



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 25 mars 2015*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar — Motiveringsskyldighet — Rätt till försvar — Rätt till en effektiv domstolsprövning — Oriktig bedömning — Rätt till egendom — Rätt till anseende — Proportionalitet”

I mål T-563/12,

Central Bank of Iran, Teheran (Iran), företrädd av M. Lester, barrister,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av M. Bishop och V. Piessevaux, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en begäran om ogiltigförklaring dels av rådets beslut 2012/635/Gusp av den 15 oktober 2012 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 282, s. 58), i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på förteckningen i bilaga II till 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), dels av rådets genomförandeförordning (EU) nr 945/2012 av den 15 oktober 2012 om genomförande av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 282, s. 16), i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på förteckningen i bilaga IX till 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),

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

sammansatt av ordförande H. Kanninen samt domarna I. Pelikánová (referent) och E. Buttigieg,

justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorzcyk,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 september 2014,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

Restriktiva åtgärder som vidtagits mot Islamiska republiken Iran

- 1 Målet rör de restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran för att denna ska upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnavapenbärare (nedan kallat kärnavapenspridning).

Restriktiva åtgärder som avser sökanden

- 2 Sökanden, Central Bank of Iran, är Islamiska republiken Irans centralbank.
- 3 Förenta nationernas säkerhetsråd antog den 9 juni 2010 resolution S/RES/1929 (2010), som utvidgade tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärder som införts genom säkerhetsrådets resolutioner S/RES/1737 (2006) av den 27 december 2006, S/RES/1747 (2007) av den 24 mars 2007 och S/RES/1803 (2008) av den 3 mars 2008 och införde ytterligare restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran.
- 4 Den 17 juni 2010 antog Europeiska rådet en förklaring om Islamiska republiken Iran där det betonade sin allt djupare oro över Irans kärntekniska program och välkomnade antagandet av resolution S/RES/1929. Europeiska rådet hänvisade till sin förklaring av den 11 december 2009 och uppmanade Europeiska unionens råd att vidta restriktiva åtgärder för att genomföra dem i resolution S/RES/1929. Enligt Europeiska rådets uttalande ska restriktionerna bland annat tillämpas på ytterligare personer och enheter utöver dem som anges av Förenta nationernas säkerhetsråd eller av den kommitté som inrättats i enlighet med punkt 18 i resolution S/RES/1737 men efter samma kriterier som säkerhetsrådet eller kommittén har tillämpat.
- 5 Den 1 december 2011 upprepade rådet sin allt djupare oro över Islamiska republiken Irans kärntekniska program och särskilt över slutsatserna i den senaste rapporten från Internationella atomenergiorganet (IAEA) om Irans verksamhet beträffande utvecklingen av militär kärnteknik. Mot denna bakgrund och i enlighet med Europeiska rådets uttalande av den 23 oktober 2011 enades rådet om att utvidga de befintliga sanktionerna genom att i nära samarbete med internationella samarbetspartner undersöka ytterligare åtgärder, inbegripet åtgärder som syftar till att påtagligt påverka Irans finansiella system.
- 6 Den 9 december 2011 godkände Europeiska rådet rådets slutsatser av den 1 december 2011 och uppmanade rådet att prioritera att fortsätta sitt arbete med att utvidga omfattningen av Europeiska unionens restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran.
- 7 Genom rådets beslut 2012/35/Gusp av den 23 januari 2012 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 19, s. 22) fördes sökandens namn upp på förteckningen i bilaga II till 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).
- 8 Sökandens namn fördes följaktligen upp på förteckningen i bilaga VIII till rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1) genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 54/2012 av den 23 januari 2012 om genomförande av förordning (EU) nr 961/2010 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 19, s. 1). Uppförandet på förteckningen började gälla den 24 januari 2012 och har bland annat inneburit frysning av sökandens penningmedel och ekonomiska tillgångar.

- 9 Uppförandet av sökandens namn på ovannämnda förteckningar grundade sig på följande motivering:
”Delaktig i verksamhet som syftar till att kringgå sanktioner”.
- 10 Genom skrivelse av den 24 januari 2012, som sökanden mottog den 6 februari 2012, underrättade rådet sökanden om att dess namn uppförts på förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2012/35, och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 54/2012. En kopia av beslut 2012/35 och av genomförandeförordning nr 54/2012 bilades skrivelsen.
- 11 Vid antagandet av 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), avfördes sökandens namn från förteckningen i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 54/2012, och fördes i stället, av samma skäl som det som nämns i punkt 9 ovan, upp på förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012 (förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012 och förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2012/35, kallas nedan gemensamt de omtvistade förteckningarna) med verkan från den 24 mars 2012.
- 12 Genom skrivelse av den 26 mars 2012 förnekade sökanden all delaktighet i verksamhet som syftar till att kringgå sanktioner och begärde att rådet följaktligen skulle se över om dess namn skulle vara uppfört på förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2012/35, och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, i dess lydelse enligt genomförandeförordning nr 54/2012. Sökanden begärde också att få del av de uppgifter som motiverade uppförandet på förteckningen.
- 13 Genom skrivelse av den 2 augusti 2012 underrättade rådet sökanden om sin avsikt att komplettera skälen för uppförandet av sökandens namn på de omtvistade förteckningarna genom att hänvisa till att sökanden gav finansiellt stöd till den iranska regeringen och därmed omfattades av tillämpningsområdet för artikel 20 c i beslut 2010/413 och artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012.
- 14 I skrivelse av den 7 oktober 2012 kritiserade rådet sökanden för att inte ha uppfyllt sin motiveringsskyldighet. Sökanden förnekade all delaktighet i verksamhet som syftar till att kringgå sanktionerna mot Islamiska republiken Iran eller ger finansiellt stöd till den iranska regeringen för kärnavapensspridning. Sökanden begärde också på nytt att rådet skulle överlämna de uppgifter som motiverade skälen för uppförandet av sökandens namn på de omtvistade förteckningarna.
- 15 Genom rådets beslut 2012/635/Gusp av den 15 oktober 2012 om ändring av beslut 2010/413/Gusp (EUT L 282, s. 58) kompletterades skälen för att uppföra sökanden namn på förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2012/35, enligt följande:
”Delaktig i verksamhet som syftar till att kringgå sanktioner. Ger finansiellt stöd till Irans regering.”
- 16 Till följd av detta kompletterades, genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 945/2012 av den 15 oktober 2012 om genomförande av förordning (EU) nr 267/2012 (EUT L 282, s. 16), även skälen för att uppföra sökandens namn på förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012 på det sätt som anges i punkt 15 ovan.
- 17 I skrivelse av den 28 november 2012 begärde sökanden på nytt att rådet skulle överlämna de uppgifter som motiverade uppförandet av sökandens namn på de omtvistade förteckningarna.

- 18 I skrivelse av den 10 december 2012 uppgav rådet för sökanden att uppförandet av dess namn på de omtvistade förteckningarna grundande sig på ett förslag från en medlemsstat, vilken av sekretesskäl inte kunde anges. Förslaget, såsom det var formulerat i rådets följnot med referensnummer 17576/12 som bifogades skrivelsen av den 10 december 2012, hade följande innehåll:

”[Sökandens] verksamhet bidrar till att kringgå de internationella sanktionerna mot Iran.

Denna [restriktiva] åtgärd [mot sökanden] skulle avsevärt kunna öka det diplomatiska trycket på Iran.”

