



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 28 november 2013 *

”Överklagande — Restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar — Skyldighet att motivera att åtgärden är välgrundad”

I mål C-280/12 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 4 juni 2012,

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och R. Liudvinaviciute-Cordeiro, båda i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av J. Beeko och A. Robinson, båda i egenskap av ombud, biträdda av S. Lee, barrister,

Republiken Frankrike, företrädd av E. Ranaivoson och D. Colas, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i andra instans,

i vilket de andra parterna är:

Fulmen, Teheran (Iran),

Fereydoun Mahmoudian, Teheran,

företrädna av A. Kronshagen och C. Hirtzberger, avocats,

sökande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av M. Konstantinidis, i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden T. von Danwitz samt domarna E. Juhász, A. Rosas (referent), D. Šváby och C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren V. Tourrès,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 juli 2013,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska unionens råd har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 21 mars 2012 i de förenade målen T-439/10 och T-440/10, Fulmen och Mahmoudian mot rådet, (nedan kallad den överklagade domen) vari tribunalen ogiltigförklarade följande rättsakter i den del de avsåg Fulmen och Fereydoun Mahmoudian:
 - Rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39 och rättelse EUT L 197, s. 19).
 - Rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 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).
 - Rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 281, s. 81).
 - Rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1) (nedan gemensamt kallade de omtvistade rättsakterna).

I samma dom förordnade tribunalen att verkningarna av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, skulle bestå fram till dess att ogiltigförklaringen av förordning nr 961/2010 började gälla. Tribunalen ogillade talan i övriga delar.

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

- 2 Fördraget om förhindrande av spridning av kärnvapen lades fram för undertecknande den 1 juli 1968 i London, Moskva och Washington. Europeiska unionens 28 medlemsstater är fördragsslutande parter liksom Islamiska republiken Iran.
- 3 I artikel II i fördraget föreskrivs bland annat att "[v]arje icke-kärnvapenstat som är fördragspart förbinder sig att ... icke tillverka eller på något annat sätt förvärva kärnvapen eller andra kärnladdningar ...".

- 4 Enligt artikel III.1 i samma fördrag åtar sig "[v]arje icke-kärnvapenstat som är fördragspart att godtaga kontroll, sådan den angivits i ett avtal som skall träffas efter förhandlingar med Internationella atomenergiorganet [(nedan kallat IAEA) i överensstämmelse med dess stadga och kontrollsystem, i det enda syftet att kontrollera att parten fullgör under detta fördrag ingångna förpliktelser för att hindra överföring av kärnenergi från fredlig användning till kärnvapen eller andra kärnladdningar ...".
- 5 I enlighet med artikel III B punkt 4 i dess stadgar lämnar IAEA årliga rapporter om sin verksamhet till Förenta nationernas generalförsamling och, i förekommande fall, till Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet).
- 6 Med anledning av de många rapporterna från IAEA:s generaldirektör och de resolutioner som IAEA:s styrelse antagit avseende Islamiska republiken Irans kärnvapenprogram, antog säkerhetsrådet resolution 1737 (2006) den 23 december 2006. I bilagan anges en rad personer och enheter som deltar i spridning av kärnvapen och vars penningmedel och ekonomiska resurser ska frysas.
- 7 I syfte att genomföra resolutionen 1737 (2006) i unionen antog rådet den 27 februari 2007 gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 61, s. 49).
- 8 I artikel 5.1 i gemensam ståndpunkt 2007/140 föreskrevs att alla penningmedel och ekonomiska resurser för vissa personkategorier och enheter som nämns i punkt a och b i denna bestämmelse skulle frysas. Artikel 5.1 a avsåg de personer och enheter som anges i bilagan till resolution 1737 (2006) samt de ytterligare personer och enheter som angetts av säkerhetsrådet eller den kommitté som inrättats vid säkerhetsrådet i enlighet med artikel 18 i resolution 1737 (2006). I bilaga I till gemensam ståndpunkt 2007/140 fanns en förteckning över dessa personer och enheter. I artikel 5.1 b avsågs de personer och enheter som inte omfattas av bilaga I och som är engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till Irans spridningskänsliga nukleära verksamhet. Förteckningen över dessa personer och enheter återfanns i bilaga II till nämnda gemensamma ståndpunkt.
- 9 I den mån Europeiska gemenskapens befogenheter berördes, genomfördes resolution 1737 (2006) genom rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1), vilken antogs med stöd av artiklarna 60 EG och 301 EG och avsåg gemensam ståndpunkt 2007/140. Förordningens innehåll påminner i sak om innehållet i den gemensamma ståndpunkten. Namnen på samma enheter och fysiska personer återfinns i bilaga IV (personer, enheter och organ som uppgetts av säkerhetsrådet) och V (andra personer, enheter och organ än dem som återfinns i bilaga IV) till denna förordning.
- 10 I artikel 7.2 a i förordning nr 423/2007 föreskrevs följande:

"Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av de personer, enheter och organ som anges i bilaga V skall frysas. Bilaga V skall omfatta fysiska och juridiska personer, enheter och organ som inte omfattas av bilaga IV men om vilka det i enlighet med artikel 5.1 b i gemensam ståndpunkt 2007/140 ... har fastställts att dessa

a) deltar i, är direkt knutna till eller stöder Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet".
- 11 Säkerhetsrådet konstaterade att Islamiska republiken Iran inte följde säkerhetsrådets resolutioner, att Iran uppfört ett kärnkraftverk i Qom i strid med denna stats skyldighet att upphöra med all verksamhet som innebär anrikning av kärnbränsle. Säkerhetsrådet konstaterade vidare att detta agerande offentliggjordes först i september 2009, att Iran inte informerade IAEA och vägrade att samarbeta med detta organ. Med anledning av vad som konstaterats antog säkerhetsrådet, genom resolution 1929 (2010) av den 9 juni 2010, strängare åtgärder som riktades mot bland annat iranska rederier, sektorn för ballistiska missiler som kan utrustas med kärnvapenstridsspetsar, samt Islamiska revolutionsgardet.

