ska ha vissa rättigheter som det har åberopat i syfte att få rättsakterna ogiltigförklarade.

14 — Se, för en mer exakt beskrivning av de restriktiva åtgärder som riktas mot Kala Naft, punkterna 13–22 i den överklagade domen.

- 45 Frågan huruvida sökandebolaget har eller inte har de rättigheter som åberopats till stöd för en ogiltighetsgrund avser emellertid inte frågan huruvida denna grund kan tas upp till sakprövning, utan huruvida grunden kan godtas. Rådets och kommissionens argument att sökandebolaget är ett regeringsorgan kan således inte godtas såvitt de avser att talan delvis inte kan tas upp till sakprövning.
- 46 Slutligen framställdes dessa argument för första gången vid förhandlingen utan att rådet eller kommissionen har åberopat att de grundar sig på rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet. Vad avser prövningen i sak utgör den således en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 första stycket i tribunalens rättegångsregler och kan således ej tas upp till sakprövning.”

A – Parternas argument

40. Rådet anser att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den fann att frågan huruvida Kala Naft hade rätt att göra gällande att dess grundläggande rättigheter hade åsidosatts inte avsåg frågan huruvida grunden kunde tas upp till sakprövning, utan huruvida den kunde godtas. Rådet anser att om en enhet som utgör ett regeringsorgan i den mening som avses i artikel 34 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen), inte kan åtnjuta den grundläggande rätten till egendom eller andra grundläggande rättigheter, har den inte talerätt (*locus standi*) för att åberopa ett påstått åsidosättande av dess rättigheter inför tribunalen.

41. Rådet har hänvisat till artikel 34 i Europakonventionen, i vilken utesluts att Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna kan uppta en talan som väcks av regeringsorgan eller liknande enheter till sakprövning, och andra motsvarande bestämmelser, såsom artikel 44 i den amerikanska konventionen om de mänskliga rättigheterna¹⁵. *Ratio legis* med uteslutandet av regeringsorgan bygger på själva karaktären av de grundläggande rättigheterna. Det ankommer nämligen på staten att iaktta de grundläggande rättigheterna avseende de fysiska och juridiska personer som omfattas av dess jurisdiktion, men staten själv kan inte åtnjuta dessa rättigheter. Även om Europeiska unionens fördrag och dess stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) inte innehåller några bestämmelser identiska med artikel 34 i Europakonventionen, ska samma princip tillämpas.

42. Den fråga som ska avgöras är således huruvida Kala Naft är ett statligt organ. Om detta är fallet innebär det enligt rådet att detta bolag inte kan åberopa de grundläggande rättigheterna för egen räkning.

43. Rådet har i detta hänseende hänvisat till följande:

- Praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nödvändighet att undersöka de specifika faktiska och rättsliga omständigheterna),
- arbeten av Förenta nationernas folkrättskommission¹⁶, och bland annat kommentarer angående artikel 2.1 b i Förenta nationernas konvention om immunitet för stater och deras egendom¹⁷, enligt vilka begreppet ”statliga organ och institutioner och andra enheter” kan omfatta statliga företag eller andra av staten bildade enheter som utför handelstransaktioner, och

15 — Konvention antagen i San José, Costa Rica, den 22 november 1969 vid den särskilda interamerikanska konferensen om de mänskliga rättigheterna.

16 — Utkast till artiklar om immunitet för stater och deras egendom och kommentarer angående dessa, tillgängliga på följande webbplats: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/francais/commentaires/4_1_1991_francais.pdf, och i *Annuaire de la Commission du droit international*, 1991, vol. II(2), s. 13.

17 — Konvention antagen av Förenta nationernas generalförsamling den 2 december 2004.

— domstolens praxis på området statligt stöd¹⁸.

44. När det gäller Kala Naft har rådet påpekat att enligt artikel 3.1 i detta bolags bolagsordning är dess enda verksamhetsföremål att fungera som inköpscentral för att möjliggöra verkställandet av den politik som det iranska oljeministeriet fastställer. Rådet har även konstaterat att Kala Naft bildades av NIOC och är helägt av detta bolag, vilket är ett statligt bolag under det iranska oljeministeriets kontroll.

45. NIOC:s koppling till den iranska staten har fastställts i flera beslut. Rådet har i detta hänseende citerat en dom i vilken den franska Cour de cassation slog fast att NIOC kunde åtnjuta den immunitet avseende rättsliga förfaranden som utländska stater erkänns inte enbart på grund av den nära kopplingen mellan detta bolag och den iranska staten, utan även på grund av det allmännyttiga uppdrag som NIOC utför¹⁹. Rådet har även hänvisat till en förlikningsdom i vilken den iransk-amerikanska överklagandedomstolen fastställde att NIOC fungerade som agent för den iranska staten.²⁰

46. Beträffande den strukturella koppling som finns mellan Kala Naft och NIOC, anges i Kala Nafts bolagsordning att bolaget agerar för NIOC:s räkning och enligt av NIOC föreskrivna bestämmelser. Kala Naft har således ingen autonomi. Rådet har i detta hänseende påpekat att det på flera ställen i Kala Nafts bolagsordning anges att Kala Nafts organ fungerar enligt de bestämmelser som styr NIOC, att styrelsemedlemmarna ska stå till NIOC:s förfogande på heltid (artikel 9 i bolagsordningen) och att detta organ har till uppgift att agera för NIOC:s räkning (artikel 11 i bolagsordningen).

47. Mot bakgrund av dessa omständigheter ska det enligt rådet fastställas att Kala Naft är ett organ som är hänförligt till den iranska staten. Rådet har påpekat att det är uppenbart att detta bolag förfogar över medel för att hjälpa iranska staten i utvecklingen av dess kärntekniska program och att bolaget inte har någon autonomi som gör det möjligt att inte efterfölja den iranska regeringens begäran.

48. Eftersom Kala Naft agerar för iranska statens räkning genom NIOC, ska det betraktas som ett iranskt regeringsorgan. Följaktligen har Kala Naft inte behörighet att åberopa de grundläggande rättigheterna. Tribunalen borde således ha avvisat Kala Nafts talan.

49. Rådet medger att institutionerna gjorde denna invändning först vid det muntliga förfarandet, men har gjort gällande att talan ska avvisas till följd av att det föreligger ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas. Rådet har vidare gjort gällande att denna invändning om att talan inte kan upptas till sakprövning gäller avseende alla de grunder som Kala Naft har åberopat. Eftersom föremålet för talan var att uppnå ogiltigförklaring av ett beslut om frysning av tillgångar, vilket utgör ett intrång i äganderätten, är det av föga betydelse att denna rätt inte nämns i vissa av grunderna. Det är således talan i sin helhet som borde ha avvisats.

50. Kommissionen anser att tribunalen endast borde ha avvisat talan delvis. Kommissionen har grundat sin bedömning på en åtskillnad mellan de processuella rättigheterna, som kan åberopas av en sådan statlig enhet som Kala Naft, och de grundläggande rättigheterna, såsom rätten till egendom, som inte kan åberopas av en sådan enhet, och har gjort gällande att endast den grund som avsåg rätten till egendom skulle ha avvisats.

18 — Dom av den 16 maj 2002 i mål C-482/99, Frankrike mot kommissionen (REG 2002, s. I-4397), punkt 55.

19 — Dom av den 29 maj 1990, tillgänglig på följande webbplats:
<http://www.juricaf.org/arret/FRANCE-COURDECASSATION-19900529-8716788>.

20 — Partiell dom nr 425-39-2 av den 29 juni 1989, Iran-US CTR, vol. 21, s. 106.

51. Kala Naft har på dessa argument för det första svarat att rådet aldrig bestred att talan kunde upptas till sakprövning, utan endast att Kala Naft hade möjlighet att åberopa sina grundläggande rättigheter. Tribunalen fastställde med fog att grunden avsåg huruvida talan var välgrundad. Villkoren för att kunna åtnjuta en rättighet avser en sakfråga och inte en fråga om upptagning till sakprövning. Under dessa omständigheter har rådet, genom att sedermera hävda att den ansökan som Kala Naft inkommit med skulle ha avvisats då bolaget saknade talerätt, inför domstolen gjort gällande en ny grund, vilken således i sig ska avvisas.

52. För det andra har Kala Naft gjort gällande att denna grund avseende huruvida talan är välgrundad gjordes gällande för första gången vid förhandlingen och inte avsåg tvingande rätt. Det handlade således om en ny grund som inte kan provas med stöd av artikel 48.2 i tribunalens rättegångsregler.

53. För det tredje är det felaktigt att påstå att Kala Naft inte hade rätt att väcka talan vid tribunalen på den grunden att bolaget utgör en förlängning av den iranska staten. Kala Naft har gjort gällande att det i motsats till artikel 34 i Europakonventionen, inte finns någon bestämmelse i EUF-fördraget som förbjuder en stat att väcka talan inför unionens domstolar. Statens suveränitet innebär en immunitet avseende rättsliga förfaranden som tillåter den att inte ställas inför rätta, men förbjuder inte en suverän stat att frivilligt underkasta sig en annan stats jurisdiktion.

54. Vidare har Kala Naft bestritt att bolaget skulle vara en förlängning av den iranska staten. Den omständigheten att bolaget är helägt av iranska staten hindrar det inte från att utöva en egen och självständig verksamhet. Kala Naft har kritiserat den ovannämnda domen från Cour de cassation, som enligt bolaget inte återspeglar den i medlemsstaterna allmänt vedertagna åtskillnaden mellan handlingar av privaträttslig karaktär (*iure gestionis*) och handlingar som innebär utövande av offentliga maktbefogenheter (*iure imperii*). Kala Naft har i detta hänseende hänvisat till en dom från Bundesverfassungsgericht, i vilken den godkände att tillgångar som NIOC innehade beslagtogs, på grund av att dessa tillgångar inte utgjorde egendom som var förbehållet statliga ändamål.²¹

55. För det fjärde har Kala Naft erinrat om skäl 25 i beslut 2010/413, enligt vilket "[detta] respekterar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan], i synnerhet rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, rätten till egendom och rätten till skydd av personuppgifter. Beslutet bör tillämpas i enlighet med dessa rättigheter och principer", och första stycket i rådets skrivelse av den 29 juli 2010 vilken informerade Kala Naft om att det omfattades av förteckningen, i vilket preciserades följande:

"... 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. För det femte har Kala Naft gjort gällande att, för det fall bolaget ska anses vara en statlig enhet, är varje restriktiv åtgärd som vidtas mot det olaglig, då det strider mot artikel 215.2 FEUF, som endast föreskriver restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater.