- 19 Genom ansökan som gavs in till tribunalens kansli den 12 juni 2012 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av dels beslut 2012/35, dels förordning nr 267/2012, i den mån sökandens namn uppförts eller efter omprövning bibehållits på förteckningarna i bilagorna till dessa rättsakter. Talan registrerades under målnummer T-262/12.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 20 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli via e-curia den 26 december 2012 klockan 20.44 väckte sökanden förevarande talan, som avser ogiltigförklaring av beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2012 i den mån sökandens namn där efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna. Målet tilldelades fjärde avdelningen på grund av konnexitet. Till stöd för talan åberopade sökanden ett vittnesmål med R., vice centralbankschef för valutafrågor.
- 21 Samma dag klockan 21.19 gav sökanden via e-curia in en inlaga till tribunalens kansli där den ändrade sina yrkanden i mål T-262/12 till att även avse beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2012 i den mån sökandens namn där efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna. I sin inlaga begärde sökanden även att tribunalen, om den fann att ”ansökan i ändrad form [genom inlagan med ändring av yrkandena] kunde tas upp till sakprövning i sin helhet ... [skulle förena mål T-262/12 och förevarande mål] eller ... handlägga [dem] som en enda begäran om ogiltigförklaring”.
- 22 Genom handling av den 16 april 2013 gav rådet in ett svaromål i förevarande mål och yrkade att talan skulle avvisas på grund av litispensens.
- 23 Den 21 juni 2013 gav sökanden in en replik.
- 24 Den 20 september 2013 gav rådet in en duplik.
- 25 På grund av ändrad sammansättning av tribunalens avdelningar från den 23 september 2013, förordnades referenten att tjänstgöra på första avdelningen, och förevarande mål tilldelades följaktligen den avdelningen.
- 26 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen att inleda det muntliga förfarandet och vidtog åtgärder för processledning enligt artikel 64 i sina rättegångsregler, genom att anmoda parterna att besvara vissa frågor. Sökanden och rådet besvarade frågorna inom den utsatta tidsfristen.
- 27 Genom dom av den 18 september 2014, Central Bank of Iran/rådet (T-262/12, EU:T:2014:777), ogiltigförklarade tribunalen förordning nr 267/2012, i den mån sökandens namn hade uppförts på förteckningen i dess bilaga IX, och ogillade talan i övrigt. Vad gäller yrkandena om ogiltigförklaring av beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2012, i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna, avvisades talan på grund av litispensens, eftersom förevarande talan hade väckts.

- 28 Sökanden och rådet utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 30 september 2014. Sökanden preciserade att yrkandena om ersättning för rättegångskostnader endast avsåg förevarande mål och inte mål T-262/12, vilket antecknades i förhandlingsprotokollet.
- 29 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2012, i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna (nedan kallade de angripna rättsakterna), och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 30 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- i första hand avvisa talan, eller
 - i andra hand ogilla talan, samt
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

Upptagande till sakprövning

Avvisning av talan på grund av litispændens

- 31 Rådet har yrkat att talan ska avvisas på grund av litispændens. Enligt rådet har sökanden redan, i sin inlaga med ändringar av yrkandena i mål T-262/12, yrkat att de angripna rättsakterna ska ogiltigförklaras och åberopat samma grunder till stöd för detta.
- 32 Enligt fast rättspraxis ska en talan som har väckts efter det att en annan talan har väckts, där parterna är desamma, där samma grunder anförs och som syftar till ogiltigförklaring av samma rättsakt, avvisas på grund av litispændens (dom av den 16 september 2013, *De Nicola/EIB*, T-618/11 P, REGP, EU:T:2013:479, punkt 98; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 1988, *Frankrike/parlamentet*, 358/85 och 51/86, REG, EU:C:1988:431, punkt 12).
- 33 En ändring av yrkandena genom en handling som inges till tribunalens kansli under pågående förfarande, under sådana omständigheter som dem i mål T-262/12, utgör en rättegångshandling som, utan att den påverkar ett senare beslut av tribunalen om upptagande till sakprövning, är att likställa med att väcka talan genom ansökan (beslut av den 21 juni 2012, *Hamas/rådet*, T-531/11, EU:T:2012:317, punkt 16).
- 34 I detta fall avser yrkandena om ogiltigförklaring i inlagan med ändringar av yrkandena i mål T-262/12 (punkt 21 ovan) och de i ansökan genom vilken talan väcktes i förevarande mål (punkt 20 ovan) samma parter, stöder sig på samma grunder och syftar till ogiltigförklaring av samma rättsakter, det vill säga beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2012, i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna.
- 35 I motsats till vad rådet har hävdats, som gjort en invändning om litispændens mot förevarande talan, kan talan inte anses ha väckts efter det att inlagan om ändring av yrkandena i mål T-262/12 gavs in. Det framgår tvärtom av de klockslag för ingivande som nämns i punkterna 20 och 21 ovan att den inlagan gavs in efter ansökan i förevarande mål.

- 36 I domen Central Bank of Iran/rådet, punkt 27 ovan (EU:T:2014:777), avvisades talan om ogiltigförklaring av beslut 2012/635 och av genomförandeförordning nr 945/2012, i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna, på grund av litispensens, eftersom förevarande talan hade väckts.
- 37 Av detta följer att talan om ogiltigförklaring av beslut 2012/635 och av genomförandeförordning nr 945/2012, i den mån sökandens namn efter omprövning bibehållits på de omtvistade förteckningarna, inte kan avvisas på grund av litispensens.
- 38 Förevarande invändning om rättegångshinder från rådets sida kan därför inte godtas.

Invändning om rättegångshinder i form av att samtliga grunder som sökanden åberopat för sin talan avser skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna

- 39 Rådet har hävdat att talan inte kan prövas i sak, eftersom den enbart stöder sig på grunder som avser skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna. Enligt rådet är sökanden, i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank, ett statsorgan som inte åtnjuter skydd enligt de grundläggande rättigheter som den åberopat inför tribunalen.
- 40 Sökanden har yrkat att rådets invändning om rättegångshinder ska avslås, eftersom sökanden har rätt att åberopa skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna, såsom slagits fast i dom Central Bank of Iran/rådet, punkt 27 ovan (EU:T:2014:777).
- 41 Tribunalen noterar att tvärtemot vad rådet har anfört avser inte samtliga grunder för sökandens talan skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna. Den första grunden avser en uppenbart oriktig bedömning. De faktiska omständigheterna ger således inte stöd för denna invändning om rättegångshinder.
- 42 Invändningen är inte heller rättsligt välgrundad, eftersom frågan huruvida sökanden har de rättigheter som den åberopat inom ramen för den andra, den tredje och den fjärde grunden enligt rättspraxis inte rör upptagande till sakprövning av dessa grunder, och därmed den talan som stöder sig på dessa, utan avser prövningen av dessa grunder i sak (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 september 2013, Post Bank Iran/rådet, T-13/11, EU:T:2013:402, punkt 54).
- 43 Rådets invändning om rättegångshinder kan därför inte godtas. Detta påverkar dock inte, sett till rådets grund för svaromålet, kontrollen av huruvida sökanden kan stödja sig på skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna, som i förekommande fall görs vid prövningen i sak av de grunder som avser dessa skydd och garantier, det vill säga i detta fall den andra, den tredje och den fjärde grunden (se punkterna 51–100 och 112–120 nedan).
- 44 Av vad som anförts följer att talan kan tas upp till sakprövning i sin helhet.