12 I ett uttalande som bilagts Europeiska rådets slutsatser av den 17 juni 2010 betonar Europeiska rådet sin allt djupare oro över Irans kärnenergiprogram och välkomnar att säkerhetsrådet antagit resolution 1929 (2010). Vidare beaktades IAEA:s senaste rapport av den 31 maj 2010.

13 I punkt 4 i uttalandet fann Europeiska rådet att nya restriktiva åtgärder blivit oundvikliga. Europeiska rådet hänvisade till det arbete som utrikesrådet utfört och uppmanade utrikesrådet att vid sitt nästa möte anta åtgärder för att genomföra dem som anges i säkerhetsrådets resolution 1929 (2010) och därtill hörande åtgärder i syfte att genom förhandlingar stödja en lösning av alla kvarstående problem rörande Irans utveckling av känslig teknik till stöd för sina kärnenergi- och missilprogram. Åtgärderna skulle inriktas på följande sektorer:

”...handeln, särskilt varor med dubbla användningsområden och ytterligare restriktioner mot handelsförsäkringar, den finansiella sektorn, inklusive frysning av fler iranska bankers tillgångar och restriktioner mot bankverksamhet och försäkringar, den iranska transportsektorn, särskilt Islamic Republic of Iran Shipping Line (IRISL) och dess dotterbolag samt flygfrakt, nyckelsektorer inom gas- och oljeindustrin med förbud mot nya investeringar, tekniskt bistånd och överföring av teknik, utrustning och tjänster på dessa områden, särskilt när det gäller raffinering, kondensering och LNG-teknik, samt nya viseringsförbud och frysning av tillgångar, särskilt mot Islamiska revolutionsgardet (Islamic Revolutionary Guard Corps, IRGC)”.

14 Rådet genomförde uttalandet genom beslut 2010/413 varigenom det upphävde gemensam standpunkt 2007/140 och antog ytterligare restriktiva åtgärder i förhållande till sistnämnda standpunkt.

15 I artikel 20.1 i beslut 2010/413 föreskrivs frysning av penningmedel för flera kategorier av personer och enheter. Artikel 20.1 a avser de personer och enheter som angetts av säkerhetsrådet och som förtecknas i bilaga I till beslutet. Artikel 20.1 b avser ”de personer och enheter som inte omfattas av bilaga I och som är engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare, inklusive genom att medverka i upphandling av förbjudna artiklar och varor och förbjuden utrustning, material och teknik, och de personer eller enheter som agerar på deras vägnar eller på deras uppdrag, eller de enheter som ägs eller kontrolleras av dem, inbegripet genom olagliga medel, ... enligt förteckningen i bilaga II”.

16 Sökanden i mål T-439/10, Fulmen, är ett iranskt bolag som bland annat ägnar sig åt tillverkning av elektrisk utrustning. Bolaget finns upptaget i punkt 13, avsnitt I B i bilaga II till beslut 2010/413. Skälen härför var följande:

”Fulmen var involverat i installationen av elutrustning vid anläggningen i Qom/Fordow då det ännu inte var klarlagt att denna anläggning existerade”.

17 Enligt punkt 2 i den överklagade domen är sökanden i mål T-440/10, Fereydoun Mahmoudian, majoritetsägare och styrelseordförande i Fulmen. Han finns medtagen i punkt 9 i avsnitt I A i bilaga II till beslut 2010/413. Skälen härför är följande: ”Chef för Fulmen”.

18 Genom genomförandeförordning nr 668/2010, antagen för att verkställa artikel 7.2 i förordning nr 423/2007, lades namnet Fulmen, som finns upptaget i punkt 11 i avsnitt I B i bilagan till genomförandeförordning nr 668/2010, till i den förteckning över juridiska personer, enheter och organ som finns i tabell I i bilaga V till förordning nr 423/2007.

19 Följande skäl angavs:

”Fulmen deltog i installation av elektrisk utrustning på anläggningen i Qom/Fordoo vid en tidpunkt då man ännu inte kände till att denna anläggning existerade”.