B – Bedömning

57. Det resonemang som rådet har utvecklat till stöd för sin första grund består i att Kala Naft i egenskap av ett organ som kan hänföras till den iranska staten inte har behörighet att inför unionsdomstolarna åberopa de skydd och garantier som är knutna till vare sig de processuella eller materiella grundläggande rättigheterna. Eftersom det rörde sig om ett villkor för att Kala Nafts talan

21 — Dom av den 12 april 1983, National Iranian Oil Company revenues from Oil Sales (ILR 215,243).

skulle upptas till sakprövning vid tribunalen, som är ett rättegångshinder som inte kan avhjälpas, har rådet kritiserat tribunalen för att ha behandlat denna fråga utifrån huruvida de anförda grunderna var välgrundade och inte utifrån huruvida de kunde upptas till sakprövning. Rådet har gjort gällande att tribunalen borde ha avvisat Kala Nafts talan i dess helhet, medan kommissionen å sin sida anser att tribunalen endast borde ha avvisat talan delvis, i den del som avsåg åsidosättande av äganderätten.

58. Enligt min uppfattning har tribunalen inte gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning genom att betrakta frågan om huruvida det var möjligt eller inte för ett organ som kan hänföras till staten i ett tredjeland att åberopa de skydd och garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna som en sakfråga och inte som en fråga om upptagande till sakprövning.

59. Eftersom det inte kunde bestridas att Kala Nafts talan omfattades av ramen för artikel 275 andra stycket FEUF, att detta bolag hade behörighet att bestrida upptagandet av det i förteckningen inför unionsdomstolen, då denna åtgärd rörde det direkt och individuellt i den mening som avses i artikel 263 fjärde stycket FEUF och dess behörighet att väcka talan inte hade bestritts, kunde tribunalen med fog anse att frågan huruvida Kala Naft hade möjlighet eller inte att åberopa de skydd och garantier som var knutna till de grundläggande rättigheterna inte omfattades av området för prövningen av villkoren för huruvida talan kunde upptas till sakprövning utan avsåg sakfrågan i målet. Enligt min uppfattning rör det sig om en fråga som, när den tas upp i tid av parterna under förfarandets gång, i förekommande fall bör vara föremål för en inledande bedömning som omfattas av bedömningen av huruvida de åberopade grunderna är välgrundade.

60. Eftersom rådets och kommissionens argument framfördes för första gången vid förhandlingen vid domstolen, utan att dessa institutioner gjorde gällande det förhållandet att argumenten grundade sig på rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit under förfarandet, utgör dessa argument en ny grund i den mening som avses i artikel 48.2 första stycket i tribunalens rättegångsregler, vilken tribunalen med fog har avvisat.

61. Den hänvisning som rådet och kommissionen har gjort till artikel 34 i Europakonventionen, enligt vilken Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna inte kan uppta en talan som väcks av ett regeringsorgan till sakprövning, är irrelevant. Som tribunalen nyligen har slagit fast,²² är artikel 34 i Europakonventionen en processuell bestämmelse som inte är tillämplig på förfaranden vid unionsdomstolen. Enligt rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är syftet med denna bestämmelse dessutom att förhindra att en stat som är part i Europakonventionen både är klagande och motpart i ett mål vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.²³ Detta resonemang kan inte överföras på unionsrättsliga mål om ogiltigförklaring. I artikel 263 fjärde stycket FEUF föreskrivs för unionsrätten specifika villkor för upptagande till sakprövning som har en annan intern logik än den som uttrycks i artikel 34 i Europakonventionen. Det kan inte vara frågan om att upptagandet till sakprövning av talan som väckts av organ som kan hänföras till staten i tredjeländer mot restriktiva åtgärder ska underställas ytterligare ett (negativt) villkor, nämligen att det inte ska göras gällande åsidosättande av grundläggande rättigheter.

62. Bortsett från frågan om klassificering av talan såsom gällande upptagande till sakprövning alternativt sakfrågan, är resonemanget att en sådan enhet som Kala Naft inte inför unionsdomstolen kan göra gällande ett åsidosättande av sina grundläggande rättigheter för att bestrida den restriktiva åtgärd som det är föremål för enligt min uppfattning uppenbart felaktigt.

22 — Se domen i målet *Bank Mellat mot rådet* (ovan fotnot 6), punkt 38, och domen i målet *Bank Saderat Iran mot rådet* (ovan fotnot 6), punkt 36.

23 — Se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom av den 13 december 2007 i målet *Compagnie de navigation de la République islamique d'Iran mot Turkiet*, *Recueil des arrêts et décisions*, 2007-V, § 81.

63. Som rådet har visat,²⁴ har Kala Naft haft ett antal strukturella och funktionella kopplingar till NIOC, som är en iransk offentlig enhet, och således indirekt med iranska staten, vilket gör att NIOC kan betraktas som ett organ som kan hänföras till den iranska staten, eller åtminstone som att det inte agerar självständigt, utan för statens räkning. Det framgår otvetydigt av artikel 3.1 i dess bolagsordning att verksamhetsföremålet för denna inköpscentral är att utföra den politik som det iranska oljeministeriet har fastställt.

64. Detta konstaterande hindrar emellertid inte, enligt min uppfattning, en sådan enhet från att inför unionsdomstolarna göra gällande ett åsidosättande av dess grundläggande rättigheter i syfte att bestrida lagenligheten av den restriktiva åtgärd som den är föremål för. När det kan konstateras att talan mot de restriktiva åtgärderna i huvudsak rör grunder som avser åsidosättande av sådana grundläggande rättigheter som rätten till försvar, rätten till ett effektivt rättsskydd eller äganderätten, leder rådets resonemang helt enkelt till att de personer och enheter som på ett eller annat sätt är beroende av staten i ett tredjeland fräntas deras rätt till ett effektivt rättsmedel.

65. Vidare gör flera bestämmelser av primärrättslig rang det enkelt att underkänna detta resonemang.

66. Artikel 215 FEUF utgör den rättsliga grund som tillåter rådet att besluta om restriktiva åtgärder mot tredjeländer, personer och enheter som är bundna till dem och mot personer och enheter som inte är stater.

67. När restriktiva åtgärder har till syfte att utöva påtryckningar mot ett tredjeland, såsom är fallet i förevarande mål, kan ett sådant handlande omfatta åtgärder för frysning av tillgångar tillhörande personer eller enheter som har koppling till regimen i det berörda tredjelandet.²⁵ Det finns ingenting som tyder på att sådana personer eller enheter, på grund av deras koppling till det tredjeland mot vilket unionens handlande riktar sig, ska åtnjuta mindre omfattande garantier än dem som personer som saknar sådan koppling ett tredjeland kan göra gällande. Jag kan i detta hänseende konstatera att artikel 215 FEUF inte gör någon sådan åtskillnad när det i punkt 3 i denna artikel anges att "[d]e akter som avses i denna artikel ska innehålla nödvändiga bestämmelser om rättsliga garantier". Vidare erinras genom förklaringen till artiklarna 75 och 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt²⁶ om att de grundläggande rättigheterna och friheterna för de fysiska personer eller enheter mot vilka de restriktiva åtgärderna riktas ska respekteras utan att någon åtskillnad får göras beroende på huruvida dessa personer eller enheter har mer eller mindre nära anknytning till ett tredjeland, eller till och med är en del av ett sådant.

68. Jag vill vidare, liksom tribunalen gjorde i sina domar i de ovannämnda målen *Bank Mellat* mot rådet och *Bank Saderat Iran* mot rådet,²⁷ påpeka att varken stadgan eller fördragen innehåller bestämmelser om att juridiska personer som är organ som kan hänföras till staten inte omfattas av skyddet för de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna i nämnda stadga är tvärtom relevanta i förhållande till Kala Nafts grunder och särskilt artiklarna 17, 41 och 47, med garantier för "[v]ar och en", vilket är en formulering som även omfattar sådana juridiska personer som detta bolag.

24 — Se punkterna 44 och 46 i detta förslag till avgörande.

25 — Dom av den 16 november 2011 i mål C-548/09 P, *Bank Melli Iran* mot rådet (REU 2011, s. I-11381), punkt 69. Som generaladvokaten Mengozzi påpekade i sitt förslag till avgörande i det målet "ersätts nämligen [genomförandet av en stats politik] allt oftare av handlingar eller stöd från personer eller enheter som inte hör till denna stat, men som har tillräckligt nära band med denna stat och dess politik för att restriktiva åtgärder ska kunna riktas mot dem, trots att de egentligen avser tredjelandet" (punkt 67). Se även dom av den 13 mars 2012 i mål C-376/10 P, *Tay Za* mot rådet, enligt vilken "begreppet tredjeländer i artiklarna 60 EG och 301 EG enligt domstolens rättspraxis [kan] inbegripa ledningen i ett sådant land samt enskilda och enheter som är associerade med ledningen eller som direkt eller indirekt kontrolleras av denna" (punkt 43 och där angiven rättspraxis).

26 — Förklaring nr 25 som fogas till slutakten från den regeringskonferens som antagit Lissabonfördraget undertecknat den 13 december 2007 (EUT C 115, 2008, s. 346, och EUT C 326, 2012, s. 348).

27 — Punkt 36 respektive punkt 34.

69. Samma konstaterande kan göras avseende sekundärrätten, genom att hänvisa till skäl 25 i beslut 2010/413, i vilket anges att detta beslut ”respekterar de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i [stadgan], i synnerhet rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, rätten till egendom och rätten till skydd av personuppgifter. Beslutet bör tillämpas i enlighet med dessa rättigheter och principer”.

70. Den enda gräns som jag kan urskilja mellan huruvida ett organ som är hänförligt till staten i ett tredjeland har en möjlighet eller inte att åberopa de skydd och de garantier som är knutna till de grundläggande rättigheterna är att de sistnämnda, för att kunna åberopas med framgång, ska anpassas till karaktären hos den fysiska eller juridiska person som åberopar den.

71. Således ska det slutligen understrykas att det resonemang som rådet och kommissionen har framfört är än mer förvånande då det direkt kritiserar det i fördragen inskrivna kravet på att unionens handlande på den internationella scenen ska iaktta de grundläggande rättigheterna. Det räcker i detta hänseende att hänvisa till artikel 205 FEUF, jämförd med artikel 21 FEU.

72. Mot bakgrund av alla dessa omständigheter ska således detta resonemang underkännas och rådets första grund ogillas såsom orgrundad.

73. Allmänt sett är det enligt min uppfattning lämpligt att domstolen som i förevarande fall har ombetts att sätta stopp för det synsätt som rådet och kommissionen vid ett flertal tillfällen har gett uttryck för i andra mål och som tribunalen bekräftade i sin dom av den 19 maj 2010 i målet *Tay Za mot rådet*,²⁸ enligt vilken de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till försvar, inte är tillämpliga på personer och enheter som anges i bilagan till en förordning om antagande av ett system med restriktiva åtgärder mot ett tredjeland.²⁹ Detta argument behandlas i punkterna 86–91 i den överklagade domen. Det grundar sig på en, enligt min mening artificiell, åtskillnad mellan de personer och de enheter som de restriktiva åtgärderna riktar sig mot på grund av deras egna verksamheter och dem som åtgärderna riktar sig mot på grund av att de ingår i en generell kategori av personer och enheter. Endast de första kan göra gällande rättigheterna till försvar.