Prövning i sak

- 45 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sitt yrkande om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna. Den första grunden avser oriktig bedömning från rådets sida, genom att rådet i de angripna rättsakterna fann att ett av kriterierna i artikel 20 i beslut 2010/413, i dess lydelse enligt besluten 2012/35 och 2012/635 (nedan kallad artikel 20 i beslut 2010/413) och i artikel 23 förordning nr 267/2012 för att föra upp en persons eller en enhets namn på de omtvistade förteckningarna var uppfyllt. Den andra grunden avser åsidosättande av motiveringsskyldigheten, eftersom rådet inte lämnat tillräckliga, relevanta skäl för att motivera de angripna rättsakterna. Den tredje grunden avser

åsidosättande av principen om rätt till försvar och rätten till en effektiv domstolsprövning. Den fjärde grunden avser ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen samt av sökandens grundläggande rättigheter, bland annat sökandens rätt till egendom och anseende.

- 46 Tribunalen kommer först att pröva den andra grunden, om åsidosättande av motiveringsskyldigheten, och starta med den allmänna frågan huruvida sökanden, i motsats till vad rådet har hävdad, kan stödja sig på de skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna som sökanden har åberopat. Därefter prövas frågan huruvida motiveringsskyldigheten specifikt kan konstateras ha åsidosatts i det här fallet.

Sökandens möjlighet att stödja sig på skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna

- 47 Vad gäller parternas argument har dessa redan redovisats i punkterna 39 och 40 ovan, varför tribunalen hänvisar dit.
- 48 Det är ostridigt mellan parterna att sökanden är en egen juridisk person som är fristående från den iranska staten.
- 49 Det framgår av skälen i punkterna 67–71 i domen Central Bank of Iran/rådet, punkt 27 ovan (EU:T:2014:777), att unionsrätten inte innehåller någon regel som hindrar juridiska personer som är statliga organisationer eller organ från att åberopa skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna. Nämnade personer kan således åberopa sådana rättigheter vid unionsdomstolen, om detta är förenligt med deras ställning som juridiska personer (dom av den 6 september 2013, Bank Melli Iran/rådet, T-35/10 och T-7/11, REU, EU:T:2013:397, punkt 70).
- 50 Sökanden kan således stödja sig på de skydd och garantier för de grundläggande rättigheterna som den åberopat bland annat inom ramen för den andra grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 51 Sökanden har hävdad att rådet inte uppfyllt sin skyldighet enligt artikel 296 FEUF att motivera de rättsakter det antar, såsom denna tolkats i rättspraxis. I de angripna rättsakterna har rådet inte angett vilket specifikt kriterium i artikel 20 i beslut 2010/413 och artikel 23 i förordning nr 267/2012 som det grundat sig på för att efter omprövning bibehålla sökandens namn på de omtvistade förteckningarna. Påståendena att sökanden varit "delaktig i verksamhet som syftar till att kringgå sanktionerna" och "ge[tt] finansiellt stöd till Irans regering" är vaga och ger ingen precis upplysning om exakt vad som kritiseras. Dessa påståenden är ungefärliga omskrivningar av vissa kriterier som anges i ovannämnda bestämmelser. Det framgår dock av rättspraxis att de specifika, konkreta skälen för de angripna rättsakterna borde ha angetts samtidigt med rättsakterna. Att så inte skett kan inte åtgärdas under förevarande process. I detta fall har sökanden gjort sitt bästa för att angripa dessa rättsakter utan att kunna känna till de exakta skälen bakom dem. De skäl som åberopats är dock så vaga och oprecisa att sökanden inte kan angripa rättsakterna annat än genom ett generellt bestridande, såsom i skrivelserna av den 26 mars och den 7 oktober 2012 eller genom R:s vittnesmål, och de uppfyller därmed inte kraven enligt rättspraxis. Rådet har dessutom underlåtit att ange skälen för varför det inte beaktat sökandens förklaringar om att den aldrig varit delaktig i kärnvapenspridning eller kringgående av sanktioner, något som sedan bekräftats genom R:s vittnesmål.
- 52 Rådet har tillbakavisat sökandens argument och yrkat att talan inte ska ogillas avseende den andra grunden. De andra rättsakternas motiveringar räcker för att sökanden ska förstå de restriktiva åtgärdernas räckvidd vad avser sökanden och ger tillräckliga upplysningar för att denne ska kunna angripa dem på ett ändamålsenligt sätt. I detta fall ska de angripna rättsakterna anses tillräckligt motiverade sett till ett av kriterierna i artikel 20 i beslut 2010/413 och artikel 23 i förordning nr 267/2012.

- 53 Enligt fast rättspraxis följer skyldigheten att motivera ett beslut som går någon emot av principen om rätt till försvar och syftar till att dels ge den som berörs av en sådan rättsakt tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om den är välgrundad eller om den eventuellt är behäftad med ett fel som gör att dess giltighet kan ifrågasättas vid unionsdomstolen, dels göra det möjligt för unionsdomstolen att pröva rättsaktens giltighet (se dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, REU, EU:C:2012:718, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 54 Av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska det klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att den som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att behörig domstol ges möjlighet att utföra sin prövning (se dom rådet/Bamba, punkt 53 ovan, EU:C:2012:718, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 55 Motiveringen av en av rådet antagen rättsakt om restriktiva åtgärder ska behandla de specifika och konkreta skäl som föranlett rådet att inom ramen för dess utrymme för skönsmässig bedömning anse att den berörda personen ska bli föremål för en sådan åtgärd (dom rådet/Bamba, punkt 53 ovan, EU:C:2012:718, punkt 52).
- 56 Enligt artikel 24.3 i beslut 2010/413 och artikel 46.3 i förordning nr 267/2012 ska rådet också ange individuella och specifika skäl för de restriktiva åtgärder som vidtagits i enlighet med artikel 20.1 b och c i nämnda beslut och artikel 23.2 och 23.3 i nämnda förordning och underrätta berörda personer och enheter om dessa (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 16 november 2011, Bank Melli Iran/rådet, C-548/09 P, REU, EU:C:2011:735, punkt 48). Enligt rättspraxis måste rådet i princip uppfylla sin motiveringsskyldighet genom en personlig underrättelse. Att endast offentliggöra beslutet i *Europeiska unionens officiella tidning* är inte tillräckligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2013, Makhlof/rådet, T-383/11, REU, EU:T:2013:431, punkterna 47 och 48; se även, för ett liknande resonemang och analogt, dom Bank Melli Iran/rådet, se ovan, EU:C:2011:735, punkt 52).
- 57 Den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF samt enligt artikel 24.3 i beslut 2010/413 och artikel 46.3 i förordning nr 267/2012 ska vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den antagits. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälen och det intresse av att få förklaringar som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha. 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 (se dom rådet/Bamba, punkt 53 ovan, EU:C:2012:718, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 58 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 (dom rådet/Bamba, punkt 53 ovan, EU:C:2012:718, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 59 I detta fall framgår det av handlingarna i målet att de angripna rättsakterna är grundade på följande motivering:
- ”Delaktig i verksamhet som syftar till att kringgå sanktioner. Ger finansiellt stöd till Irans regering.”
- 60 Som framgår av punkterna 28 och 29 i svaromålet har det inte bestritts att rådet inte hade underrättat sökanden om någon kompletterande motivering innan talan väcktes i detta mål, den 26 december 2012.