- 20 Fereydoun Mahmoudian, vars namn nämns i punkt 2, avsnitt I, A, i bilagan till genomförandeförordning nr 668/2010, lades till i den förteckning över fysiska personer som finns i tabell I i bilaga V till förordning nr 423/2007. Motiveringen avseende honom är densamma som i beslut 2010/413.
- 21 Bilaga II till beslut 2010/413 har omarbetats och getts en ny lydelse genom beslut 2010/644.
- 22 Skälen 2–5 i beslut 2010/644 har följande lydelse:
- ”(2) Rådet har gjort en fullständig översyn av förteckningen över personer och enheter i bilaga II till beslut 2010/413/Gusp på vilka artiklarna 19.1 b och 20.1 b i det beslutet är tillämpliga. Därvid beaktade rådet de synpunkter som det erhållit från de berörda.
- (3) Rådet har konstaterat att de personer och enheter som anges i bilaga II till beslut 2010/413/Gusp även fortsättningsvis bör omfattas av de särskilda restriktiva åtgärder som anges där, med undantag för två enheter.
- (4) Rådet har också konstaterat att uppgifterna om vissa enheter i förteckningen bör ändras.
- (5) Förteckningen över de personer och enheter som avses i artiklarna 19.1 b och 20.1 b i beslut 2010/413/Gusp bör uppdateras i enlighet med detta”.
- 23 Fulmen uppfördes i punkt 13 i förteckningen över enheter som återfinns i tabell I i bilaga II till beslut 2010/413 i dess lydelse enligt beslut 2010/644. Motiveringen avseende bolaget är densamma som i beslut 2010/413.
- 24 Fereydoun Mahmoudian medtogs i punkt 9 i förteckningen över personer som återfinns i tabell I i bilaga II till beslut 2010/413 i dess lydelse enligt beslut 2010/644. Motiveringen avseende honom är densamma som i beslut 2010/413.
- 25 Förordning nr 423/2007 upphävdes genom förordning nr 961/2010.
- 26 I artikel 16 i förordning nr 961/2010 föreskrivs bland annat att tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller kontrolleras av vissa personer, enheter eller organ ska frysas. Artikel 16.1 åsyftar personer, enheter och organ som har uppgetts av säkerhetsrådet och som anges i bilaga VII till förordningen.
- 27 Enligt artikel 16.2 i förordning nr 961/2010 gäller följande:
- ”2. Alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av de personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga VIII ska frysas. Bilaga VIII ska omfatta fysiska och juridiska personer, enheter och organ ... om vilka det i enlighet med artikel 20.1 b i ... beslut 2010/413... har fastställts att de
- a) är engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till Irans utveckling av system för kärnvapenbärare, inklusive genom att medverka i upphandling av förbjudna varor och teknik, eller ägs eller kontrolleras av en sådan person eller enhet eller ett sådant organ, inbegripet genom olagliga medel, eller agerar för deras räkning eller på deras uppdrag,
- ...”
- 28 Rådet uppförde Fulmen i punkt 13 i förteckningen över juridiska personer, enheter och organ som räknas upp i bilaga VIII, B, i förordning nr 961/2010. Skälen härför är desamma som i beslut 2010/413.

- 29 Fereydoun Mahmoudian uppfördes i punkt 14 i förteckningen över fysiska personer som räknas upp i bilaga VIII A i förordning nr 961/2010. Skälen härför är desamma som dem i beslut 2010/413.
- 30 Genom rekommenderade skrivelser av den 26 augusti respektive den 14 september 2010 begärde Fereydoun Mahmoudian och Fulmen att rådet skulle stryka deras namn från förteckningarna i fråga och uppmanade rådet att delge dem de uppgifter som rådet grundade sitt beslut att vidta restriktiva åtgärder gentemot dem på. Genom skrivelser av den 28 oktober 2010 avtog rådet respektive begäran. Rådet angav vidare att dess beslut att bibehålla Fereydoun Mahmoudians och Fulmens namn på de omtvistade förteckningarna inte grundades på några andra skäl än dem som anges i nämnda rättsakter.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

- 31 Genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 24 september 2010 väckte Fulmen respektive Fereydoun Mahmoudian talan om ogiltigförklaring av beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010. Målen, som registrerades under målnummer T-439/10 och T-440/10, förenades vad gäller det muntliga förfarandet och domen.
- 32 I sina repliker utvidgade Fulmen och Fereydoun Mahmoudian sina yrkanden till att omfatta även ogiltigförklaring av beslut 2010/644 och av förordning nr 961/2010 i den mån dessa rättsakter berörde dem. De begärde vidare att tribunalen skulle fastställa att de lidit skada till följd av att de omtvistade rättsakterna antogs.
- 33 Tribunal underkände inledningsvis den första grunden avseende åsidosättande av motiveringsskyldigheten, av rätten till försvar och av rätten till ett effektivt domstolsskydd. Enligt tribunalen var motiveringen av de aktuella rättsakterna, även om den var kortfattad, tillräcklig för att ge Fulmen och Fereydoun Mahmoudian möjlighet att förstå vad som lades dem till last och för att väcka talan.
- 34 Därefter prövade tribunalen den tredje grunden avseende felaktig bedömning avseende Fulmens och Fereydoun Mahmoudians medverkan till kärnvapenspridning. De hävdade att rådet inte hade lagt fram bevis för att Fulmen hade deltagit i arbetet vid anläggningen i Qom/Fordoo. Rådet svarade att det inte kunde krävas att rådet skulle bevisa detta påstående. Enligt rådet skulle unionsdomstolen nämligen endast pröva huruvida de skäl som har anförts för de restriktiva åtgärderna är "sannolika". Så är fallet i förevarande mål, eftersom Fulmen är ett bolag som sedan länge är verksamt på den iranska marknaden för elektrisk utrustning och har ett stort antal anställda.
- 35 Tribunalen fann även följande i punkterna 96–104 i den överklagade domen:
- "96 Tribunalen erinrar härvid om att domstolsprövningen av en rättsakts laglighet, när rättsakten innebär att restriktiva åtgärder vidtas mot en enhet, även omfattar 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, domen av den 14 oktober 2009 i [mål T-390/08, REG 2009, s. II-3967], Bank Melli Iran mot rådet, punkterna 37 och 107).
- 97 I motsats till vad rådet har hävdats ska förevarande laglighetsprövning inte begränsas till frågan huruvida de angivna skälen är 'sannolika' i abstrakt mening, utan måste inbegripa frågan huruvida skälen har tillräckligt stöd av bevisning och konkreta upplysningar.
- 98 Rådet har inte heller stöd för sitt påstående att det inte behöver ange sådana upplysningar.