74. Även om tribunalen i den överklagade domen kom fram till ett tillfredsställande resultat, genom att den medgav att principen om iakttagande av rätten till försvar kunde åberopas av Kala Naft, är det resonemang som den utvecklade i punkt 88 i domen enligt min uppfattning inte korrekt. Tribunalen konstaterade att till skillnad från vad som var fallet i det ovannämnda målet *Tay Za mot rådet* ”har de restriktiva åtgärderna riktats mot [Kala Naft] på grund av att det antas självt ha medverkat till kärnvapenspridning och inte på grund av att det ingår i en generell kategori av personer och enheter som är knutna till Islamiska republiken Iran”. Tribunalen stöder således uppfattningen att det ska göras en åtskillnad mellan två kategorier av personer och enheter med hänsyn till deras behörighet att åberopa rätten till försvar. Förevarande mål illustrerar emellertid att en sådan åtskillnad saknar relevans. Som jag kommer att redogöra för nedan är de strukturella band som Kala Naft har med iranska staten just en av de faktorer som gör det möjligt att anta att bolaget stöder Irans kärntekniska program.

28 — Mål T-181/08 (REG 2010, s. II-1965), punkterna 121–123.

29 — Jag delar i detta hänseende den bedömning som generaladvokaten Mengozzi gjorde i punkterna 55–58 i hans förslag till avgörande i det mål som ledde till domen i det ovannämnda målet *Tay Za mot rådet*.

75. Tribunalen skulle som grund för sitt resonemang, beträffande rätten till försvar, kunna ha nöjt sig med att hävda att unionslagstiftaren inte föreskrivit någon sådan åtskillnad. Det var således med rätta som den i punkt 90 i sin dom angav att "[i] artikel 24.3 och 24.4 i beslut 2010/413, artikel 15.3 i förordning [(EG)] nr 423/2007³⁰ och artikel 36.3 och 36.4 i förordning nr 961/2010 föreskrivs i vilket fall som helst bestämmelser om skydd för rätten till försvar för enheter mot vilka restriktiva åtgärder vidtas med stöd av dessa rättsakter" och att "[u]nionsdomstolen prövar sedan huruvida dessa rättigheter har iakttagits".

IV – Den andra grunden angående motiveringen till den restriktiva åtgärden, Kala Nafts rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd och huruvida motiveringen var välgrundad

76. Genom sin andra grund som omfattar tre delar har rådet kritiserat följande punkter i den överklagade domen.

77. Tre skäl angavs som motivering till beslutet om de restriktiva åtgärderna mot Kala Naft. I den överklagade domen fastställde tribunalen att grunden avseende ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten inte kunde godtas i den del den avsåg rådets första och andra skäl. Beträffande det första skälet ansåg tribunalen att den givna motiveringen hade gjort det möjligt för Kala Naft att kontrollera huruvida de angripna rättsakterna var välgrundade och att försvara sig vid tribunalen samt för tribunalen att utöva sin kontroll.³¹ Vad avsåg det andra skälet ansåg tribunalen att detta gjort det möjligt för Kala Naft att bestrida det påstådda försöket till köp och göra gällande att de ytterst slitstarka legeringsportar som bolaget använt enbart var avsedda för kärnindustrin.³²

78. Tribunalen godtog emellertid samma grund i den del den avsåg det tredje skälet och gav därvid följande förklaring:

"79. Däremot är det tredje skälet, att sökandebolaget har kopplingar till företag som deltar i Irans kärntekniska program, otillräckligt. Detta skäl gör det nämligen inte möjligt för sökandebolaget att utläsa vilka typer av förbindelser som bolaget anklagas för att ha och med vilka enheter, med följd att det inte kan kontrollera huruvida detta påstående är välgrundat och med någon form av precision bestrida påståendet."

79. Tribunalen beslutade således i punkt 80 i den angivna domen att "de angripna rättsakterna följaktligen [ska] ogiltigförklaras såvitt avser det tredje skälet". Den preciserade därefter i punkt 81 i den överklagade domen att "[d]e tre skälen är självständiga och ovannämnda konstaterande leder inte till att de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de innebär att det inrättas restriktiva åtgärder riktade mot sökandebolaget. Det tredje skälet kan emellertid inte beaktas vid prövningen av övriga grunder för talan, särskilt gäller detta den åttonde grunden avseende oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna."

80. Vidare besvarade tribunalen, inom ramen för sin bedömning av den tredje grunden avseende åsidosättande av Kala Nafts rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, detta bolags argument att det inte fått tillgång till uppgifter och omständigheter i rådets handlingar som berörde detta bolag, trots dess uttryckliga begäran om att få tillgång till dessa, vilken framförts i skrivelse av den 12 september 2010. Genom denna skrivelse begärde Kala Naft i huvudsak att rådet "med en rimlig detaljeringsnivå" skulle lämna upplysningar avseende de tre angivna skälen. Efter att ha påpekat att rådet inte hade besvarat denna begäran i sin skrivelse av den 28 oktober 2010, drog tribunalen slutsatsen att rådet hade åsidosatt Kala Nafts rätt till försvar genom att inte besvara begäran om

30 — Rådets förordning (EG) av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1).

31 — Punkt 77 i den överklagade domen.

32 — Punkt 78 i den överklagade domen.

tillgång till handlingar som bolaget framställt i rätt tid.³³ Tribunalen drog därefter slutsatsen att det förelåg ett åsidosättande av detta bolags rätt till ett effektivt domstolsskydd, vilket föranledde den att bifalla talan på den tredje grunden och följaktligen att ogiltigförklara de angripna rättsakterna i den del de avsåg Kala Naft.

81. Tribunalen påpekade att rådet hade bekräftat att det i dess akt inte fanns några bevis eller uppgifter annat än vad som angetts i motiveringen till de angripna rättsakterna och ansåg, mot denna bakgrund och för att tillgodose intresset av god rättskipning, det lämpligt att pröva den sjunde och den åttonde grunden. Dessa grunder avsåg felaktig rättstillämpning vad gällde begreppet medverkan till kärnavapenspridning samt en oriktig bedömning av omständigheterna kring Kala Nafts verksamhet.

82. Vad gäller den sjunde grunden beträffande felaktig rättstillämpning med avseende på begreppet medverkan till kärnavapenspridning utvecklade tribunalen följande resonemang:

- ”113 Såsom framgår av punkt 77 ... grundar sig rådets första skäl inte på ett faktiskt handlande som medför att sökandebolaget medverkat till kärnavapenspridning. Det grundar sig nämligen på konstaterandet att det finns en särskild risk att sökandebolaget medverkar till kärnavapenspridning på grund av dess ställning som inköpscentral för [NIOC]-koncernen.
- 114 I artikel 20.1 i beslut 2010/413 föreskrivs emellertid att tillgångarna ska frysas hos 'personer och enheter ... som ... ger stöd till' kärnavapenspridning. Likaledes avser artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 och artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010 särskilt enheter som 'ger stöd' till kärnavapenspridning.
- 115 Enligt den av lagstiftaren valda formuleringen förutsätts det för att restriktiva åtgärder ska antas mot en enhet på grund av att den gett stöd till kärnavapenspridning att denna dessförinnan har agerat på ett sätt som motsvarar detta kriterium. Enbart risken för att den aktuella enheten i framtiden ska ge stöd till kärnavapenspridning är däremot inte tillräcklig.
- 116 Rådet gjorde sig således skyldigt till felaktig rättstillämpning när det gjorde en motsatt tolkning av artikel 20.1 i beslut 2010/413, artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 och artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010.
- 117 Rådet har även gjort gällande att det med stöd av artikel 215.1 FEUF har befogenhet att helt avbryta de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland eller att anta sektoriella restriktiva åtgärder med avseende på detta tredjeland.
- 118 Denna omständighet är emellertid utan verkan i förevarande fall. I de bestämmelser som ligger till grund för de restriktiva åtgärderna mot sökandebolaget, vilka anges i punkt 116 ..., föreskrivs nämligen inte några allmänna eller sektoriella åtgärder, utan individuella åtgärder.
- 119 Mot denna bakgrund ska talan vinna bifall såvitt avser den sjunde grunden. De angripna rättsakterna ogiltigförklaras följaktligen i den del de avser det första skälet.”

83. Slutligen gjorde tribunalen, vad gällde den åttonde grunden avseende en oriktig bedömning av omständigheterna rörande sökandebolagets verksamhet, följande bedömning:

- ”120 Tribunalen erinrar inledningsvis om att mot bakgrund av vad som framkommit vid prövningen av den andra och den sjunde grunden ... ska prövningen av förevarande grund endast avse rådets andra skäl. Rådet har med detta skäl gjort gällande att sökandebolaget försökt köpa in ytterst slitstarka legeringsportar som saknar användningsområden utanför kärnindustrin.

33 — Punkterna 98–101 i den överklagade domen.

- 121 Sökandebolaget har härvid, tvärtemot vad rådet angett i motiveringen till de angripna rättsakterna, gjort gällande att de portar som anskaffats inte används enbart inom kärnindustrin, utan även inom olje-, gas- och petrokemisektorerna.
- 122 Rådet, som stöds av kommissionen, har bestritt sökandens argument. Rådet har gjort gällande att bolaget inte har visat att det aldrig försökt köpa in ytterst slitstarka legeringsportar som saknar användningsområden utanför kärnindustrin.
- 123 Domstolsprövningen av en rättsakts laglighet, när rättsakten innebär att restriktiva åtgärder vidtas mot en enhet, omfattar enligt rättspraxis dels bedömningen av de fakta och omständigheter som har åberopats som grund för beslutet, dels prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning. Om rättsakten ifrågasätts ankommer det på rådet att ange dessa fakta och omständigheter, så att unionsdomstolen kan pröva dem (se, för ett liknande resonemang, [dom av den 14 oktober 2009,] i ... målet Bank Melli Iran mot rådet [T-390/08, s. II-3967], punkterna 37 och 107).
- 124 Rådet har i förevarande fall inte lagt fram någon upplysning eller bevisning som stöd för det andra skälet utöver den motivering som åberopas i de angripna rättsakterna. Rådet har själv medgett att det är fråga om rena påståenden, vilka inte stöds av någon bevisning, om att sökandebolaget försökt köpa in ytterst slitstarka legeringsportar som saknar användningsområden utanför kärnindustrin.
- 125 Tribunalen konstaterar därför att rådet inte har framlagt några bevis för de påståenden som gjorts vad gäller det andra skälet.
- 126 Talan ska följaktligen vinna bifall såvitt avser den åttonde grunden vad gäller rådets andra skäl. De angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de avser sökandebolaget.”