- 61 I punkt 28 i svaromålet har rådet uppgett att ”den omständighet som nämns i motiveringen [som återges i punkt 59 ovan], det vill säga delaktighet i verksamhet som syftar till att kringgå sanktioner, uppfyller båda [de ovannämnda] kriterierna för [uppförande på förteckningen], nämligen för det första kriteriet om ’stöd’ till kärnvapenspridning, som anges i artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012 och i artikel 20.1 b i beslut 2010/413” och för det andra ”hjälp att kringgå eller bryta mot restriktiva åtgärder” till personer eller enheter vars namn är upptagna på en förteckning över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran ”som anges i artikel 23.2 b i förordning nr 267/2012 och artikel 20.1 b i beslut [2010/413]”.
- 62 I punkt 29 i svaromålet har rådet angett att ”den kompletterande motivering som lämnats i de angripna [rättsakterna], det vill säga att sökanden gett ’finansiellt stöd till Irans regering’, uppfyller kriteriet ... i artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 och artikel 20.1 c i beslut 2010/413”.
- 63 Tribunalen vill erinra om att artikel 23.2 a, b och d i förordning nr 267/2012 och artikel 20.1 b och c i beslut 2010/413 innehåller alternativa kriterier för att uppföras på de omtvistade förteckningarna.
- 64 Artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012 stadgar att alla tillgångar och ekonomiska resurser ska frysas som tillhör personer, enheter och organ som har fastställts vara engagerade i eller direkt knutna till eller som ger stöd till kärnvapenspridning, inbegripet genom att medverka i upphandling av förbjudna varor och teknik (kriteriet om stöd till kärnvapenspridning). Enligt artikel 23.2 b i samma förordning ska alla tillgångar frysas som tillhör personer, enheter och organ som hjälpt en person, en enhet eller ett organ vars namn är upptaget på en förteckning över personer, enheter och organ som omfattas av restriktiva åtgärder att kringgå eller bryta mot bestämmelserna i den förordningen, i beslut 2010/413 eller Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner (kriteriet om hjälp att kringgå restriktiva åtgärder). Slutligen föreskriver artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 att alla tillgångar ska frysas som tillhör personer, enheter eller organ som erkänts utgöra andra personer, enheter eller organ som tillhandahåller stöd, till exempel materiellt, logistiskt eller ekonomiskt stöd, till den iranska regeringen, och personer och enheter som är associerade med dem (kriteriet om stöd till den iranska regeringen).
- 65 Artikel 20.1 b i beslut 2010/413 föreskriver på liknande sätt att alla tillgångar och ekonomiska resurser tillhörande de personer och enheter som är engagerade i eller direkt knutna till eller som ger stöd till kärnvapenspridning, inbegripet genom att medverka i upphandling av förbjudna varor och förbjuden utrustning, materiel och teknik, ska frysas (kriteriet om stöd till kärnvapenspridning). Vidare ska alla tillgångar frysas som tillhör personer, enhet och organ som hjälpt en person eller en enhet vars namn är upptaget på en förteckning över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran att kringgå eller bryta mot bestämmelserna i beslut 2010/413 eller Förenta nationernas säkerhetsråds resolutioner (kriteriet om hjälp att kringgå restriktiva åtgärder). Enligt artikel 20.1 c i beslut 2010/413 ska vidare alla tillgångar tillhörande personer eller enheter som ger stöd till den iranska regeringen frysas (kriteriet om stöd till den iranska regeringen).
- 66 Eftersom det i punkt 63 ovan angetts att de på detta sätt definierade kriterierna i artikel 23.2 a, b och d i förordning nr 267/2012 och artikel 20.1 b och c i beslut 2010/413 var alternativa, ska det preciseras i vilken mån dessa bestämmelser skiljer mellan kriteriet om stöd till den iranska regeringen och kriteriet om stöd till kärnvapenspridning. Det ska då påpekas att det senare kriteriet fordrar att det påvisas en direkt eller indirekt koppling mellan den berörda personens eller enhetens verksamhet och kärnvapenspridning. Kriteriet om stöd till den iranska regeringen, som utvidgar tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärderna för att öka trycket mot Islamiska republiken Iran, avser för sin del all den berörda personens eller enhetens verksamhet som, även oberoende av någon eventuell direkt eller indirekt koppling till kärnvapenspridning, till följd av sin kvantitativa eller kvalitativa betydelse kan främja sådan spridning genom att ge den iranska regeringen stöd, i form av materiella, ekonomiska eller logistiska tillgångar eller hjälp, som underlättar för den att eftersträva kärnvapenspridning. Den tillämpliga förordningen vilar alltså på antagandet att det finns en koppling mellan att ge sådant stöd

till den iranska regeringen och verksamhet som innebär risk för kärnvapenspridning. Förordningen syftar därför till att frånta den iranska regeringen dess inkomstkällor, för att tvinga den att upphöra med sitt kärnvapenprogram till följd av bristande ekonomiska resurser.

- 67 Det ska också erinras om att rådets motiveringsskyldighet innebär att den förutom den rättsliga grunden för den antagna åtgärden ska ange just de omständigheter som föranlett slutsatsen att det ena eller det andra kriteriet är uppfyllt beträffande de berörda personerna (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet, T-390/08, REG, EU:T:2009:401, punkt 83).
- 68 Slutligen ska det påpekas att underlåtelse att hänvisa till en konkret bestämmelse i fördraget inte kan utgöra ett väsentligt formfel om den rättsliga grunden för en rättsakt kan avgöras med stöd av andra omständigheter i denna. En sådan uttrycklig hänvisning är emellertid obligatorisk för det fall de som berörs av den och domstolen annars skulle sväva i ovisshet om den exakta rättsliga grunden (dom av den 26 mars 1987, kommissionen/rådet, 45/86, REG, EU:C:1987:163, punkt 9).
- 69 Tribunalen ska följaktligen pröva huruvida motiveringen av de angripna rättsakterna innehåller uttryckliga hänvisningar till de tre kriterier som nämns i punkterna 64 och 65 ovan eller åtminstone till något av dem samt huruvida denna motivering kan anses räcka för att sökanden ska kunna kontrollera att de angripna rättsakterna är välgrundade och försvara sig inför tribunalen och för att tribunalen ska kunna göra sin prövning.
- 70 Den motivering som återges i punkt 59 ovan preciserar inte uttryckligen vilka av de kriterier som anges i artikel 23.2 i förordning nr 267/2012 och artikel 20.1 c i beslut 2010/413 som den stöder sig på. Eftersom den hänvisar till ”verksamhet som syftar till att kringgå sanktioner”, kan den dock enkelt tolkas som att den hänför sig till kriteriet om hjälp att kringgå de restriktiva åtgärderna. Som rådet med fog påpekat svarar dessutom hänvisningen i denna motivering till att sökanden ”ge[tt] finansiellt stöd till Irans regering mot kriteriet om stöd till den iranska regeringen, som såsom konstaterats i punkt 66 ovan är ett kriterium som är fristående från kriteriet om stöd till kärnvapenspridning.
- 71 Om det inte finns någon omständighet som kan påvisa eventuellt ”stöd” från sökanden med kärnvapenspridning eller någon ”medverkan” av denne vid upphandling av förbjudna varor och teknik, kan emellertid den motivering som återges i punkt 59 ovan inte, som rådet hävdar, läggas till grund för kriteriet om stöd till kärnvapenspridning.
- 72 Rådet har i punkterna 26–28 i svaromålet förvisso anfört att sökandens ”stöd” till kärnvapenspridning eller upphandling av förbjudna varor och förbjuden utrustning, materiel och teknik ”ofrånkomligen” följer av ”dess roll som bank åt de iranska myndigheterna”, med tanke på att sökanden ”tillhandahåller banktjänster åt de iranska ministerierna och andra enheter som kontrolleras av regeringen, inklusive sådana som deltar [i kärnvapenspridning]” och ”ofrånkomligen har deltagit i upphandlingar [av materiel och utrustning som krävs för sådan spridning]” och i ”olaglig export av vapen och annan materiel från Iran till andra ’skurkstater’ [genom att möjliggöra finansiering av sådan upphandling]”.
- 73 Rådet har i praktiken hänvisat till omständigheter – och därvid förutsatt en viss grad av sammanhang mellan sökandens verksamhet och islamiska republiken Irans aktivitet på kärnvapenområdet – som inte uppenbart följer av den motivering som återges i punkt 59 ovan och som därmed inte kan beaktas för att avgöra vilket kriterium för uppförande på en förteckning som denna motivering ska kopplas till.
- 74 Av vad som anförts följer att frågan huruvida de angripna rättsakterna är tillräckligt motiverade bara kan bedömas vad gäller kriterierna om hjälp att kringgå de restriktiva åtgärderna och om stöd till den iranska regeringen, kriterier som rådet underförstått – men med nödvändighet – hänvisar till i dessa rättsakter.