- 99 Rådet har härvid hävdad att de restriktiva åtgärderna mot sökandena har beslutats på förslag från en medlemsstat i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 23.2 i beslut 2010/413. Denna omständighet ändrar dock inte det faktum att de [omtvistade] rättsakterna har antagits av rådet, som således måste försäkra sig om att det är motiverat att anta dem, i förekommande fall genom att begära att den berörda medlemsstaten inkommer med nödvändig bevisning och nödvändiga upplysningar.
- 100 Rådet kan för det andra inte invända att de aktuella upplysningarna kommer från hemliga källor, som således inte får avslöjas. Denna omständighet skulle kunna anföras för restriktioner vad avser att överlämna sådana upplysningar till [Fulmen och Fereydoun Mahmoudian] eller deras advokater, men med hänsyn till den avgörande roll som domstolsprövningen har vad avser restriktiva åtgärder, måste unionsdomstolen kunna pröva frågan huruvida sådana åtgärder 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 (se, analogt, [dom av den 12 december 2006 i mål T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mot rådet, REG 2006, s. II-4665], punkt 155). Rådet kan vidare inte grunda en rättsakt som innehåller ett beslut om restriktiva åtgärder på uppgifter eller omständigheter i det relevanta ärendet som en medlemsstat har överlämnat, om medlemsstaten inte är beredd att tillåta att de överlämnas till unionsdomstolen, vilken är behörig att kontrollera detta besluts lagenlighet (se, analogt, tribunalens dom av den 4 december 2008 i mål T-284/08, People's Mojahedin Organization of Iran mot rådet, REG 2008, s. II-3487, punkt 73).
- 101 Rådet har för det tredje fel i sitt påstående att det inte kan krävas att rådet ska behöva lägga fram bevis för att en enhet har varit involverad i kärnvapenspridning, med hänvisning till att det är fråga om verksamhet som sker i det fördolda. För att restriktiva åtgärder ska kunna föreslås med stöd av artikel 23.2 i beslut 2010/413, måste den berörda medlemsstaten eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik ha bevisning eller andra upplysningar som enligt statens eller representantens mening visar att den berörda enheten är involverad i kärnvapenspridning. Rådets eventuella svårigheter att bevisa involveringen kan i förekommande fall påverka det beviskrav som kan avkrävas rådet. Sådana svårigheter kan däremot inte helt befria rådet från sin bevisbörda.
- 102 Rådet har i förevarande fall inte lagt fram någon upplysning eller bevisning som stöd för det skäl som åberopas i de [omtvistade] rättsakterna. Rådet har självt medgett att det är fråga om rena påståenden, vilka inte stöds av någon bevisning, om att Fulmen har installerat elektrisk utrustning på anläggningen i Qom/Fordoo vid en tidpunkt då det ännu inte var känt att denna anläggning existerade.
- 103 Tribunalen konstaterar därför att rådet inte har bevisat att Fulmen har deltagit i arbetet vid anläggningen i Qom/Fordoo, varför tribunalen finner att det finns stöd för den tredje grunden, utan att Fereydoun Mahmoudians andra argument i mål T-440/10, angående dennes ställning i Fulmen, behöver prövas.
- 104 Rådet har i de [omtvistade] rättsakterna inte anfört några andra omständigheter till stöd för sitt beslut att vidta restriktiva åtgärder mot Fulmen och Fereydoun Mahmoudian. De ska därför ogiltigförklaras i de delar som rör [Fulmen och Fereydoun Mahmoudian].
- 36 Av rättssäkerhetshänsyn förordnade tribunalen att verkningarna av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644, skulle kvarstå fram till dess domstolen avgjort överklagandet. Enligt artikel 60 andra stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol hindrar ett överklagande av ett avgörande från tribunalen vari en förordning ogiltigförklaras – i förevarande fall förordning nr 961/2010 – verkställighet av avgörandet till dess domstolen avgjort överklagandet.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

- 37 Genom beslut av den 24 oktober 2012 av domstolens ordförande tilläts Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervensera till stöd för rådets yrkanden.
- 38 Rådet har yrkat att domstolen ska
- upphäva den överklagade domen,
 - avgöra målet slutligt och ogilla Fulmens och Fereydoun Mahmoudians talan mot de omtvistade rättsakterna, och
 - förplikta Fulmen och Fereydoun Mahmoudian att ersätta rådets rättegångskostnader i första och andra instans.
- 39 Fulmen och Fereydoun Mahmoudian har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet,
 - fastställa den överklagade domen, vari tribunalen ogiltigförklarade de omtvistade rättsakterna i den mån de berör Fulmen och Fereydoun Mahmoudian,
 - i den mån det är nödvändigt: ogiltigförklara rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1), och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 40 Republiken Frankrike och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen ska bifalla rådets överklagande.
- 41 Kommissionen har inte inkommit med någon svarsskrivelse.