A – Parternas argument

84. Rådet har för det första gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att undersöka vart och ett av de tre skäl som låg till grund för upptagandet av Kala Naft i förteckningen separat och åtskilt, samt ur olika synvinklar. I synnerhet skulle, vid bedömningen av huruvida stöd till kärnvapenspridning gavs, det första skälet vara relevant i samband med de andra skäl som anförts för att ta upp Kala Naft i förteckningen. Tribunalen har således gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att inte beakta relationen mellan detta första skäl och de övriga skälen.

85. För det andra har rådet gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att, vid sin prövning av det andra och det tredje skälet, inte i tillräcklig utsträckning beakta den omständigheten att dessa skäl var grundade på upplysningar från hemliga källor. Rådet har påpekat att Islamiska republiken Irans verksamhet för kärnvapenspridning är hemlig, att den inte har deklarerats till IAEA och att den har anklagats för överträdelse av säkerhetsrådets resolutioner. Även den verksamhet som Kala Naft kritiserats för i det andra och det tredje skälet är hemlig och de grunder på vilka den konstaterats härrör från hemliga källor.

86. Vissa medlemsstater kan emellertid opponera sig mot att upplysningar som härrör från hemliga källor lämnas i den mån dessa kan göra det möjligt att identifiera de personer som lämnat dessa upplysningar eller avslöja vilken metod som använts för att erhålla upplysningarna. Således skulle de berörda människornas liv eller säkerhet kunna skadas och den metod som använts för att erhålla sådana upplysningar riskera att äventyras.

87. Rådet har även angett att dessa upplysningar kan ha lämnats konfidentiellt till en medlemsstat av ett tredjeland, varvid det sistnämnda kan ha vägrat att tillåta utlämning av dessa. I en sådan situation skulle det även vara nödvändigt att respektera att dessa upplysningar var hemliga, för att inte riskera att äventyra det internationella samarbetet mellan medlemsstaterna och tredjeländerna.

88. Rådet har härav dragit slutsatsen att när en medlemsstat föreslår att en person eller enhet ska upptas i förteckningen, men den bevisning och de upplysningar som styrker eller preciserar skälen för upptagandet härrör från hemliga källor, har det en rätt att göra detta upptagande enbart på grundval av anförandet av de skäl som denna medlemsstat har gjort gällande. Rådet har preciserat att skälen ska vara objektivt sannolika, vilket är fallet i förevarande mål.

89. Vid förhandlingen underströk rådet, för att visa att skälen var objektivt sannolika, den omständigheten, vilken påpekas i skäl 17 i säkerhetsrådets resolution 1929 (2010), att "utrustning för kemiska processer samt material som krävs inom den petrokemiska industrin har mycket gemensamt med den utrustning och de material som krävs för viss känslig verksamhet inom kärnbränslecykeln".

90. Enligt rådet överensstämmer dess synsätt med principen om ömsesidigt förtroende som ska gälla mellan medlemsstaterna och mellan dessa och unionens institutioner, och som är berättigad av den omständigheten att värderingarna angående iakttagande av de grundläggande rättigheterna är gemensamma för medlemsstaterna och unionen. Vidare överensstämmer denna slutledning med principen om lojalt samarbete, såsom den anges i artikel 4.3 första stycket FEU. Det skulle således vara överdrivet att kräva att en medlemsstat inkommer med bevisning och upplysningar även om de härrör från en hemlig källa.

91. Rådet har i övrigt citerat flera rättsfall från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, angående artikel 6.1 i Europakonventionen, av vilka det framgår att "rätten att få tillgång till relevant bevisning inte är absolut. Det kan föreligga konkurrerande intressen i ett brottmål, såsom nationell säkerhet eller behovet av att skydda vittnen som riskerar att drabbas av vedergällning eller av att hålla polisens brottsundersökningsmetoder hemliga, vilka måste vägas mot den anklagades rättigheter"³⁴.

92. Enligt rådet ska detta konstaterande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna angående straffrättsliga anklagelser i än högre grad gälla de i förevarande mål aktuella restriktiva åtgärderna, eftersom de inte utgör straffrättsliga påföljder utan åtgärder av förebyggande karaktär.³⁵

93. Av samtliga dessa skäl anser rådet att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att finna att rådet skulle frambringa bevisning för att styrka det andra skälet (nämligen Kala Nafts försök att köpa in ytterst slitstarka legeringsportar som saknar användningsområden utanför kärnindustrin) och för att närmare precisera det tredje skälet i denna motivering (nämligen att Kala Naft är knutet till företag som medverkar i Irans kärntekniska program). Rådet anser även att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att anse att rådet hade åsidosatt Kala Nafts rätt till försvar genom att inte svara på dess begäran om att bli informerad om detaljerna kring de omständigheter som lagts bolaget till last.

94. Kala Naft har som svar på dessa argument för det första gjort gällande att det är rådet självt som har angett att varje del av den motivering som ges i de angripna rättsakterna i sig är tillräcklig för att berättiga dess beslut. Tribunalen har inte gjort sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning genom att ogilla den tredje grunden och dessutom ska rådets grund anses vara ny och således avvisas.

34 — Se Europadomstolens dom av den 16 februari 2000 i målet Jasper mot Förenade kungariket (*Recueil des arrêts et décisions* 2000-II), § 52, av den 16 februari 2000 i målet i Rowe och Davis mot Förenade kungariket (*Recueil des arrêts et décisions* 2000-II), § 61, av den 16 februari 2000 i målet Fitt mot Förenade kungariket (*Recueil des arrêts et décisions* 2000-II), § 45, och av den 24 april 2007 i målet V. mot Finland, § 75.

35 — Rådet har i detta hänseende hänvisat till dom av den 3 september 2008 i de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen (REG 2008, s. I-6351), punkt 358.

95. Kala Naft har, genom att för egen räkning återge tribunalens resonemang i punkterna 114 och 115 i den överklagade domen, för det andra gjort gällande att det första skälet, som i sig saknar bärkraft, inte kunde få till följd att det tredje skälet skulle godkännas.

96. För det tredje har Kala Naft gjort gällande att, även om det första och det tredje skälet tolkas tillsammans, förblir det sistnämnda obskyrt, eftersom det är omöjligt att förstå vilka bolag och vilka band rådet hänvisar till.

97. När det gäller bevisning har Kala Naft gjort gällande att rådet åberopade bevisningens konfidentialitet först vid förhandlingen. Det rör sig således om en ny grund som artikel 48.2 i tribunalens rättegångsregler hindrade den från att pröva.

98. Kala Naft har, med hänvisning till domen i det ovannämnda målet Kadi och Al Barakaat International Foundation mot rådet och kommissionen och tribunalens dom av den 21 mars 2012 i målet Fulmen mot rådet,³⁶ gjort gällande att unionsdomstolarna måste kunna pröva frågan huruvida åtgärder för frysning av tillgångar är lagenliga och välgrundade, utan hinder av att det påstås att bevisning eller andra uppgifter som rådet har använt sig av är hemliga eller på annat sätt konfidentiella.

99. Bolaget har understrukt att rådet inte har gett det någon upplysning alls. Kala Naft har erinrat om att frysningen av tillgångar har motiverats av den omständigheten att det har försökt köpa in material (ytterst slitstarka legeringsportar) som saknar användningsområden utanför kärnindustrin och har anknytning till bolag som medverkar till det kärntekniska programmet. Kala Naft kan inte se varför lämnandet av upplysningar i detta hänseende skulle medföra någon säkerhetsrisk för rådets informatörer eller för medlemsstaterna. Bolaget anser i stället att denna påstådda konfidentialitet döljer avsaknaden av konkreta bevis och har påpekat att rådet inte har föreslagit någon konkret åtgärd som gör det möjligt att lösa problemet, såsom att upplysningar lämnas bakom stängda dörrar.

B – Bedömning

100. Det ska inledningsvis påpekas att jag inte instämmer med det resonemang som tribunalen har fört och det resultat som det leder fram till. Att jag är oenig med tribunalen kan till stor del förklaras genom den omständigheten att tribunalen, enligt min uppfattning, i otillräcklig utsträckning har beaktat det sammanhang i vilket de restriktiva åtgärderna har antagits mot Islamiska republiken Iran och det förebyggande syftet med dessa åtgärder.

1. Det generella sammanhang som motiverar de restriktiva åtgärder som antagits mot Islamiska republiken Iran

101. Detta sammanhang utmärks av ett konstaterande, uttryckt i skäl 4 till säkerhetsrådets resolution 1929 (2010), nämligen att ”som har bekräftats i rapporterna från IAEA:s verkställande direktör ... har Iran varken helt och varaktigt avbrutit all sin verksamhet avseende anrikning, upparbetning och tungt vatten ..., eller samarbetat med IAEA med avseende på de aktuella frågor som är överhängande och som måste klargöras för att utesluta en eventuell militär dimension i dess kärntekniska program, eller vidtagit de övriga åtgärder som IAEA:s styrelse begärt, eller uppfyllt villkoren i säkerhetsrådets

36 — Målen T-439/10 och T-440/10 (REU 2012, s. II-0162).

resolutioner 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007) och 1803 (2008)". Säkerhetsrådet har mot bakgrund av detta konstaterande bland annat, i punkt 5 i resolution 1929 (2010), beslutat att "Iran ska utan dröjsmål fullständigt och utan reservationer uppfylla sina skyldigheter enligt det kontrollavtal³⁷ som denna stat ingått med IAEA".

102. Islamiska republiken Irans konstanta vägran att genomföra dessa resolutioner och att samarbeta med IAEA föranledde säkerhetsrådet att utöva påtryckningar mot denna stat för att övertala den att rätta sig efter sina internationella skyldigheter. De åtgärder som beslutades för detta syfte är avsedda att fortsätta så länge säkerhetsrådet inte, på grund av den vägran att samarbeta som Islamiska republiken Iran har gett uttryck för, förfogar över tillräckliga garantier för att denna stats kärntekniska program har alltigenom fredliga syften.

103. Förutom att de restriktiva åtgärder som säkerhetsrådet beslutat om är avsedda att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran för att förmå den att iaktta sina internationella skyldigheter, har de som framgår av skäl 21 i resolution 1929 (2010) till syfte att hindra Irans utveckling av känslig teknik till stöd för landets kärnenergiprogram och missilprogram.

104. Denna resolution betonar således, liksom den föregående, den risk för spridning som Irans kärntekniska program innebär³⁸ och nödvändigheten att förebygga denna risk.