- 75 I den mån de angripna rättsakterna grundar sig på kriteriet om hjälp att kringgå de restriktiva åtgärderna och då rådet i de rättsakterna angett att sökanden varit ”inblandad i verksamhet som syftar till att kringgå sanktionerna”, är de otillräckligt motiverade, eftersom sökanden och tribunalen inte kan utläsa vilka omständigheter som fått rådet att bedöma att det kriteriet var uppfyllt i sökandens fall och följaktligen anta de rättsakterna. Den motiveringen framstår i själva verket som en ren upprepning av kriteriet som sådant. Den innehåller ingen omständighet som preciserar varför det kriteriet är tillämpligt på sökanden. Således anges inga namn på personer, enheter eller organ uppförda på en förteckning rörande restriktiva åtgärder som sökanden påstås ha hjälpt att kringgå sanktioner, och inte heller när denna hjälp skulle ha lämnats, under vilka omständigheter eller på vilket sätt. Rådet har inte hänvisat till någon identifierbar operation eller till någon specifik hjälp. Eftersom andra preciseringar saknas, framstår motiveringen som otillräcklig för att sökanden ska kunna kontrollera huruvida de angripna rättsakterna är välgrundade, sett till kriteriet om hjälp att kringgå de restriktiva åtgärderna, och försvara sig vid tribunalen och för att tribunalen ska kunna göra sin prövning (se, för ett liknande resonemang, dom Central Bank of Iran/rådet, punkt 27 ovan, EU:T:2014:777, punkt 91).
- 76 Rådet har i sina inlagor åberopat att de angripna rättsakterna därvidlag är implicit motiverade genom att påpeka att ”hjälpen att bryta mot eller kringgå de restriktiva åtgärderna ofrånkomligen följer av [sökandens] roll som bank åt de iranska myndigheterna”. Enligt rådet har sökanden i denna roll ”tillhandahåll[it] banktjänster åt de iranska ministerierna och andra enheter som kontrolleras av regeringen, inklusive sådana som deltar [i kärnvapenspridning]”.
- 77 Tribunalen vill påpeka att en motivering kan vara underförstådd, under förutsättning att den ger de berörda personerna kännedom om skälen för de vidtagna åtgärderna och den behöriga domstolen ett tillräckligt underlag för att utföra sin prövning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 januari 2004, Aalborg Portland m.fl./kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, REG, EU:C:2004:6, punkt 372 och där angiven rättspraxis, och dom av den 8 februari 2007, Groupe Danone/kommissionen, C-3/06 P, REG, EU:C:2007:88, punkt 46 och där angiven rättspraxis). Underförstådda motiveringar kan således beaktas när de är klara för såväl de berörda personerna som den behöriga domstolen.
- 78 Det är i detta fall inte uppenbart att sökanden, i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank, nödvändigtvis hjälpt personer eller enheter som ingår i den iranska regimen eller kontrolleras av denna och vars namn är upptagna på en förteckning över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran att bryta mot eller kringgå dessa åtgärder genom att erbjuda dem banktjänster, såsom att tillhandahålla ekonomiska medel. Även om det är uppenbart att sökanden genom sina uppgifter och befogenheter som Islamiska republiken Irans centralbank allmänt sett ger finansiellt stöd åt den iranska regeringen (se punkt 108 nedan), betyder inte detta nödvändigtvis att den specifikt ger sådant stöd till personer eller enheter som ingår i den iranska regeringen eller kontrolleras av denna, inbegripet dem vars namn är upptagna på en förteckning över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran.
- 79 Den underförstådda motivering som rådet har hänvisat till kan således inte beaktas för att lindra bristerna i den uttryckliga motiveringen beträffande kriteriet om hjälp att kringgå de restriktiva åtgärderna.
- 80 Eftersom de angripna rättsakterna grundar sig på kriteriet om stöd till den iranska regeringen, ska det prövas, i enlighet med den tolkning av det kriteriet som framgår av punkt 66 ovan, huruvida rådet hänfört sig till aktiviteter från sökandens sida som, även om de i sig saknar direkt eller indirekt koppling till kärnvapenspridning, ändå kan främja denna genom att ge den iranska regeringen tillgångar eller hjälpmedel för att arbeta mot detta mål.

- 81 Även om rådet, beträffande kriteriet om stöd till den iranska regeringen, således var skyldigt att precisera och specificera vilka tillgångar eller hjälpmedel som sökanden tillhandahållit regeringen, var det däremot inte, vilket sökanden hävdade, skyldigt att motivera de angripna rättsakterna vad beträffar den iranska regeringens eventuella användning av dessa tillgångar eller hjälpmedel i syfte att utveckla kärnvapen.
- 82 I detta fall har rådet uttryckligen hänvisat till ”finansiellt stöd till Irans regering” och i punkt 29 i svaromålet gjort gällande att ”detta inte behöver styrkas närmare, eftersom det säger sig självt att sökanden i egenskap av bank åt den iranska regeringen gett denna regering finansiellt stöd”.
- 83 I motiveringen av de angripna rättsakterna har rådet förvisso, vad gäller kriteriet om stöd till den iranska regeringen, inte uttryckligen hänvisat till de finansiella tjänster som sökanden tillhandahållit åt den iranska regeringen i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank.
- 84 I detta fall kunde sökanden emellertid förstå att rådet hänvisade till de finansiella tjänster banken tillhandahöll åt den iranska regeringen i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank. Det framgår för övrigt av dess inlagor att den förstått detta. I punkt 23 i ansökan har sökanden påpekat, på grundval av R:s vittnesmål, att ”[d]en [iranska] regeringen är en av [dess] kunder” men preciserade därvid att ”[n]äst alla centralbanker fungerar som bank åt regeringen och [att] det [bara är] i det avseendet som de tillhandahåller ’finansiellt stöd’, eller närmare bestämt finansiella tjänster, åt regeringen”. Sökanden har alltså i praktiken försvarat sig genom att såsom i skrivelsen av den 7 oktober 2012 (punkt 14 ovan) göra gällande att den inte gett finansiellt stöd till någon institution över huvud taget (inbegripet den iranska regeringen) för finansiering av kärnvapenspridning.
- 85 Att rådet i detta fall inte preciserat sökandens uppgifter och befogenheter i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank är inte avgörande, eftersom dessa är fastställda i offentligt tillgängliga lagbestämmelser och därmed kan presumeras vara allmänt kända. Det är ostridigt mellan parterna att sökandens uppgifter och befogenheter i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank definieras i kapitel 2 i del II i den iranska lagen om monetära och finansiella frågor, godkänd den 9 juli 1972, bland annat i artiklarna 12 och 13 i den lagen. Motiveringen av de angripna rättsakterna med att sökanden ”ger finansiellt stöd åt Irans regering” hänvisar således underförstått, men med nödvändighet, till sökandens uppgifter och befogenheter i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank, såsom de definieras i kapitel 2 i del II i den lagen, särskilt artiklarna 12 och 13.
- 86 I det aktuella sammanhanget var rådet således inte skyldigt att lämna någon uttrycklig motivering rörande de finansiella tjänsterna och därmed om de finansiella tillgångar eller hjälpmedel som sökanden tillhandahållit den iranska regeringen i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank.
- 87 Av detta skäl kan de angripna rättsakterna anses tillräckligt motiverade, sett till kraven i rättspraxis, vad gäller kriterier om stöd till den iranska regeringen.
- 88 Eftersom skälen rörande finansiellt stöd till den iranska regeringen ger en självständig och tillräcklig motivering av de angripna rättsakterna och bristerna i de övriga skäl som åberopats till stöd för rättsakterna därmed inte kan medföra att dessa ogiltigförklaras, kan talan inte bifallas såvitt avser den andra grunden, om åsidosättande av motiveringsskyldigheten.
- 89 Av vad som anförts följer dock att enbart de skäl som rör finansiellt stöd till den iranska regeringen, vilka ger en självständig och tillräcklig motivering av de angripna rättsakterna, kan beaktas vid prövningen av de andra grunderna för förevarande talan. Dessa är den tredje grunden, om åsidosättande av rätten till försvar och rätten till en effektiv domstolskontroll, den första grunden, om oriktig bedömning, och den fjärde grunden, om åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av sökandens grundläggande rättigheter.