Prövning av överklagandet

Parternas argument

- 42 Rådet anser att tribunalen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning då den fann att rådet skulle lägga fram upplysningar som styrkte att Fulmen deltagit i arbetet vid anläggningen i Qom/Fordoo, oavsett det förhållandet att de upplysningar som skulle kunna åberopas kommer från hemliga källor. Den felaktiga rättstillämpning som tribunalen gjort sig skyldig till avser två aspekter av lämnandet av dessa upplysningar. Den första gäller medlemsstaternas tillhandahållande av bevisning till rådet och den andra utlämnandet av hemliga uppgifter till domstolen.
- 43 Rådet har med stöd av Republiken Frankrike inledningsvis understrukit att kärnkraftsanläggningen i Qom/Fordoo har uppförts i hemlighet, utan att IAEA informerades och i strid med säkerhetsrådets resolutioner. Republiken Frankrike har härvid åberopat resolution 1929 (2010), i vars inledning anrikningsanläggningen i Qom nämns. Med hänsyn till att anläggningen i Qom uppförts i hemlighet kunde en medlemsstat finna det nödvändigt för sin säkerhet att inte lämna ut hemliga handlingar. Denna omständighet har tribunalen inte beaktat i tillräcklig utsträckning.

- 44 Genom sin första invändning har rådet bestritt punkt 99 i den överklagade domen. I nämnda punkt 99 fann tribunalen att för att kontrollera om det var motiverat att besluta om restriktiva åtgärder på förslag av en medlemsstat måste rådet i förekommande fall begära att den berörda medlemsstaten inkommer med nödvändig bevisning och nödvändiga upplysningar. När dessa upplysningar kommer från hemliga källor menar rådet att det med fog kan besluta om att anta en restriktiv åtgärd enbart med stöd av den redogörelse för skälen som en medlemsstat gjort under förutsättning att redogörelsen objektivt sett är rimlig. Detta sätt att förfara är förenligt med principen om det ömsesidiga förtroende som måste råda mellan medlemsstaterna samt mellan dem och unionens institutioner. Det är även förenligt med principen om lojalt samarbete vilken föreskrivs i artikel 4.3 första stycket FEU.
- 45 Republiken Frankrike anser också att en redogörelse för skälen, som objektivt sett är rimlig och som en medlemsstat överlämnat till rådet, var tillräcklig för att besluta om restriktiva åtgärder. Denna medlemsstat har vidare erinrat om artikel 346.1 a FEUF enligt vilken ”ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen”.
- 46 Rådet har vidare påpekat att enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna är rätten att få tillgång till bevisning, såsom en del av rätten till försvar, inte en absolut rättighet (Europadomstolens dom i mål Jasper mot Förenade kungariket, ansökan nr 27052/95, § 52). Denna rättspraxis avser bestämmelserna i artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som undertecknades i Rom den 4 november 1950. Bestämmelsen, som reglerar anklagelser om brott, är i ännu högre grad tillämplig på de aktuella restriktiva åtgärderna.
- 47 Till stöd för denna invändning från rådet har Förenade kungariket för det första gjort gällande att beslut som rådet antar på grundval av artikel 29 FEU kräver enhällighet enligt artikel 31 FEU. För det andra har denna medlemsstat hävdatt att när medlemsstaterna röstar om en annan medlemsstats förslag använder de sig av sin egen expertis och kunskap för att bidra till att utarbeta beslutet. För det tredje har denna medlemsstat slutligen anfört att vissa uppgifter kan ha utväxlats mellan vissa medlemsstater på en bilateral nivå. Om medlemsstaterna ansåg att vissa berörda personers eller enheters deltagande i handlingar som utgör en risk för kärnvapenspridning – vilket påståtts i förslaget till rådets beslut – är godtyckligt, inte troligt eller inte bär sannolikhetens prägel borde de avstå från att anta beslutet.
- 48 Genom sin andra invändning har rådet bestritt punkt 100 i den överklagade domen. I denna punkt slog tribunalen fast att det inte går att göra gällande mot unionsdomstolarna att den bevisning och de upplysningar som utgör grund för beslutet att anta restriktiva åtgärder är hemliga och således inte får avslöjas.
- 49 Rådet anser att tribunalen har åsidosatt bestämmelserna i artikel 67.3 i dess rättegångsregler. Enligt denna bestämmelse ska tribunalen endast beakta handlingar som parternas advokater och ombud har kunnat ta del av och uttala sig om. Enligt rådet medger inte tribunalens rättegångsregler, enligt deras nuvarande lydelse, att en part lämnar hemliga uppgifter till tribunalen som tribunalen ska beakta utan att delge motpartens advokater dem. Republiken Frankrike har härvid gjort gällande att rådet inte kan lastas för att inte ha föreskrivit en ändring av tribunalens rättegångsregler, eftersom det ankommer på tribunalen att fastställa sina rättegångsregler tillsammans med domstolen med rådets godkännande. Så länge tribunalen inte har möjlighet att beakta hemliga uppgifter, om den inte har delgett sökandens advokater dem, är det enligt Republiken Frankrike och Förenade kungariket svårt för medlemsstaterna att acceptera att hemliga uppgifter som de förfogar över och som motiverar de aktuella restriktiva åtgärderna överlämnas till tribunalen.