105. Bland de förebyggande åtgärder som föreskrivs i resolution 1929 (2010) förekommer, i punkt 21 i denna, i förlängningen av vad som föreskrevs i föregående resolutioner,³⁹ fryshet av tillgångar och ekonomiska resurser angående vilka staterna har information som ger dem rimliga skäl att anse att de skulle kunna medverka till Islamiska republiken Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare.

2. Den förebyggande karaktären av de restriktiva åtgärderna mot Islamiska republiken Iran

106. Domstolen har otvetydigt slagit fast att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Islamiska republiken Iran är av förebyggande karaktär. I sin dom i målet Bank Melli mot rådet (ovan fotnot 25) angav den att "[d]et framgår av förordningens skäl och bestämmelserna [i förordning nr 423/2007] i sin helhet att den – med hänsyn till den risk som den statens kärnteknikpolitik innebär – syftar till att hindra eller bromsa den politiken genom ekonomiskt restriktiva åtgärder".⁴⁰ Domstolen preciserade att "det inte [är] allmänna aktiviteter avseende kärnvapenspridning som bekämpas, utan de särskilda riskerna med det iranska kärnvapenprogrammet".⁴¹

107. I domen av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl.,⁴² angav domstolen att "[d]et framgår nämligen otvetydigt av såväl resolution 1737 (2006), och i synnerhet av punkterna 2 och 12 däri, som gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp,⁴³ och i synnerhet skälen 1 och 9 däri, att de åtgärder som vidtagits mot Islamiska republiken Iran är preventiva, i den meningen att deras syfte är att förhindra en kärnvapenspridning i denna stat".⁴⁴

37 — Avtal mellan Iran och IAEA avseende tillämpning av kontroller inom ramen för fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen (INFCIRC/214), som trädde i kraft den 15 maj 1974.

38 — Se bland annat skälen 16, 17 och 22 i resolution 1929 (2010).

39 — Se bland annat punkt 12 i resolution 1737 (2006).

40 — Punkt 68.

41 — Ibidem.

42 — Mål C-72/11 (REU 2011, s. I-14285).

43 — Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 februari 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 61, s. 49).

44 — Domen i det ovannämnda målet Afrasiabi m.fl. (punkt 44).

108. Det är intressant att notera att domstolen av detta konstaterande drog en direkt konsekvens avseende tolkningen av begreppet "ekonomiska resurser" i den mening som avses i artikel 1 i i förordning nr 423/2007. Domstolen angav således, mot bakgrund av den förebyggande karaktären hos de restriktiva åtgärder som beslutats mot Islamiska republiken Iran, att "det relevanta kriteriet för att detta begrepp ska kunna tillämpas ... är *risken* för att den berörda egendomen används för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster som kan bidra till kärnvapenspridning i Iran".⁴⁵ Vid tolkningen av artikel 7.3 i förordning nr 423/2007, om förbudet att ställa tillgångar eller ekonomiska resurser till förfogande för fysiska eller juridiska personer som anges i en förteckning, beaktade domstolen den omständigheten att en egendom, i den mening som avses i artikel 1 i i denna förordning "i sig medför en *risk för ett kringgående* till förmån för kärnvapenspridning i Iran"⁴⁶, och underströk att "[d]en ekonomiska resursen, som i det aktuella fallet utgörs av en sintringsugn, består ... i att *möjliggöra tillverkningen* av komponenter till kärnvapenmissiler och således bidra till kärnvapenspridningen i Iran"⁴⁷.

109. Detta synsätt, vilket överensstämmer med försiktighetsprincipen och som, vad avser en tolkning av de unionsrättsliga bestämmelserna på området frysning av tillgångar, innebär att resonemangets kärna är de restriktiva åtgärdernas förebyggande syfte, ska enligt min uppfattning upprätthållas av domstolen.

110. Om domstolen avser att vara konsekvent i förhållande till sin bedömning i domen i det ovannämnda målet Afrasiabi m.fl., och ge de upprepade hänvisningarna till de restriktiva åtgärdernas förebyggande karaktär en mening, bör den således, som jag kommer att få tillfälle att redogöra för nedan, finna att de restriktiva åtgärdernas förebyggande karaktär kräver att domstolen anpassar sin prövning, särskilt när det gäller bedömningen av huruvida en person eller enhet ska anses ge stöd till kärnvapenspridning.

3. Den specifika bakgrunden till upptagandet av Kala Naft i förteckningen

111. För att förebygga den risk för spridning som Irans kärntekniska program representerar och öka påtryckningarna mot Islamiska republiken Iran, vidgade resolution 1929 (2010) räckvidden för de tidigare restriktiva åtgärderna och föreskrev ytterligare restriktiva åtgärder mot denna stat.

112. Resolutionen angav i detta syfte flera ekonomiska sektorer vars verksamheter kan ge stöd till kärnkraftsverksamhet som medför en risk för kärnvapenspridning. Bland dessa verksamheter förekommer bland annat energisektorn, och i synnerhet gas- och oljeindustrin.

113. Skäl 17 i resolution 1929 (2010) anger tydligt varför denna sektor avses. Säkerhetsrådet har i detta skäl nämligen understrukt "den potentiella kopplingen mellan Irans inkomster från energisektorn och finansieringen av [Islamiska republiken] Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet" och "att utrustning för kemiska processer samt material som krävs inom den petrokemiska industrin har mycket gemensamt med den utrustning och de material som krävs för viss känslig verksamhet inom kärnbränslecykeln".

114. Islamiska republiken Irans energisektor ingår således bland de sektorer som de restriktiva åtgärderna avser av den dubbla anledningen att de ger denna stat intäkter som skulle kunna användas för att finansiera kärnkraftsverksamhet som medför en risk för kärnvapenspridning, och att den egendom som den petrokemiska industrin använder skulle kunna användas för att utveckla Irans kärntekniska program.

45 — Ibidem (punkt 46). Min kursivering.

46 — Ibidem (punkt 47). Min kursivering.

47 — Ibidem (punkt 48). Min kursivering.

115. De restriktiva åtgärderna riktar sig således särskilt mot denna sektor på grund av den risk för kärnavapenspridning som den medför.

116. Detta fastställande av en för den iranska energisektorn specifik risksituation bekräftades av Europeiska rådet i förklaringen av den 17 juni 2010, där rådet uppmanas att vidta åtgärder för att genomföra de åtgärder som föreskrivs i resolution 1929 (2010) samt kompletterande åtgärder. Bland de sektorer som dessa åtgärder skulle avse anges ”de stora sektorerna inom gas- och oljeindustrin, med förbud mot nya investeringar, teknisk assistans och överföring av teknologi, utrustning och tjänster knutna till denna sektor”⁴⁸.

117. I enlighet med Europeiska rådets förklaring, föreskrev beslut 2010/413 i dess artikel 4.1 att ”[f]örsäljning, leverans eller överföring av viktig utrustning och teknik till [flera] nyckelsektorer inom olje- och naturgasindustrin i Iran, eller till iranska eller iranskägda företag med verksamhet inom dessa sektorer utanför Iran, från medlemsstaternas medborgare, eller från medlemsstaternas territorium, eller med användning av fartyg eller luftfartyg som står under medlemsstaternas jurisdiktion ska vara förbjuden, vare sig utrustningen och tekniken har ursprung i medlemsstaternas territorium eller inte”.

118. Som komplement till denna åtgärd föreskrevs i beslut 2010/413 även åtgärder för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser avseende ytterligare personer och enheter, samt ytterligare restriktioner för handel med varor och teknik med dubbla användningsområden.

119. Genom förordning nr 961/2010 genomfördes de ytterligare restriktiva åtgärder som föreskrevs i beslut 2010/413. I dess bilaga VI ges således en förteckning över den viktiga utrustning och teknik som är avsedd för de, i artikel 8.2 i denna förordning nämnda, viktiga iranska olje- och gassektorerna. I bilagan preciseras även räckvidden för de ytterligare handelsrestriktionerna avseende varor och teknik med dubbla användningsområden, med hänvisning till rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden.⁴⁹

120. Vidare ansåg rådet, mot bakgrund av ”det särskilda hot mot internationell fred och säkerhet som Islamiska republiken Iran utgör”⁵⁰, det nödvändigt att anpassa förteckningen över frysning av tillgångar.

121. Det var mot denna bakgrund som Kala Naft upptogs i den förteckning över de personer och enheter som anges i bilaga II i beslut 2010/413 och i bilaga VIII i förordning nr 961/2010. Denna bakgrund präglas av två syften. För det första vill man utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran genom att paralysera en strategisk sektor som för detta land är en viktig källa av intäkter som potentiellt kan användas till utveckling av dess kärntekniska program.

122. För det andra önskade unionslagstiftaren – mot bakgrund av säkerhetsrådets konstaterande i dess resolution 1929 (2010) att utrustning för kemiska processer samt material som krävs inom den petrokemiska industrin hade mycket gemensamt med den utrustning och de material som krävs för viss känslig verksamhet inom kärnbränslecykeln, samt att det var nödvändigt att begränsa handeln med varor och teknik med dubbla användningsområden – förebygga risken för att varor och teknik avsedda för företag inom olje- och gasindustrin i realiteten skulle komma att gynna Islamiska republiken Irans kärnavapenverksamhet. Denna önskan medförde inte bara restriktioner för handeln med avgörande utrustning och teknik som kunde användas inom den iranska olje- och gasindustrin, utan även frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för en sådan enhet som Kala Naft, vars verksamhet är att köpa in varor till förmån för företag som är verksamma inom denna sektor.

48 — Punkt 4 i bilaga II till Europeiska rådets förklaring.

49 — EUT L 134, s. 1.

50 — Se skäl 15 i förordning nr 961/2010.

123. Det ska i detta hänseende erinras om att Kala Naft har som verksamhetsföremål att fungera som inköpscentral för NIOC-koncernens olje-, gas- och petrokemiverksamheter.

124. I den överklagade domen utvecklade tribunalen ett resonemang som bortser från dessa faktiska omständigheter och som inte beaktar det förhållandet att det var lagligheten av en förebyggande åtgärd och inte av en repressiv åtgärd som den skulle bedöma. Genom att inte beakta detta sakförhållande gjorde tribunalen sig skyldig till felaktig rättstillämpning i flera hänseenden.

4. Huruvida tribunalens rättstillämpning var felaktig i flera hänseenden

a) Motiveringsskyldigheten

125. Skyldigheten att till den person eller enhet som upptas i förteckningen meddela skälen för detta föreskrivs uttryckligen i artikel 24.3 i beslut 2010/413, artikel 15.3 i förordning nr 423/2007 och artikel 36.3 i förordning nr 961/2010.