Den tredje grunden: Åsidosättande av principen om rätt till försvar och rätten till en effektiv domstolskontroll

- 90 Sökanden har kritiserat rådet för att vid antagandet av de angripna rättsakterna ha åsidosatt principerna om rätten till försvar och till en effektiv domstolsprövning, som dessa tolkats i rättspraxis, genom att inte informera sökanden om den bevisning som enligt rådet motiverar de angripna rättsakterna och genom att inte ge sökanden tillfälle att på ett verkningsfullt sätt framställa sina synpunkter på denna bevisning. I förevarande fall informerades inte sökanden om någon bevisning till stöd för de angripna rättsakterna innan nämnda rättsakter antogs, eller ens därefter, trots att sökanden upprepade gånger begärde detta, bland annat i skrivelse av den 28 november 2012 (punkt 17 ovan). Att rådet följt ett förslag från en medlemsstat om att föra upp sökandens namn på de omtvistade förteckningarna betyder inte att rådet kunde avstå från att försäkra sig om att det förslaget var välgrundat, i förekommande fall genom att begära att medlemsstaten i fråga skulle lägga fram bevisning och upplysningar som motiverade det. I alla händelser kan rådet inte i förevarande rättsprocess gottgöra denna bristande kommunikation av bevisningen utan att göra intrång i sökandens rätt till en effektiv domstolsprövning. Det framgår av rådets följenot med referensnummer 17576/12 att rådet inte antog de angripna rättsakterna under beaktande av bevis för att sökanden medverkat till kärnvapenspridning eller kringgående av sanktioner, utan enbart av det – rättsstridiga – skälet att det "avsevärt [skulle] kunna öka det diplomatiska trycket på Iran" att föra upp sökandens namn på de omtvistade förteckningarna. Rådet underlät även att låta sökanden yttra sig och att beakta de uppgifter om faktiska omständigheter som sökanden lämnade.
- 91 Rådet har bestritt sökandens argument och yrkat att talan ska ogillas vad gäller den tredje grunden, av det skälet att sökandens rätt till försvar – under antagandet att en sådan rätt föreligger – har iakttagits i detta fall, då sökanden underrättats om de angripna rättsakterna, fått tillräcklig information för att kunna förstå motiveringen till dessa rättsakter och dessutom getts tillfälle att yttra sig över dessa. Sökandens kritik mot att rådet inte kontrollerat att de angripna rättsakterna, som antogs på förslag av en medlemsstat, faktiskt var välgrundade avser åsidosättande av en annan skyldighet än den som åberopats inom denna grund och den är därför verkningslös.
- 92 Tribunalen erinrar om att en grundläggande rätt till försvar under ett förfarande som föregår ett beslut om en restriktiv åtgärd uttryckligen stadfästs i artikel 41.2 a i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som artikel 6.1 FEU tillerkänner samma rättsliga värde som fördragen (se dom Makhlouf/rådet, punkt 56 ovan, EU:T:2013:431, punkt 31 och där angiven rättspraxis).
- 93 Principen om rätt till försvar kräver dels att den berörda personen eller enheten underrättas om de omständigheter som görs gällande gentemot den till stöd för den rättsakt som går denne emot, dels att personen eller enheten måste kunna göra gällande sin ståndpunkt angående dessa omständigheter (se, analogt, dom av den 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet, T-228/02, EU:T:2006:384, punkt 93).
- 94 När ett beslut ska antas om att bibehålla en persons eller en enhets namn på en förteckning över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder ska rådet iaktta denna persons eller enhets rätt att yttra sig innan beslutet antas, om detta innehåller nya omständigheter, det vill säga sådana omständigheter som inte fanns med i det ursprungliga beslutet om att föra upp namnet på förteckningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 december 2011, Frankrike/People's Mojehedin Organization of Iran, C-27/09 P, REU, EU:C:2011:853, punkt 62, och Makhlouf/rådet, punkt 56 ovan, EU:T:2013:431, punkterna 42 och 43).
- 95 I detta fall underrättade rådet den 2 augusti 2012 sökanden personligen om att motiveringen till de angripna rättsakterna var att sökanden "g[av] stöd till Irans regering". Det är utifrån den motiveringen, som rådet vidhållit, och inte utifrån den som finns i rådets följenot med referensnummer 17576/12, vilken inte återfinns i de angripna rättsakterna, som dessa rättsakters lagenlighet ska bedömas.

- 96 Det framgår av punkt 87 ovan att den motiveringen kunde anses tillräcklig, sett till kraven i rättspraxis, beträffande kriteriet om stöd till den iranska regeringen.
- 97 Rådet var i detta fall inte heller skyldigt att till sökanden kommunicera den skriftliga bevisning som den grundade motiveringen på, eftersom den bevisningen, som rörde de specifika finansiella tjänster som sökanden tillhandahåll den iranska regeringen i egenskap av islamiska republiken Irans centralbank, fick presumeras vara allmänt känd och underförstått ingå i motiveringen av de angripna rättsakterna avseende kriteriet om stöd till den iranska regeringen (se punkt 85 ovan). Rådet var, med andra ord, inte skyldigt att tillhandahålla sökanden de texter som preciserade sökandens uppgifter och befogenheter i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank.
- 98 Sökanden har kunnat bestrida denna motivering och den bevisning som låg till grund för den, redan innan de angripna rättsakterna antogs. I sin skrivelse av den 7 oktober 2012 bestred sökanden att den gett finansiellt stöd till någon institution över huvud taget (inbegripet den iranska regeringen) för finansiering av kärnvapenspridning. Sökanden har dessutom effektivt kunnat utöva sin talerätt genom att i förevarande process invända att den ”inte stöd[de] regeringen finansiellt mer än andra centralbanker i världen” och att den ”än mindre g[av] den sorts stöd som avses i de angripna rättsakterna, det vill säga stöd till kärnvapenspridning”.
- 99 Detta innebär att sökandens rätt till försvar och dennes rätt till en effektiv domstolsprövning iaktogs när de angripna rättsakterna antogs.
- 100 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den tredje grunden, om åsidosättande av principen om rätt till försvar och rätt till en effektiv domstolsprövning.