- 50 Vid förhandlingen gjorde rådet gällande att det i enlighet med artikel 215.1 FEUF har rätt att vidta allmänna ekonomiska sanktionsåtgärder eller att rikta åtgärder mot vissa sektorer inom den iranska ekonomin. Valet att i stället använda sig av riktade åtgärder gör det möjligt att mildra de restriktiva åtgärdernas negativa verkningar för befolkningen. Svårigheten ligger däremot i att bevisa att det förekommer verksamhet, i de flesta fall hemlig, som motiverar att sådana åtgärder vidtas. Rådet har vidare påpekat att tribunalen i punkt 49 i den överklagade domen slog fast att unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller upprätthållandet av deras internationella förbindelser kunde motivera att det görs undantag från skyldigheten att uppge de omständigheter som motiverar antagande av de aktuella restriktiva åtgärderna, men att den felaktigt inte tillämpade undantaget såvitt avser bevisen för det påtalade beteendet.
- 51 Förenade kungariket har anfört att tribunalen borde ha prövat på vilket sätt det gick att förena å ena sidan de legitima intressen som skulle skyddas genom de restriktiva åtgärderna och de intressen som ska skyddas genom att sekretess bibehålls, med å andra sidan att ett effektivt domstolsskydd bibehålls. Så länge unionen ännu inte inrättat förfaranden som gör det möjligt att delge tribunalen konfidentiella handlingar är det enligt samma medlemsstat lämpligt att tribunalen, för att förena dessa intressen, lägger större vikt vid intresset av fred och säkerhet än det intresse som den enskilde som är föremål för de restriktiva åtgärderna har. Förenade kungariket har erinrat om att de aktuella restriktiva åtgärderna är preventiva och inte straffrättsliga. Åtgärderna utgör visserligen ett stort ingripande och får ofta avsevärda verkningar men de är förenade med särskilda bestämmelser som skyddar de personer som påverkas av dem. Exempel på sådana bestämmelser är artiklarna 19 och 21 i förordning nr 961/2010.
- 52 Fulmen och Fereydoun Mahmoudian har för det första gjort gällande att argumentet avseende källor som måste förbli hemliga är ett nytt argument som rådet aldrig åberopat i första instans, med undantag för vid framställningar avseende de frågor som tribunalen ställt till rådet.
- 53 De har för det andra och i andra hand hävdade att förekomsten av uppgifter från hemliga källor utgör ett undantag från inte enbart principen om iakttagande av rätten till försvar, utan även från skyldigheten att lägga fram tillräcklig bevisning för de omständigheter som ligger bakom det antagna beslutet.
- 54 Fulmen och Fereydoun Mahmoudian har vidare gjort gällande att rådets argument, att det inte är möjligt att lämna ut hemliga uppgifter till tribunalen på ett sätt som gör det möjligt att beakta dem utan att de delges motpartens advokater, ska underkännas med tillämpning av bland annat artikel 67.3 tredje stycket i tribunalens rättegångsregler.
- 55 De har härvid understrukit att rådet aldrig åberopat några hemliga uppgifter till stöd för sitt beslut. De har vidare erinrat om att de skickat två rekommenderade skrivelser den 26 augusti respektive den 14 september 2010 vari de uttryckte sin förvåning över att det inte fanns någon bevisning till stöd för de antagna besluten. Sedan domstolsförfarandet inletts har rådet aldrig hävdade att det fanns hemliga uppgifter som lämnats av en av medlemsstaterna och/eller av den europeiska utrikestjänsten.
- 56 Fulmen och Fereydoun Mahmoudian har även gjort gällande att för det fall det skulle föreligga hemliga uppgifter, var skälen för beslutet mycket vaga och gjorde det inte möjligt för vare sig Fulmen eller Fereydoun Mahmoudian att försvara sig på ett effektivt sätt. De har erinrat om det stora antalet felaktigheter avseende såväl Fulmen som Fereydoun Mahmoudian som finns i beslutet och som påtalats för tribunalen. Dessa felaktigheter ger enligt dem upphov till tvivel om att rådets utsaga avseende huruvida det förekom hemliga uppgifter var tillförlitlig.

Domstolens bedömning

- 57 Domstolen kommer att pröva de två invändningar som utgör rådets grund tillsammans. I punkterna 99 och 100 i den överklagade domen prövade tribunalen det argument som Fulmen och Fereydoun Mahmoudian framfört och som det erinrades om i punkt 94 i den överklagade domen. Enligt detta argument hade rådet inte bevisat påståendet att Fulmen deltagit i arbetet vid anläggningen i Qom/Fordoo. Punkt 99 ska således tolkas så, att tribunalen ansåg att rådet i förekommande fall måste begära nödvändig bevisning och uppgifter från den medlemsstat som föreslagit de restriktiva åtgärderna för att kunna lägga fram dem inom ramen för den domstolsprövning som det är fråga om i nästföljande punkt i den överklagade domen.
- 58 Såsom domstolen erinrat om vid kontrollen av de restriktiva åtgärderna ska unionsdomstolarna, i enlighet med de befogenheter de har getts genom fördraget, säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter med avseende på de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en integrerad del av unionens rättsordning. Detta krav fastställs uttryckligen i artikel 275 andra stycket FEUF (se dom av den 18 juli 2013 i de förenade målen C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, kommissionen m.fl. mot Kadi, nedan kallad domen i målet Kadi II, punkt 97).
- 59 Till dessa grundläggande rättigheter hör bland annat iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 98).
- 60 Den första av dessa rättigheter stadfästs i artikel 41.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och omfattar rätten att bli hörd och rätt till tillgång till akten med förbehåll för berättigade intressen vad avser sekretess (domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 99).
- 61 Enligt den andra av dessa grundläggande rättigheter, som fastställs i artikel 47 i stadgan, måste den berörda personen ha möjlighet att få kännedom om de skäl som ligger till grund för det beslut som fattats rörande honom eller henne, antingen genom att läsa själva beslutet eller genom att på begäran underrättas om skälen för beslutet, utan att detta påverkar den behöriga domstolens rätt att kräva att den aktuella myndigheten anger dessa. Detta är nödvändigt för att den berörde ska kunna ta till vara sina rättigheter under bästa möjliga förutsättningar och, med kännedom om samtliga omständigheter, kunna avgöra huruvida det finns anledning att väcka talan vid behörig domstol samt för att behörig domstol fullt ut ska kunna genomföra legalitetskontrollen av det aktuella beslutet (se dom av den 4 juni 2013 i mål C-300/11, ZZ, punkt 53 och där angiven rättspraxis, samt domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 100).
- 62 Artikel 52.1 i stadgan tillåter emellertid begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i den, under förutsättning att begränsningen inte påverkar kärnan i den grundläggande rättigheten i fråga. Det krävs även att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket innebär att varje begränsning ska vara nödvändig och faktiskt eftersträva mål av allmänintresse som erkänts av unionen (se domarna i de ovannämnda målen ZZ, punkt 51, och Kadi II, punkt 101).
- 63 Bedömningen av huruvida rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd har kränkts ska dessutom göras med beaktande av de specifika omständigheterna i varje enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 oktober 2011 i mål C-110/10 P, Solvay mot kommissionen, REU 2011, I-10439, punkt 63). Det rör sig här bland annat om typen av rättsakt i fråga, det sammanhang i vilket den antagits och den rättsliga regleringen på det aktuella området (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 102, se, för ett liknande resonemang beträffande motiveringsskyldigheten, även domar 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, punkterna 139 och 140, samt i mål C-417/11 P, rådet mot Bamba, punkt 53).