126. När det gäller kontrollen av huruvida de skäl som meddelats den upptagna personen eller enheten är tillräckliga, ska det hänvisas till domstolens fasta praxis angående motiveringsskyldigheten i unionens rättsakter.⁵¹ Motiveringen av en rättsakt ska i huvudsak göra det möjligt för dem som berörs därav att få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och för den behöriga domstolen att utöva sin prövning. I motiveringen ska anges de specifika och konkreta skäl till varför den behöriga myndigheten har ansett att den berörde skulle vara föremål för en restriktiv åtgärd, så att denna motivering gör det möjligt för den berörde att förstå vad som läggs den till last och så att denne kan försvara sig på ett effektivt sätt genom att bestrida de åberopade skälen. Iakttagande av motiveringsskyldigheten ska tillåta den berörde att på ett ändamålsenligt sätt kunna utnyttja de överklagandemöjligheter som står till dennes förfogande för att bestrida lagligheten av beslutet om upptagande i förteckningen.

127. Motiveringskravet varierar beroende på den aktuella rättsaktens karaktär och det sammanhang i vilket den antagits. Detta krav ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt eller personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar. Det krävs inte att samtliga faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av huruvida en motivering är tillräcklig inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån sammanhanget och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området.⁵² En rättsakt som går någon emot ska anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att denne har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot honom eller henne.⁵³

128. Efter att ha erinrat om denna rättspraxis gjorde tribunalen, som ansåg att rådet hade åberopat tre självständiga skäl, en separat prövning av vart och ett av dem. Efter denna prövning drog tribunalen slutsatsen att de två första skälen var tillräckliga, men ansåg att det tredje skälet var otillräckligt.

129. Följaktligen slog tribunalen, i punkt 80 i den överklagade domen, fast att "[v]ad avser det tredje skälet ska [grunden att motiveringsskyldigheten har åsidosatts] godtas och de angripna rättsakterna följaktligen ogiltigförklaras såvitt avser det tredje skälet". Därefter preciserade den, i punkt 81 i den överklagade domen, att "[d]e tre skälen är självständiga och ovannämnda konstaterande leder inte till

51 — Se, bland annat, domarna av den 15 november 2012 i de förenade målen C-539/10 P och C-550/10 P, Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa, punkt 138 och följande punkter, och i målet C-417/11 P, rådet mot Bamba, punkt 49 och följande punkter.

52 — Se, bland annat, domarna i målen Al-Aqsa mot rådet och Nederländerna mot Al-Aqsa (ovan fotnot 51), punkterna 139 och 140, samt domen i målet rådet mot Bamba (ovan fotnot 51), punkt 53.

53 — Se, bland annat, domen i målet rådet mot Bamba (ovan fotnot 51), punkt 54.

att de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de innebär att det inrättas restriktiva åtgärder riktade mot sökandebolaget” varefter den angav att ”[d]et tredje skälet kan emellertid inte beaktas vid prövningen av övriga grunder för talan, särskilt gäller detta den åttonde grunden avseende oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna”.

130. Jag vill påpeka att det föreligger en motsägelse mellan punkterna 80 respektive 81 i den överklagade domen, då tribunalen i den första punkten slog fast att de angripna rättsakterna skulle ogiltigförklaras såvitt avsåg det tredje skälet innan den omedelbart tog tillbaka denna slutsats i den andra punkten.

131. Även om den relativiseras i punkt 81 i den överklagade domen, är punkt 80 i den domen under all kritik, eftersom den anger att konstaterandet att ett av tre skäl inte är tillräckligt precist och konkret utgör ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten. Denna slutsats är enligt min uppfattning felaktig. Motiveringen ska tvärtom betraktas som en helhet och eftersom åtminstone en del av motiveringen kan anses vara tillräckligt precis och konkret ska motiveringsskyldigheten anses ha uppfyllts.

132. Motiveringen ska nämligen anses vara tillräcklig när den berörda personen eller enheten har möjlighet att förstå skälen till varför den upptagits i förteckningen och bestrida dessa skäl. Med hänsyn till de aktuella åtgärdernas förebyggande karaktär, ska dessa skäl återspegla på vilket sätt en verksamhet, ett beteende eller personens eller enhetens förbindelser kan ge stöd till utvecklingen av Irans kärntekniska program. Skälen ska vidare tolkas mot bakgrund av det sammanhang i vilket de restriktiva åtgärderna ingår. Det är i detta hänseende inom ramen för bedömningen av huruvida motiveringen är tillräcklig viktigt att beakta den omständigheten att den i förteckningen upptagna personen eller enheten, i förekommande fall, känner till denna bakgrund.

133. Från den tidpunkten då motiveringen till en restriktiv åtgärd, sedd i det sammanhang i vilket denna åtgärd ingår, på ett tillräckligt precist och konkret sätt identifierar den risk som en persons eller enhets verksamhet, beteende eller band medför avseende kärnvapenspridning, ska motiveringsskyldigheten anses vara uppfylld.

134. Vidare har jag vissa betänkligheter beträffande den metod som består i att separat undersöka skälen till de restriktiva åtgärderna utan att sätta dem i relation till varandra. Denna metod kan leda till ett snedvridet och artificiellt resultat. Även om det ska erkännas att det tredje skälet inte är något gott exempel på precision, anser jag att bedömningen av detta skäl kan bli annorlunda beroende på huruvida det bedöms isolerat eller i relation till de andra skälen. I övrigt borde tribunalen även där ha beaktat det sammanhang i vilket frysningen av Kala Nafts tillgångar och ekonomiska resurser ingår.

135. Som jag har angett ovan har det i detta hänseende inte bestritts att Kala Naft är strukturellt och funktionellt kopplat till det offentliga bolaget NIOC, som står under iranska statens kontroll, och att det har till syfte att fungera som inköpscentral till NIOC-koncernens olje-, gas- och petrokemiska industri. Vidare har säkerhetsrådet gjort gällande ett eventuellt samband mellan de intäkter som iranska staten uppbär från sin energisektor och finansieringen av dess kärnkraftsverksamhet som medför en risk för kärnvapenspridning, och det har varnat staterna beträffande den omständigheten att utrustning för kemiska processer samt material som krävs inom den petrokemiska industrin har mycket gemensamt med den utrustning och de material som krävs för viss känslig verksamhet inom kärnbränslecykeln.

136. Det är enligt min uppfattning mot denna bakgrund och de övriga omständigheter som anges i motiveringen som tribunalen skulle ha bedömt huruvida påståendet att Kala Naft har anknytning till de bolag som medverkar i Irans kärntekniska program.

137. Med hänsyn till dessa omständigheter anser jag, utan betänkligheter att motiveringen till de angripna rättsakterna är tillräcklig, då den gör det möjligt för Kala Naft att, mot bakgrund av ett sammanhang som det inte kan påstå sig vara ovetande om, förstå på vilket sätt dess verksamhet, dess beteende och de påstådda kopplingarna kunde medverka till utvecklingen av Irans kärntekniska program, och således medföra en risk för kärnvapenspridning.

138. Tribunalen gjorde således, i punkt 80 i den överklagade domen, en felaktig bedömning när den slog fast att motiveringsskyldigheten hade åsidosatts.

b) Rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

139. I punkt 101 i den överklagade domen ansåg tribunalen att rådet hade åsidosatt Kala Nafts rätt till försvar genom att inte besvara bolagets begäran om tillgång till handlingarna i akten. Eftersom denna omständighet i princip kunde ha påverkat detta bolags försvar vid tribunalen utgjorde den följaktligen, enligt tribunalens uppfattning, ett åsidosättande av dess rätt till ett effektivt domstolsskydd. Av detta skäl ogiltigförklarade tribunalen således de angripna rättsakterna i den del de avser Kala Naft.

140. Jag delar inte denna bedömning.

141. I sin skrivelse av den 12 september 2010 begärde Kala Naft att rådet ”med en rimlig detaljeringsnivå” skulle lämna upplysningar om de tre skäl som fastställs mot detta bolag. Kala Naft begärde således kompletterande upplysningar till stöd för dessa skäl, upplysningar som rådet inte lämnade i sin skrivelse av den 28 oktober 2010.

142. Det framgår emellertid av punkt 110 i den överklagade domen att rådet i sina inlagor till tribunalen hade bekräftat att det i dess akt inte fanns några bevis eller uppgifter annat än vad som angetts i motiveringen till de angripna rättsakterna, vilken dessutom ska anses vara tillräckligt precis och konkret. Under dessa omständigheter kan rådet inte klandras för att ha åsidosatt Kala Nafts rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd genom att inte, utöver motiveringen, ha lämnat ytterligare upplysningar som det inte hade tillgång till.⁵⁴

143. Nu kommer jag fram till frågan huruvida rådet med fog kunde grunda sig på de enda uppgifter som det hade tillgång till, nämligen motiveringen, tolkad mot bakgrund av det sammanhang i vilket de aktuella restriktiva åtgärderna ingår, samt Kala Nafts synpunkter, för att anta och sedan besluta att upprätthålla denna åtgärd. Tribunalen ansåg att detta inte var fallet. Jag instämmer inte med denna bedömning.

c) Huruvida motiveringen är välgrundad

144. Det ska kort erinras om tribunalens resonemang.

145. För det första ansåg tribunalen att det första skälet, att Kala Naft handlar med utrustning inom olje- och gassektorerna som kan användas inom Irans kärntekniska program, inte utgjorde stöd till kärnvapenspridning i den mening som avses i artikel 20.1 i beslut 2010/413, artikel 7.2 i förordning nr 423/2007 och artikel 16.2 a i förordning nr 961/2010. Tribunalen angav att ”[e]nligt den av lagstiftaren valda formuleringen förutsätts det för att restriktiva åtgärder ska antas mot en enhet, på grund av att den gett stöd till kärnvapenspridning, att denna dessförinnan har agerat på ett sätt som motsvarar detta kriterium. Enbart risken för att den aktuella enheten i framtiden ska ge stöd till kärnvapenspridning är däremot inte tillräcklig”.⁵⁵

54 — Se, för ett liknande resonemang, tribunalens domar av den 20 februari 2013 i mål T-492/10, Melli Bank mot rådet, punkt 90, och Bank Saderat mot rådet (ovan fotnot 6), punkt 98.

55 — Punkt 115 i den överklagade domen.

146. Genom att slå fast detta godkände tribunalen i huvudsak det argument som Kala Naft utvecklade i första instans, nämligen att en person eller enhets samband med kärnenergiprogrammet för att kunna anses som stöd till kärnvapenspridningen ska vara "faktiskt och fastställt och inte endast eventuellt eller möjligt".⁵⁶

147. Tribunalen vägrade vidare att beakta den omständigheten att rådet, med stöd av artikel 215.1 FEUF, har behörighet att helt avbryta de ekonomiska och finansiella förbindelserna med ett tredjeland eller att besluta om sektoriella restriktiva åtgärder mot detta land.