Den första grunden: Oriktig bedömning

- 101 Sökanden har hävdats att rådet gjorde en oriktig bedömning när den efter omprövning bibehöll sökandens namn på de omtvistade förteckningarna, trots att banken inte uppfyllde de materiella kriterierna enligt artikel 20 i beslut 2010/413 och artikel 23 i förordning nr 267/2012 för att få sitt namn uppfört på dessa förteckningar. I brist på preciseringar i de angripna rättsakterna är det omöjligt att veta vilket kriterium i bestämmelserna som motiveringen ”ge[tt] finansiellt stöd till Irans regering” avser. Det är ett betydande hinder för sökanden om denne ska kunna väcka talan mot rättsakterna och placerar i det avseendet sökanden i en otillfredsställande och otillbörlig situation. I alla händelser gjorde rådet en oriktig bedömning när det fann att kriteriet i artikel 20.1 c i nämnda beslut och artikel 23.2 d i nämnda förordning, det vill säga det om stöd till den iranska regeringen, var uppfyllt i detta fall. Det framgår av rådets följnot med referensnummer 17576/12, som bifogats skrivelsen av den 10 december 2012, att det verkliga skälet bakom de angripna rättsakterna var att det ”avsevärt [skulle] kunna öka det diplomatiska trycket på Iran” att sökandens namn fördes upp på de omtvistade förteckningarna. Inget tyder på att rådet, när det antog de angripna rättsakterna, beaktade att sökanden skulle ha gett stöd till den iranska regeringen. Den motiveringen är därför, enligt rättspraxis, inte relevant när det gäller att rättfärdiga de rättsakterna. I alla händelser räcker det, enligt rättspraxis, inte för att motivera de angripna rättsakterna att bara påstå att sökanden tillhandahållit regeringen vissa tjänster, utan bevis för någon koppling mellan dessa tjänster och kärnvapenspridning.
- 102 Rådet har tillbakavisat sökandens argument och yrkat att talan ska ogillas avseende den första grunden, av det skälet att rådet inte gjort en oriktig bedömning, eftersom kriterierna i sak enligt artikel 20.1 b och c i beslut 2010/413 och artikel 23.2 a, b och d i förordning nr 267/2012 var uppfyllda i sökandens fall. Den kompletterande motivering som lämnats i de angripna rättsakterna, det vill säga att sökanden ”ge[tt] finansiellt stöd till Irans regering” uppfyller kriteriet i artikel 20.1 c i nämnda beslut och artikel 23.2 d i nämnda förordning, om stöd till den iranska regeringen. Detta behöver styrkas

närmare, eftersom det är uppenbart att sökanden i egenskap av bank åt den iranska regeringen gett denna regering finansiellt stöd. Den motiveringen bör beaktas, eftersom den uttryckligen nämns i de angripna rättsakterna.

103 Som framgår av punkterna 89 och 95 ovan, ska de angripna rättsakternas lagenlighet inom ramen för förevarande grund prövas utifrån motiveringen att sökanden ”ge[tt] finansiellt stöd till Irans regering”, inte utifrån motiveringen i rådets följetot med referensnummer 17576/12. Det ska därvid prövas huruvida dessa rättsakter innehåller en oriktig bedömning vad gäller tillämpligheten av kriteriet i artikel 20.1 c i beslut 2010/413 och artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 om stöd till den iranska regeringen.

104 Av de skäl som anges i punkt 85 ovan kan, vid bedömningen av huruvida denna motivering är välgrundad, sökandens uppgifter och befogenheter i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank beaktas, såsom dessa definieras i kapitel 2 i del II i den iranska lagen om monetära och finansiella frågor, om de ”uppgifter och befogenheter” som ”Bank Markazi Iran” har, särskilt artiklarna 12 och 13 däri.

105 Följande framgår av artikel 12 i den iranska lagen om monetära och finansiella frågor:

”Bank Markazi Iran har i egenskap av regeringens bank följande uppgifter:

- a) tillhandahålla konton åt ministerierna, regeringsorganen, de organ som är knutna till regeringen, de statliga bolagen, kommunerna och åt organisationer som till mer än hälften ägs av ministerier, regeringsorgan, organ knutna till regeringen, statliga bolag eller kommuner, samt handha alla deras banktransaktioner i Iran och i utlandet,
- b) sälja alla slags statsobligationer och betala kapitalbelopp och ränta i egenskap av representant för regeringen, med rätt att delegera denna befogenhet till fysiska personer eller andra organisationer,
- ...
- e) ingå överenskommelser om betalningar för att genomföra monetära, finansiella, kommersiella och transiteringsavtal som ingåtts mellan regeringen och andra länder”.

106 Vidare förskrivs följande i artikel 13 i samma lag:

”Bank Markazi Iran har följande befogenheter:

1. bevilja lån och krediter till ministerier och regeringsorgan, efter godkännande,
2. garantera åtaganden som regeringen, ministerier och regeringsorgan gör, efter godkännande,
3. bevilja lån och krediter, samt garantera lån och krediter som beviljas, till statliga bolag och kommuner samt till organ knutna till regeringen eller till kommuner, i utbyte mot tillräckliga säkerheter,
- ...
5. köpa och sälja statsobligationer samt obligationer utfärdade av utländska regeringar eller ackrediterade internationella finansiella organisationer ...”

- 107 Det framgår av dessa bestämmelser att sökanden bland annat har till uppgift att tillhandahålla konton åt den iranska regeringen, att genomföra eller ingå finansiella transaktioner i regeringens namn och för dennas räkning, tillhandahålla den lån och krediter, garantera dess åtaganden och köpa och sälja obligationer som den utfärdar.
- 108 Sett till sökandens uppgifter och befogenheter i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank, såsom dessa definieras i kapitel 2 i del II i den iranska lagen om monetära och finansiella frågor, särskilt artiklarna 12 och 13 däri, är det uppenbart att sökanden tillhandahåller den iranska regeringen finansiella tjänster som till följd av sin kvantitativa eller kvalitativa betydelse kan främja kärnvapenspridning genom att ge den iranska regeringen stöd, i form av materiella, ekonomiska eller logistiska tillgångar eller hjälp, som underlättar för den att eftersträva detta mål.
- 109 Sökanden har hävdat, för första gången vid förhandlingen, att dess befogenheter att bevilja lån och krediter eller tillhandahålla regeringen garantier var underställd vissa villkor, såsom att erhålla godkännande, som aldrig var uppfyllda under den berörda perioden. Dessa befogenheter utnyttjades således aldrig, och banken har därför i praktiken inte tillhandahållit den iranska regeringen några tillgångar eller någon finansiell hjälp. Det ankommer på sökanden, som alltså anfört en grund till sitt försvar som syftar till att relativisera effekterna av de befogenheter banken har enligt lag, att styrka de faktiska omständigheter som stöder den grunden. Sökanden har dock inte lagt fram någon sådan bevisning. I alla händelser gäller detta försvar inte alla finansiella tjänster som den tillhandahållit den iranska regeringen i egenskap av Islamiska republiken Irans centralbank, såsom att tillhandahålla konton, genomföra och ingå finansiella transaktioner och köpa och sälja obligationer. Även om sökanden bestritt att den gett den iranska regeringen tillgång till sina egna ekonomiska resurser, har den alltid medgett att den tillhandahållit regeringen finansiella tjänster, på samma sätt som alla stater centralbanker tillhandahåller sina respektive stater regeringar sådana tjänster. Dessa tjänster kan till följd av sin kvantitativa eller kvalitativa betydelse ge den iranska regeringen stöd som hjälper den att främja kärnvapenspridning.
- 110 Rådet hade således fog för sin slutsats att sökanden ”ge[tt] finansiellt stöd till Irans regering” och att kriteriet i artikel 20.1 c i beslut 2010/413 och artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 om stöd till den iranska regeringen, såsom det tolkats i punkt 66, var uppfyllt i detta fall.
- 111 Talan kan därmed inte bifallas såvitt avser den första grunden, om oriktig bedömning.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av sökandens grundläggande rättigheter, bland annat sökandens rätt till egendom och anseende

- 112 Sökanden har klandrat rådet för att i de angripna rättsakterna ha åsidosatt sökandens rätt till egendom och anseende samt proportionalitetsprincipen, då dessa rättsakter vållat onödigt och oproportionerligt skada för dess egendom och anseende. De angripna rättsakterna har betydande återverkningar på sökandens egendom och anseende och – med tanke på att detta fall rör dess verksamhet som Islamiska republiken Irans centralbank – på hela det iranska folket, såsom framgår av R:s vittnesmål. Rättsakterna har antagits i strid med unionens officiella förklaringar enligt vilka de restriktiva åtgärderna inte ska avse det iranska folket. De angripna rättsakterna stöds inte av bevis för någon koppling mellan banken och kärnvapenspridning, utan enbart av att det ”avsevärt [skulle] kunna öka det diplomatiska trycket på Iran” att föra upp sökandens namn på de omtvistade förteckningarna. Det skälet är alltför generellt och svarar inte mot det syfte som anges i unionslagstiftningen om införande av restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran, nämligen att bekämpa kärnvapenspridning, och särskilt att förhindra finansiering av denna. De angripna rättsakterna grundar sig på en alltför generellt och vag motivering för att effektivt kunna bestridas. Sökanden har därför inget effektivt medel för att få sitt namn avfört från de omtvistade förteckningarna. De angripna rättsakterna strider därmed också mot rättssäkerhetsprincipen och förutsebarhetsprincipen.

- 113 Rådet har bestritt sökandens argument och yrkat att talan ska ogillas vad avser den fjärde grunden. Restriktionen av sökandens friheter och grundläggande rättigheter är motiverad av det berättigade syftet att förhindra kärnvapenspridning och finansiering av denna, som framgår av det allmänna målet att upprätthålla internationell fred och säkerhet och som tribunalen redan erkänt som ett mål av allmänintresse för unionen. De angripna rättsakterna gäller endast en liten del av sökandens tillgångar, vilka mestadels befinner sig i Iran eller andra länder utanför unionen. Dessutom föreskriver artikel 20.3–20.4a, 20.6 och 20.7 i beslut 2010/413, i dess lydelse enligt besluten 2012/35 och 2012/635, samt artiklarna 24–28 i förordning nr 267/2012 att frysta tillgångar ska frigöras för att täcka vissa utgifter. Dessa undantag, som i vissa fall specifikt avser sökanden, lindrar avsevärt effekten av sanktionerna.
- 114 Enligt proportionalitetsprincipen, som är en av de allmänna principerna i unionsrätten, är lagenligheten av ett förbud mot en ekonomisk verksamhet villkorad av att förbudsåtgärderna är ändamålsenliga och nödvändiga för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (se dom Bank Melli Iran/rådet, punkt 49 ovan, EU:T:2013:397, punkt 179 och där angiven rättspraxis).
- 115 Det framgår vidare av rättspraxis att de grundläggande rättigheter som sökanden har åberopat, det vill säga rätten till egendom och anseende, inte är absoluta rättigheter. Utövandets av dessa kan vara föremål för inskränkningar som är berättigade utifrån mål av allmänintresse som gemenskapen eftersträvar. Alla ekonomiska eller finansiella restriktiva åtgärder medför sålunda per definition verkningar som berör rätten till egendom och den berörda personens eller enhetens anseende, vilka således inverkar menligt på denne. Vikten av de mål som eftersträvas genom de restriktiva åtgärderna är dock av sådant slag att det kan vara motiverat att de berörda personerna eller enheterna drabbas av negativa följder, även betydande sådana (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juli 2009, Melli Bank/rådet, T-246/08 och T-332/08, REG, EU:T:2009:266, punkt 111 och där angiven rättspraxis).
- 116 I detta fall framgår det av punkterna 88, 100 och 110 ovan att de angripna rättsakterna varken, i den mån de grundar sig på kriteriet om stöd till den iranska regeringen, innebär ett åsidosättande av väsentliga formföreskrifter eller en oriktig bedömning som skulle motivera att de ogiltigförklarades.
- 117 Vidare framgår det av punkt 66 ovan att de angripna rättsakterna, i den mån de grundar sig på kriteriet om stöd till den iranska regeringen, rättfärdigas av ett mål av allmänintresse, nämligen att frånta den iranska regeringen de finansiella resurserna eller hjälpmedlen för att kunna ägna sig åt kärnvapenspridning, detta oberoende av huruvida de personer eller enheter som tillhandahåller regeringen dessa resurser eller hjälpmedel själva stöder kärnvapenspridning.
- 118 Vad slutligen gäller den skada som åsamkats sökanden, är det förvisso riktigt att dess rätt till egendom inskränkts avsevärt av de angripna rättsakterna, med tanke på att sökanden bland annat inte kan förfoga över de tillgångar som den innehar inom unionens territorium eller som innehas av medborgare i unionens medlemsstater och att den inte heller kan överföra sina tillgångar till personer inom unionen, utom med särskilt godkännande. De angripna rättsakterna medför också allvarlig skada för sökandens anseende, eftersom de restriktiva åtgärder den omfattas av kan ge upphov till viss misstro hos dess samarbetspartner och kunder.
- 119 De olägenheter som de angripna rättsakterna åsamkat sökanden är dock inte oskäligen i förhållande till betydelsen av syftet med dessa att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Så är i desto högre grad fallet här, för det första eftersom de bara rör en del av sökandens tillgångar och för det andra eftersom artikel 20.3–20.4a, 20.6 och 20.7 i beslut 2010/413, i dess lydelse enligt besluten 2012/35 och 2012/635, samt artiklarna 24–28 i förordning nr 267/2012 föreskriver att frysta tillgångar får frigöras för att täcka vissa utgifter, bland annat sådana som får anses väsentliga, som ger sökanden möjlighet att tillhandahålla likvida medel åt finans- och kreditinstitut så att de kan finansiera handel eller som gör det möjligt att upprätthålla vissa enskilda kommersiella avtal. Slutligen ska det påpekas att rådet inte

påstått att sökanden själv är inblandad i kärnvapenspridning. Sökanden sammankopplas således inte personligen med de aktiviteter som medför risker för den internationella freden och säkerheten, och misstron mot sökanden blir därmed mindre.

120 Under dessa omständigheter kan talan inte bifallas såvitt avser den fjärde grunden, om åsidosättande av proportionalitetsprincipen och av sökandens grundläggande rättigheter, bland annat rätten till skydd av dess egendom och anseende.

121 Talan ska därmed ogillas.

Rättegångskostnader

122 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Central Bank of Iran ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 mars 2015.

Underskrifter