- 64 För att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i stadgan ska vara effektiv krävs även att unionsdomstolen försäkras sig om att beslutet, som är individuellt i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolskontrollen inte är begränsad till en abstrakt bedömning av huruvida de angivna skälen sannolikt är korrekta, utan avser huruvida dessa skäl, eller åtminstone ett skäl som i sig anses utgöra tillräckligt stöd för beslutet, är väl underbyggda (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 119).
- 65 Härvid ankommer det på unionsdomstolen att vid denna prövning vid behov anmoda den behöriga unionsmyndigheten att inkomma med uppgifter eller bevisning, oavsett om de är hemliga eller inte, som är av relevans för denna prövning (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 120, och där angiven rättspraxis).
- 66 Det är nämligen den behöriga unionsmyndigheten som, vid ett eventuellt bestridande, ska visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte den berörda personen som ska bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 121).
- 67 Det krävs härvid inte att myndigheten vid domstolen förebringar samtliga de uppgifter och bevis som är knutna till de skäl som anförs i den rättsakt som det yrkats ogiltigförklaring av. Däremot krävs att de uppgifter och den bevisning som inges stöder de skäl som har åberopats mot den berörda personen (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 122).
- 68 Om den behöriga unionsmyndigheten inte är i stånd att efterkomma unionsdomstolens begäran, ska domstolen grunda sin bedömning på de omständigheter som den har upplysts om, det vill säga i förevarande fall skälen i den angripna rättsakten, yttranden och uppgifter till fördel för den berörda personen och som ingetts av vederbörande samt den behöriga unionsmyndighetens svar på dessa yttranden. Om det med stöd av dessa omständigheter inte går att sluta sig till att det finns stöd för ett visst skäl ska unionsdomstolen underkänna det såsom grund för beslutet om att uppta eller behålla det aktuella namnet i förteckningen (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 123).
- 69 Om däremot relevant information och bevisning tvärtom inges av den behöriga unionsmyndigheten ska unionsdomstolen pröva huruvida de omständigheter som har åberopats kan anses styrkta genom nämnda uppgifter eller bevisning och uppskatta bevisvärdet därav med beaktande av omständigheterna i målet och mot bakgrund av eventuella yttranden beträffande dessa omständigheter som har ingetts av, bland annat, den berörda personen (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 124).
- 70 Det är riktigt att det finns tvingande hänsyn som rör unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller deras internationella relationer som kan utgöra hinder för att lämna ut vissa uppgifter eller viss bevisning till den berörda personen. I sådana fall ankommer det dock på unionsdomstolen, mot vilken det inte kan göras gällande att uppgifterna eller bevisen är sekretessbelagda eller hemliga, att inom ramen för sin domstolsprövning, använda sig av metoder som gör det möjligt att förena berättigade säkerhetshänsyn när det gäller arten av och källorna till de uppgifter som har beaktats vid antagandet av den berörda rättsakten, med nödvändigheten av att i tillräcklig utsträckning säkerställa den enskildes processuella rättigheter, såsom rätten att bli hörd och principen om ett kontradiktoriskt förfarande (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 125, samt analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkterna 54, 57 och 59).