148. Tribunalen drog härav slutsatsen att de angripna rättsakterna skulle ogiltigförklaras såvitt avsåg det första skälet.

149. Eftersom tribunalen ansåg att det första skälet utifrån den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna var ogrundat, var det endast med hänsyn till det andra skälet, att Kala Naft har försökt köpa in utrustning (ytterst slitstarka legeringsportar) som saknar användningsområden utanför kärnkraftsindustrin, som tribunalen prövade huruvida de faktiska omständigheterna var materiellt riktiga.

150. Tribunalen tillämpade för detta ändamål en nivå för domstolsprövning vars ramar och intensitet den erinrade om. Tribunalen angav således att "[d]omstolsprövningen av en rättsakts laglighet, när rättsakten innebär att restriktiva åtgärder vidtas mot en enhet, omfattar enligt rättspraxis dels bedömningen av de fakta och omständigheter som har åberopats som grund för beslutet, dels prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning. Om rättsakten ifrågasätts ankommer det på rådet att ange dessa fakta och omständigheter, så att unionsdomstolen kan pröva dem".⁵⁷

151. Med tillämpning av denna nivå på prövningen drog tribunalen slutsatsen att, eftersom rådet inte hade framlagt några bevis för de påståenden som gjorts vad gäller det andra skälet, de angripna rättsakterna skulle ogiltigförklaras såvitt avsåg detta skäl.

152. Genom att resonera på detta sätt gjorde tribunalen, enligt min uppfattning, en felaktig bedömning av huruvida motiveringen till de angripna rättsakterna var välgrundad.

153. För det första, vad avser själva metoden, gjorde tribunalen en bedömning i två etapper, i en lite överraskande ordning. Den undersökte först den sjunde grunden, beträffande felaktig rättstillämpning avseende begreppet "medverka till kärnvapenspridning", och sedan den åttonde grunden, om oriktig bedömning av omständigheterna rörande Kala Nafts verksamhet. Genom att förfara på detta sätt, gjorde tribunalen en prövning av den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna innan den prövade huruvida de faktiska omständigheterna i sak var materiellt riktiga, vilket inte förefaller vara den logiska och traditionella ordningen för prövning av grunder inom ramen för en talan om ogiltigförklaring.

154. Detta förfarandesätt är än mer diskutabelt då det fick en direkt verkan på tribunalens bedömning av huruvida motiveringen var välgrundad. Det ledde nämligen tribunalen till att artificiellt dela upp de olika delarna av motiveringen och slutligen endast godta den andra delen inom ramen för sin prövning av huruvida de faktiska omständigheterna var materiellt riktiga. Tribunalen försökte således kontrollera huruvida påståendet att Kala Naft försökt köpa in utrustning (ytterst slitstarka legeringsportar) som saknar användningsområden utanför kärnkraftsindustrin var sanningsenligt, trots att en prövning av

56 — Punkt 107 i ansökan genom vilken talan väckts i målet som ledde fram till den överklagade domen.

57 — Punkt 123 i den överklagade domen.

huruvida de faktiska omständigheterna var materiellt riktiga enbart fokuserade på detta försök till inköp inte i realiteten var lämplig, eftersom den risk som Kala Naft skapade beträffande kärnavapensspridning faktiskt grundade sig på andra faktiska omständigheter, såsom Kala Nafts egen verksamhet. Den metod som tribunalen använde ledde följaktligen till ett snedvridet resultat.

155. Vidare, och på ett mer grundläggande sätt, förefaller tribunalens bedömning avseende den materiella riktigheten och den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna vara felaktig genom att den inte alls beaktar den förebyggande karaktären av den åtgärd för frysning av tillgångar som vidtagits mot Kala Naft och det sammanhang i vilket denna åtgärd beslutats.

156. Dessutom borde tribunalen, för att kontrollera huruvida motiveringen var välgrundad, det vill säga om den till sin art var sådan att den berättigade den restriktiva åtgärd som vidtagits mot Kala Naft, genom ett pragmatiskt handlande och med iakttagande av försiktighetsprincipen, ha beaktat följande faktorer och faktiska omständigheter.

157. För det första ska unionsdomstolen, med hänsyn till den förebyggande karaktären hos åtgärder för frysning av tillgångar, anpassa karaktären och intensiteten i den kontroll som den utövar över den materiella lagligheten av dessa åtgärder, särskilt vad gäller den materiella riktigheten och den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna.

158. Sådana förebyggande åtgärder som den aktuella åtgärden för frysning av tillgångar i förevarande mål har till syfte att förhindra att angivna personer eller enheter får tillgång till ekonomiska resurser som de skulle kunna använda för att ge stöd till kärnenergiverksamhet som medför en risk för spridning eller utveckling av kärnavapen.

159. I enlighet med vad som föreskrivs i punkt 21 i resolution 1929 (2010), får dessa åtgärder beslutas när de behöriga myndigheterna har tillgång till upplysningar som ger dem rimliga skäl att anse att de ekonomiska eller finansiella resurserna skulle kunna medverka till sådan kärnkraftsverksamhet.

160. Mot bakgrund av de indicier som de förfogar över föranleds således de behöriga myndigheterna att vidta de åtgärder som de anser är nödvändiga för att undvika att en risk förverkligas, vilken risk i detta fall utgörs av en potentiell användning av ekonomiska eller finansiella resurser till förmån för Irans kärntekniska program.

161. Dessa åtgärder har inte på något sätt till syfte att sanktionera ett beteende som har bevisats faktiskt medverka till att ge stöd till detta program. Med andra ord kräver inte antagandet av de förebyggande åtgärderna att de ekonomiska eller finansiella resurserna faktiskt används till förmån för Irans kärntekniska program. Det räcker att den behöriga myndigheten förfogar över tillräckliga bevis på att en sådan risk föreligger.

162. De åtgärder för frysning av tillgångar och ekonomiska resurser som antagits mot Kala Naft har således inte till syfte att bestraffa konkreta inköp av varor beträffande vilka det har styrkts att de faktiskt har använts i kärnavapensspridande syfte, utan att förebygga sådana inköp.

163. Förebyggandet av en risk kan således inte likställas med bestraffning för ett fullbordat brott. Unionsdomstolen ska följaktligen anpassa sin roll utefter huruvida den ska bedöma lagligheten av åtgärder som tillhör den ena eller den andra kategorin.

164. Denna avgörande skillnad mellan förebyggande åtgärder och repressiva åtgärder ska således finna sin motsvarighet i den kontrollnivå som unionsdomstolen tillämpar och i dess bedömning av en persons eller enhets medverkan till Irans kärntekniska program.

165. Konstaterandet att de restriktiva åtgärderna kraftigt påverkar de berörda personernas rättigheter och friheter⁵⁸ berättigar inte, enligt min uppfattning, att domstolsprövningen av de förebyggande åtgärderna likställs med prövningen av repressiva åtgärder, eftersom detta helt enkelt, som tribunalens senaste praxis visar, hindrar att en sådan åtgärd som den som är aktuell i förevarande mål beslutas.

166. Ett sådant konstaterande kräver däremot att den behöriga myndigheten tillräckligt har styrkt att en sådan risk föreligger. För att detta ska anses styrkt krävs det emellertid inte att det framläggs bevis på att de ekonomiska eller finansiella resurserna faktiskt har använts till förmån för kärntekniska program. Att det föreligger en risk kan nämligen, som detta mål klart illustrerar, följa av ett antal objektiva omständigheter som sammantaget gör denna risk tillräckligt överhängande.

167. För det andra ska unionsdomstolen, för att bedöma huruvida en sådan restriktiv åtgärd som den i målet aktuella är välgrundad, beakta det sammanhang i vilket den beslutats.

168. Det ska i förevarande mål erinras om att detta sammanhang präglas av säkerhetsrådets önskan, och sedan av Europeiska rådets och därefter rådets önskan, att öka påtryckningarna på Islamiska republiken Iran genom att paralysera de finansiella resurser som dess energisektor tillför och undvika att varor som är avsedda för den petrokemiska industrin i stället används i Irans kärntekniska program.

169. Dessa faktiska omständigheter är framför allt ett uttryck för ett politiskt val, nämligen att vid en specifik tidpunkt särskilt rikta sig mot den iranska energisektorn, eftersom de politiska myndigheterna anser att denna sektor presenterar en särskild risk inom ramen för bekämpningen av kärnvapenspridning.

170. För det tredje ska unionsdomstolen beakta att fastställandet av de person- och enhetskategorier som de restriktiva åtgärderna riktar sig mot följer av detta politiska val. Således ska rådet ges ett brett utrymme för skönsmässig bedömning vid sin utvärdering, mot bakgrund av de skäl som lämnats av den medlemsstat som har föreslagit upptagandet i förteckningen eller av unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik,⁵⁹ av huruvida det föreligger en tillräcklig risk.

171. Detta breda utrymme för skönsmässig bedömning som rådet ska förfoga över grundar sig på den såväl politiska som komplexa karaktär som präglar bedömningen av risken för kärnvapenspridning, vilken ska göras med iakttagande av försiktighetsprincipen. Ett sådant utrymme för skönsmässig bedömning ska, enligt min uppfattning innebära att unionsdomstolen anpassar sin prövning av den materiella riktigheten och den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna.

172. Unionsdomstolen ska således, när den gör sin prövning, se till att inte överskrida den tröskel som, mot bakgrund av bland annat alltför stränga beviskrav, skulle medföra att den ersätter den behöriga myndighetens bedömning med sin egen.

173. Konkret ska unionsdomstolen göra sin prövning av lagligheten av en sådan åtgärd för frysning av tillgångar som den som är aktuell i förevarande mål, på grundval av alla de uppgifter som den har tillgång till, det vill säga motiveringen till uppförandet i förteckningen och, i förekommande fall, synpunkter från de personer eller enheter som uppförts samt dem som rådet har lämnat som svar. Den ska även, på ett pragmatiskt sätt, beakta de uppgifter som lämnats under domstolsförfarandet som kan förbättra dess förståelse av den fastställda risken och således av vilken typ av åtgärd som är lämplig.

58 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, dom av den 6 juni 2013 i mål C-183/12 P, Ayadi mot kommissionen, punkt 68.

59 — Se artikel 23.2 i beslut 2010/413/EG.

174. I syfte att beakta det breda utrymme för skönsmässig bedömning som rådet förfogar över, och för att iaktta försiktighetsprincipen, ska unionsdomstolen med hänsyn till de resonemang som utvecklats under det administrativa förfarandet och sedan under domstolsförfarandet, kontrollera huruvida rådets bedömning beträffande av om det föreligger en risk inte är uppenbart oriktig. Det är, enligt min uppfattning, endast om unionsdomstolen, på grundval av de uppgifter som den har tillgång till, anser att en risk är uppenbart utesluten som den restriktiva åtgärd som den ska bedöma kan ifrågasättas. Detta kan till exempel vara fallet där de diskussioner som har ägt rum under det administrativa förfarandet och/eller domstolsförfarandet har visat att ett konstaterande avseende de faktiska omständigheterna som den restriktiva åtgärden grundade sig på var materiellt oriktigt.

175. Det är mot bakgrund av den förebyggande karaktären av åtgärden för frysning av tillgångar som beslutats mot Kala Naft och det sammanhang i vilket denna åtgärd vidtagits, med de konsekvenser som följer därav med avseende på dess domstolsprövning, som tribunalen borde ha bedömt huruvida motiveringen till nämnda åtgärd var välgrundad. Tribunalen borde, med hänsyn till dessa omständigheter, ha ställt sig följande två frågor.

176. Kunde tribunalen för det första, mot bakgrund av de uppgifter som den hade tillgång till, det vill säga motiveringen, Kala Nafts synpunkter i dess skrivelse av den 12 september 2010, kommissionens svar i dess skrivelse av den 28 oktober 2010 och de meningsutbyten som ägt rum under förfarandet inför tribunalen, fastställa att den risk som Kala Naft orsakade avseende kärnwapenspridning var tillräckligt bevisad?

177. Kunde Kala Naft för det andra, för det fall den första frågan besvaras jakande, anses ge stöd till kärnwapenspridning i den mening som avses i de relevanta bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna?

178. Tribunalen hade, beträffande den första frågan, tillgång till uppgifter om de faktiska omständigheterna som inte hade bestritts, nämligen att det förelåg strukturella och funktionella band mellan Kala Naft och NIOC. Kala Nafts själva verksamhetsföremål är nämligen, ska det erinras om, att fungera som inköpscentral för NIOC-koncernens olje-, gas- och petrokemiverksamheter. Som framgår av punkt 77 i den överklagade domen kände Kala Naft dessutom till den omständigheten att de varor som det köpt och som avser gas-, olje- och den petrokemiska industrin kan användas för kärnwapenspridning och hade uttryckligen medgett detta faktum i sina inlagor.

179. Vidare har Kala Naft, vad mer specifikt beträffande köpet av ytterst slitstarka legeringsportar, som punkt 121 i den överklagade domen vittnar om, gjort gällande att "tvärt emot vad rådet angett i motiveringen till de angripna rättsakterna, [har] de portar som anskaffats inte används enbart inom kärnindustrin, utan även inom olje-, gas- och petrokemisektorerna". Kala Naft har således, inför rådets påstående, bestritt att dessa portar används uteslutande inom kärnkraftsindustrin, men har emellertid inte bestritt att en sådan användning är möjlig. Tvärtom har Kala Naft medgett detta, såsom punkterna 77 och 121 i den överklagade domen lästa tillsammans vittnar om. Dessutom har bolaget, med beställningssedlar som bevis, medgett att det regelbundet köper in denna typ av portar.

180. Eftersom den risk som Kala Naft orsakar med hänsyn till bekämpning av kärnkraftsspridning mot bakgrund av alla dessa omständigheter är tillräckligt fastställd, borde tribunalen ha ogillat den åttonde grunden om oriktig bedömning av omständigheterna rörande Kala Nafts verksamhet såsom ogrundad. Detta gäller trots att rådet inte hade framlagt bevis för att Kala Naft skulle ha försökt att köpa in ytterst slitstarka legeringsportar som uteslutande användes inom kärnkraftsindustrin.

181. När det nu gäller den andra frågan angående den rättsliga kvalificeringen av de faktiska omständigheterna, anser jag att tribunalen gav en alltför restriktiv definition av begreppet stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet, i den mening som avses i artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 7.2 a i förordning nr 423/2007 och 16.2 a i förordning nr 961/2010.

182. Tribunalen ansåg nämligen att omständigheten att det finns en särskild risk att Kala Naft medverkade till denna verksamhet på grund av dess ställning som inköpscentral för NIOC-koncernen var otillräcklig för att fastställa att det förelåg ett stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet.

183. Tribunalen borde emellertid, vid tolkningen av detta begrepp, ha beaktat lydelsen i och ändamålet med de relevanta resolutionerna från säkerhetsrådet, i synnerhet resolution 1929 (2010).⁶⁰ Eftersom denna resolution, som jag har angett ovan, liksom de föregående har till syfte att förebygga risken för kärnvapenspridning, ska begreppet stöd till kärnvapenspridning tolkas i enlighet med detta ändamål. Detta stödbegrepp är för övrigt tillräckligt brett för att kunna tolkas i enlighet med detta syfte avseende förebyggande av risken för kärnvapenspridning.

184. För att undvika att en sådan risk förverkligas är det nödvändigt att neutralisera verksamheter, beteenden och relationer för de personer och enheter avseende vilka medlemsstaterna har anledning att anta att de, om restriktiva åtgärder inte vidtogs, skulle kunna medverka till utvecklingen av Irans kärntekniska program.

185. I detta perspektiv räcker det, för att en person eller en enhet ska kunna anses ge stöd till kärnvapenspridningen, att denna person eller enhet, med anledning av sin verksamhet, sitt beteende och/eller sina band, skulle kunna medverka till Irans kärntekniska program.

186. Med andra ord kan rådet, när det på grundval av tillräckligt precisa och konkreta påståenden har rimliga skäl att anta att en person eller enhet skapar en risk med hänsyn till bekämpningen av kärnvapenspridning, anse att denna person eller enhet ger stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet i den mening som avses i de relevanta bestämmelserna i de angripna rättsakterna.

187. I förevarande fall räcker möjligheten, som följer av objektiva och av Kala Naft medgivna omständigheter, att de varor som det köper in, särskilt ytterst slitstarka legeringsportar, kommer att användas till spridningskänslig kärnteknisk verksamhet för att det ska anses föreligga ett stöd till denna verksamhet.

188. Som inköpscentral till NIOC köper Kala Naft in varor som är nödvändiga för olje-, gas- och petrokemiindustrin. Det som den restriktiva åtgärd som antagits mot detta bolag strävar efter att förebygga är just inköp av varor som används inom dessa industrier, eftersom dessa varor potentiellt kan användas inom Irans kärntekniska program. Vidare har Kala Naft varken kontroll över eller kännedom om den slutliga destinationen för nämnda varor eller hur de används.

189. Det krav som tribunalen ställer i punkterna 113 och 115 i den överklagade domen på ett konkret beteende av Kala Naft står i strid med det förebyggande syftet med åtgärderna för frysning av tillgångarna. Om jag följde tribunalens resonemang och det som utvecklats av detta bolag såväl i tribunalen som i domstolen, skulle det för att kunna fastställa att bolaget ger stöd till kärnvapenspridning krävas att det framlades bevis för att bolaget köpt portar som faktiskt använts av den iranska kärnkraftsindustrin.

190. Jag motsätter mig starkt ett sådant synsätt, eftersom det skulle leda till det absurda resultatet att beslut om en sådan preventiv åtgärd som den i förevarande mål aktuella – som, ska det erinras om, har till syfte att undvika att ekonomiska eller finansiella resurser kan medverka till Islamiska republiken Irans kärntekniska verksamhet – skulle underställas villkoret att bevis för att sådan medverkan ägt rum läggs fram.

60 — Se bland annat, för ett liknande resonemang, domarna i målen Afrasiabi m.fl. (ovan fotnot 42), punkt 43, och av den 13 mars 2012 i målet Melli Bank mot rådet (ovan fotnot 8), punkt 55.

191. Vidare skulle det, mot bakgrund av att det kärntekniska program som Islamiska republiken Iran utvecklat är hemligt, vara orealistiskt att kräva av rådet att det skulle frambringa bevis för att de portar som Kala Naft köpt faktiskt har använts inom den iranska kärnkraftsindustrin, samtidigt som Kala Naft självt, som detta bolag bekräftat i domstolen, saknar möjlighet att kontrollera hur dessa portar slutligen används.

192. Utöver svårigheten, för att inte säga omöjligheten, att frambringa sådan bevisning i detta hemlighetsfulla sammanhang, och utan att ens nämna de problem som den känsliga avvägningen mellan bevarandet av det nödvändiga hemlighållandet av uppgifterna och genomförandet av ett domstolsförfarande som respekterar den kontradiktoriska principen, bör domstolen även ställa sig frågan huruvida ett sådant beviskrav är lämpligt.

193. Som jag har angett ovan, är nämligen skälet till de aktuella restriktiva åtgärderna Islamiska republiken Irans vägran att samarbeta med IAEA och, i vidare bemärkelse, att uppfylla sina internationella skyldigheter på området kärnvapenspridning. Det hemlighetsmakeri som följer härav är i huvudsak ett resultat av det motstånd som denna stat har uttryckt mot att IAEA:s inspektörer utför kontroller som skulle göra det möjligt att intyga att Irans kärntekniska program har ett rent fredligt ändamål. Den hemlighet som således bevaras beträffande karaktären och omfattningen av detta program är således frukten av ett val som Islamiska republiken Iran har gjort.

194. Skulle man inte, mot bakgrund av detta konstaterande, kunna fråga sig huruvida det, vad gäller ömsesidighet, är lämpligt att begära allt mer detaljerade upplysningar av rådet medan Islamiska republiken Iran samtidigt vägrar besvara säkerhetsrådets och IAEA:s upprepade förfrågningar om upplysningar? Är det vidare rimligt att genom kravet på en hög bevisnivå ålägga rådet, och därmed medlemsstaterna, att avslöja källor och metoder för informationsinhämtning, trots att det rör sig om det enda sätt som medlemsstaterna har för att skingra den dimma i vilken Islamiska republiken Iran utvecklar sitt kärntekniska program och för att förebygga det hot som detta utgör?

195. Det är med dessa överväganden i bakhuvudet och mot bakgrund av de ovan angivna omständigheterna som jag föreslår att domstolen ska upphäva den överklagade domen.

196. Om domstolen beslutar sig för att själv pröva Kala Nafts talan om ogiltigförklaring föreslår jag, mot bakgrund av de ovan anförda skälen, att domstolen ska fastställa att grunderna avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, åsidosättande av Kala Nafts rätt till försvar och rätt till en effektiv domstolsprövning, oriktig bedömning av omständigheterna rörande detta bolags verksamhet och felaktig rättstillämpning vad avser begreppet ”medverka till kärnvapenspridning” ska anses vara ogrundade. Domstolen ska följaktligen ogilla talan.

V – Förslag till avgörande

197. Mot ovanstående bakgrund föreslår jag att domstolen ska

- upphäva Europeiska unionens tribunals dom av den 25 april 2012 i mål T-509/10, Manufacturing Support & Procurement Kala Naft mot rådet, och
- ogilla Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co., Tehrans talan.