- 71 Unionsdomstolen ska härvid, genom en undersökning av samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som åberopats av den behöriga unionsmyndigheten, pröva om det finns stöd för de skäl för att motsätta sig att lämna ut dessa uppgifter som myndigheten har anfört (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 126, samt analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkterna 61 och 62).
- 72 Om domstolen gör bedömningen att dessa skäl inte utgör hinder för att lämna ut uppgifterna och bevisningen, åtminstone i vissa delar, ska den ge den behöriga unionsmyndigheten möjlighet att lämna ut uppgifterna och bevisningen till den berörda personen. Om myndigheten delvis, eller helt och hållet, motsätter sig utlämning av uppgifterna och bevisningen i fråga, ska domstolen göra sin laglighetsprövning av den angripna rättsakten uteslutande på grundval av de uppgifter som har lämnats ut (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 127, samt analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 63).
- 73 Om det däremot visar sig att de skäl som har anförts av den behöriga unionsmyndigheten faktiskt utgör hinder för att den berörda personen informeras om de uppgifter eller den bevisning som har ingetts till unionsdomstolen, krävs det att det görs en lämplig avvägning mellan rätten till ett effektivt domstolsskydd, framför allt den kontradiktoriska principen, och unionens eller dess medlemsstaters säkerhet eller deras internationella relationer (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 128, samt analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 64).
- 74 Vid en sådan intresseavvägning är det tillåtet att välja sådana alternativ som att lämna ut en sammanfattning av de uppgifter och den bevisning som är i fråga. Oavsett om sådana alternativ väljs ankommer det på unionsdomstolen att pröva huruvida och i vilken utsträckning den omständigheten att hemliga uppgifter och bevis inte har lämnats ut till den berörda personen och att vederbörande följaktligen saknat möjlighet att yttra sig över denna information, kan påverka bevisvärdet av de hemliga bevisen (se domen i det ovannämnda målet Kadi II, punkt 129, samt analogt, domen i det ovannämnda målet ZZ, punkt 67).
- 75 I förevarande fall slog tribunalen fast i punkt 52 i den överklagade domen att motiveringen av beslutet att uppföra Fulmen och Fereydoun Mahmoudian på förteckningarna i de omtvistade rättsakterna visserligen är kortfattad men att den gav dem möjlighet att förstå vilka handlingar som läggs Fulmen till last och att bestrida påståendet att bolaget har gjort sig skyldigt till dessa handlingar eller att de är relevanta.
- 76 Även om Fulmen betonade vid förhandlingen att bolaget informerats om perioden för de handlingar som lades bolaget till last – det vill säga åren 2006-2008 – först under överklagandeförfarandet, ska det påpekas att denna period lätt kunde utläsas av offentliga handlingar. Motiveringen avsåg nämligen tiden innan anläggningen i Qom upptäcktes och i säkerhetsrådets resolution 1929 (2010) angavs att uppförandet av anläggningen i Qom uppdagades i september 2009.
- 77 Vad gäller bevisningen för att Fulmen varit delaktig i arbetet med att installera elektrisk utrustning på anläggningen i Qom/Fordoo, har rådet, Republiken Frankrike och Förenade kungariket hävdats att det inte var nödvändigt, och i vilket fall som helst inte möjligt, att lägga fram handlingar som styrkte detta deltagande på grund av handlingarnas hemliga karaktär och tribunalens rättegångsregler, som kräver att de ska delges motparten.
- 78 Då den behöriga unionsmyndigheten har vägrat att ge in bevisningen till unionsdomstolen, ankommer det såsom följer av punkt 68 i denna dom på nämnda domstol att uteslutande grunda sin bedömning på de uppgifter som har lämnats till den.
- 79 Den enda omständighet som unionsdomstolen har tillgång till i förevarande mål är det påstående som görs i motiveringen av de omtvistade rättsakterna. Det stöds inte av några framlagda upplysningar eller någon bevisning, såsom en sammanfattning av innehållet i de aktuella uppgifterna, närmare

preciseringar av den elektriska utrustning som påstås ha installerats på anläggningen i Qom eller de skäl som styrkte att det var Fulmen som installerat utrustningen och, härmed, de handlingar som lades bolaget till last.

- 80 Med hänsyn till denna omständighet finner domstolen att Fulmen och Fereydoun Mahmoudian inte hade möjlighet att försvara sig mot de handlingar som lades dem till last och att unionsdomstolen inte har möjlighet att kontrollera att de omtvistade rättsakterna är välgrundade.
- 81 Det är av föga vikt att artikel 215.1 FEUF ger rådet befogenhet att anta allmänna ekonomiska åtgärder mot Islamiska republiken Iran. Den åtgärd som underställts unionsdomstolarna för kontroll är en riktad åtgärd som inte avser en viss ekonomisk sektor utan ett enskilt företag på grund av en viss åberopad verksamhet.
- 82 Mot bakgrund av samtliga ovannämnda omständigheter gjorde tribunalen en korrekt bedömning då den slog fast i punkt 103 i den överklagade domen att rådet inte hade bevisat att Fulmen hade deltagit i arbetet vid anläggningen i Qom/Fordoo.
- 83 Överklagandet är följaktligen ogrundat varför det ska ogillas.

Rättegångskostnader

- 84 När överklagandet avvisas eller ogillas, eller när överklagandet bifalls och domstolen själv slutligt avgör saken, ska domstolen enligt artikel 184.2 i rättegångsreglerna besluta om rättegångskostnaderna. Enligt punkt 1 i artikel 138 i samma rättegångsregler, som enligt artikel 184.1 i samma regelverk ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. I artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 i dessa regler också ska tillämpas i mål om överklagande, föreskrivs att medlemsstater och institutioner som har intervenerat ska bära sina rättegångskostnader.
- 85 Rådet har tappat målet och ska därför förpliktas att, i enlighet med Fulmens och Fereydoun Mahmoudians yrkanden, ersätta rättegångskostnaderna.
- 86 Republiken Frankrike, Förenade kungariket och kommissionen, som har intervenerat, ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) Republiken Frankrike, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska kommissionen, som har intervenerat, ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter