



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 8 september 2015*

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik — Restriktiva åtgärder mot Iran i syfte att förhindra kärnvapenspridning — Frysning av tillgångar — Motiveringsskyldighet — Rätten till försvar — Rätt till ett effektivt domstolsskydd — Oriktig bedömning — Åsidosättande av grundläggande rättigheter — Proportionalitet”

I mål T-564/12,

Ministry of Energy of Iran, Teheran (Iran), företrätt av M. Lester, barrister,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och A. De Elera, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om delvis ogiltigförklaring 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), och 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),

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen),

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

justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorzczuk,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 25 november 2014,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrunden till målet

- 1 Sökanden, Irans energiministerium (nedan även kallat ministeriet), ansvarar för att tillhandahålla och förvalta vatten, elektricitet, energi och tjänster rörande avloppsvatten i Iran.
- 2 Det nu aktuella målet rör de restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar mot Islamiska republiken Iran i syfte att förmå landet att upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med utvecklandet av kärnvapenbärare (nedan kallat kärnvapenspridning).
- 3 Genom 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) upptogs sökanden i den förteckning över enheter som stöder Iransk kärnvapenspridning i bilaga II till rådets beslut av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39).
- 4 Sökanden fördes följaktligen, i enlighet med 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), upp i förteckningen i bilaga IX till rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om antagandet av restriktiva åtgärder mot Iran och upphävandet av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1).
- 5 Uppförandet av sökanden i förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413, och i bilaga IX till förordning 267/2012, resulterade i att sökandens penningmedel och ekonomiska resurser frystes.
- 6 I den del de angår sökanden motiverades beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2012 på följande sätt:

”Ansvarig för politiken inom energisektorn, vilken utgör en betydande inkomstkälla för Irans regering.”
- 7 Genom skrivelse av den 16 oktober 2012 underrättade Europeiska unionens råd sökanden om att denna uppförts i förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga IX till förordning nr 267/2012.
- 8 Rådet offentliggjorde den 16 oktober 2012 i Europeiska unionens officiella tidning ett meddelande riktat till de personer och enheter som omfattades av de restriktiva åtgärder som föreskrevs i beslut 2010/413, genomfört genom beslut 2012/635, och i förordning nr 267/2012, genomförd genom rådets genomförandeförordning nr 945/2012 (EUT C 312, s. 21). Genom detta meddelande underrättades de berörda personerna också om att de kunde lämna in en begäran till rådet om omprövning av beslutet att föra upp dem i de ovannämnda förteckningarna.
- 9 Genom skrivelse av den 8 december 2012 bestred sökanden att rådet haft skäl att föra upp denna i förteckningarna, och begärde att rådet skulle ompröva beslutet. Sökanden begärde också att få tillgång till den information och de bevis som låg till grund för uppförandet i förteckningarna.
- 10 Rådet offentliggjorde den 11 december 2012 i Europeiska unionens officiella tidning ett meddelande riktat till de personer och enheter som omfattades av restriktiva åtgärder enligt beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012 (EUT C 380, s. 7). I detta meddelande underrättades de berörda personerna och enheterna om att de senast den 31 januari 2013 kunde lämna in kommentarer att ta i beaktande vid rådets regelbundna översyn av de personer och enheter som upptogs i de nämnda förteckningarna.

- 11 I skrivelse av den 31 januari 2013, vilket utgjorde svar på meddelandet av den 11 december 2012, vidhöll sökanden sin begäran om omprövning.
- 12 Den 12 mars 2013 översände rådet, med anledning av sökandens ansökan om att få tillgång till handlingarna i ärendet, en kopia av ett förslag till beslut om restriktiva åtgärder av den 19 september 2012, samt sammanträdesprotokoll från rådets förberedande organ.
- 13 Genom skrivelse av den 14 mars 2014 svarade rådet på sökandens skrivelse av den 31 januari 2013. Där framgick att enligt rådet var de restriktiva åtgärderna fortfarande berättigade på grund av de skäl som angavs i de angripna rättsakterna. Rådet framhöll i detta avseende att, enligt uppgifter som offentliggjorts av sökanden, gav exporten av elektricitet, för vilken ministeriet var ansvarigt, betydande inkomster.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 14 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 26 december 2012 väckte sökanden förevarande talan.
- 15 Inom ramen för processledande åtgärder enligt artikel 64 i tribunalens rättegångsregler av den 2 maj 1991, ombads parterna, genom skrivelse av den 30 september 2014, att skriftligen besvara vissa frågor samt att lägga fram vissa handlingar. Rådet och sökanden inkom med sina svar den 20 oktober respektive den 5 november 2014.
- 16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 25 november 2014.
- 17 Sökanden har yrkat att tribunalen ska:
 - ogiltigförklara beslut 2012/635 och genomförandeförordning nr 945/2010 i de delar som rör sökanden,
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Rådet har yrkat att tribunalen ska:
 - ogilla talan,
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 19 I sina inlagor har rådet yrkat att förevarande talan ska avvisas, med hänvisning till att sökanden inte var berättigad att åberopa de grundläggande rättigheterna, då sökanden utgör en del av den iranska regeringen. Emellertid återkallade rådet denna invändning om rättegångshinder vid förhandlingen.

Rättslig bedömning

- 20 Innan tribunalen prövar de fyra grunder sökanden åberopat till stöd för sin talan, ska det först prövas ex officio huruvida talan kan tas upp till sakprövning med anledning av sökandens juridiska ställning.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

- 21 Enligt artikel 263 fjärde stycket FEUF kan en ogiltighetstalan väckas av "alla fysiska eller juridiska personer".

- 22 I förevarande fall framgår det av sökandens svar på en fråga från tribunalen att sökanden, i egenskap av iranskt regeringsministerium, inte har någon fristående rättskapacitet i förhållande till Irans regering.
- 23 Det följer dock av rättspraxis att om rådet anser att sökanden är en juridisk person i tillräckligt hög grad för att kunna bli föremål för restriktiva åtgärder, är det ur skälighetshänseende och för konsekvensens skull nödvändigt att anse att ministeriet är en juridisk person i tillräckligt hög grad för att kunna angripa de aktuella åtgärderna. I annat fall skulle en organisation kunna upptas i den förteckningen över enheter som är föremål för restriktiva åtgärder utan att ha möjlighet att väcka talan häremot (se analogt dom av den 18 januari 2007, PKK och KNK/rådet, C-229/05 P, REG, EU:C:2007:32, punkt 112).
- 24 Det ska tilläggas att de restriktiva åtgärder som vidtagits genom beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012 uttryckligen åsyftar inte enbart "personer", utan även "enheter och organ". Den tillämpliga lagstiftningen förutser således uttryckligen att restriktiva åtgärder ska kunna vidtas gentemot enheter som saknar egen rättskapacitet.
- 25 För att talan i det aktuella fallet ska kunna tas upp till sakprövning under dessa omständigheter, är det nödvändigt att visa att sökanden verkligen har för avsikt att väcka förevarande talan och att de advokater som påstår sig företräda sökanden faktiskt har getts fullmakt att göra så (se för motsvarande synsätt dom PKK och KNK/rådet, punkt 23 ovan, EU:C:2007:32, punkt 113).
- 26 Fullmakten till den advokat som företräder sökanden som ingetts till tribunalen, har undertecknats av energiministern, vilken också har bekräftat att han hade behörighet att utfärda en dylik fullmakt i sökandens namn.
- 27 Med beaktande av dessa omständigheter kan det konstateras att förevarande talan kan tas upp till sakprövning, trots att sökanden saknar fristående rättskapacitet.

Prövning i sak

- 28 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser en oriktig bedömning, den andra grunden avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, den tredje grunden avser ett åsidosättande av rätten till försvar, och som fjärde grund har sökanden åberopat att grundläggande rättigheter och proportionalitetsprincipen har åsidosatts.
- 29 Tribunalen kommer först att pröva den andra grunden, därefter den tredje, den första och avslutningsvis den fjärde grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

- 30 Sökanden har hävdats att de angripna rättsakterna inte är tillräckligt motiverade.
- 31 Rådet har bestritt sökandens argument.
- 32 Enligt fast rättspraxis följer skyldigheten att motivera ett beslut som går någon emot av principen om rätten 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 lagenlighet (se dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, REU, EU:C:2012:718, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

- 33 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 32 ovan, EU:C:2012:718, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 34 Eftersom den berörde inte har rätt att höras innan ett initialt beslut om frysning av penningmedel antas är det särskilt viktigt att motiveringsskyldigheten respekteras då den utgör vederbörandes enda garanti för att, åtminstone sedan beslutet väl antagits, på ett ändamålsenligt sätt kunna använda de rättsmedel som står till förfogande för att bestrida beslutets lagenlighet (dom rådet/Bamba, punkt 32 ovan, EU:C:2012:718, punkt 51).
- 35 Motiveringen av en av rådet antagen rättsakt, genom vilken en åtgärd avseende frysning av penningmedel införs, ska följaktligen ange 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 32 ovan, EU:C:2012:718, punkt 52).
- 36 Den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF ska emellertid vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och till det sammanhang i vilket den antagits. Kravet på motivering 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 eller 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 32 ovan, EU:C:2012:718, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 37 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 (se dom rådet/Bamba, punkt 32 ovan, EU:C:2012:718, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 38 I förevarande fall har rådet anfört följande skäl till de angripna rättsakterna:
- ”Ansvarig för politiken inom energisektorn, som utgör en betydande inkomstkälla för Irans regering.”
- 39 Inledningsvis hävdar sökanden att dessa skäl inte gör det möjligt att avgöra vilket kriterium som föranlett rådet att anta de restriktiva åtgärderna. Detta kriterium har heller inte tydliggjorts vid ett senare tillfälle.
- 40 Det är visserligen riktigt att den angivna motiveringen inte uttryckligen anger det kriterium rådet lagt till grund för att anta de angripna rättsakterna.
- 41 Om emellertid uppgiften att sökanden ansvarar för en sektor som utgör en betydande inkomstkälla för Irans regering, läses i förening med artikel 20.1 i beslut 2010/413 och artikel 23.2 i förordning nr 267/2012, där kriterierna för att anta restriktiva åtgärder mot en person eller enhet föreskrivs, framgår det att i förevarande fall har rådet tillämpat det kriterium som avser de enheter som tillhandahåller stöd till denna regering.
- 42 Under dessa omständigheter kan sökandens första argument i förhållande till den andra grunden inte godtas.

- 43 Sökanden har för det andra anfört att de angivna skälen är oklara då de inte anger dels på vilket sätt ansvaret för politiken inom energisektorn är relevant med avseende på antagandet av restriktiva åtgärder, dels intäkternas beskaffenhet och storlek, och inte heller hur dessa faktorer skulle ha betydelse för kärnvapenspridning. Det ska härvid påpekas att enligt rättspraxis kan inte ytterligare skäl anges under förfarandet vid tribunalen.
- 44 I detta sammanhang erinras det inledningsvis om att av skälen till de angripna rättsakterna framgår att enligt rådet är sökandens ansvar inom energisektorn relevant eftersom denna sektor utgör en betydande inkomstkälla för Irans regering. Det är nämligen denna omständighet som lett rådet till slutsatsen att sökanden stödjer denna regering, vilket i sin tur är det skäl som angivits till att de restriktiva åtgärderna antagits gentemot sökanden.
- 45 Skälen till de angripna rättsakterna är visserligen mycket kortfattade vad gäller intäkternas beskaffenhet, då de inskränker sig till att konstatera att de härrör från energisektorn. Icke desto mindre framgår det av dels de skrivelser som sänts till rådet, dels förevarande ansökan, att sökanden kunde bestrida att det förelåg tillräckliga skäl för att föra upp ministeriet i förteckningarna, med särskild hänvisning till att verksamheten inom energisektorn inte genererade några inkomster till den iranska regeringen, utan tvärtom erfordrade offentliga medel, i form av subventioner. Under dylika omständigheter kan tribunalen konstatera att, även om mer utförliga skäl hade varit att föredra, har de skäl som angetts gjort det möjligt för sökanden att få tillräcklig kännedom om de motiv som föranlett de restriktiva åtgärderna, och att bestrida dem. På samma sätt möjliggör de angivna skälen att tribunalen prövar lagenligheten av de angripna rättsakterna.
- 46 Detta konstaterande innebär slutligen att de uppgifter rådet lämnat i sitt svaromål angående de aktuella intäkternas beskaffenhet och storlek inte utgör en senare angiven motivering som inte kan prövas av tribunalen, utan syftar till att komplettera de skäl som redan angetts.
- 47 Avslutningsvis finns det anledning att påpeka att relevansen för kärnvapenspridningen av stöd i form av finansiella resurser till den iranska regeringen, framgår tillräckligt tydligt i skälen till de rättsakter som ligger till grund för de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden.
- 48 Enligt skäl 13 till rådets beslut 2012/35/Gusp av den 23 januari 2012, om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 19, s. 22), till vilket skäl 11 till förordning nr 267/2012 hänvisar, "[bör] restriktionerna för inresa samt frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser ... tillämpas på flera personer och enheter som tillhandahåller sådant stöd till Irans regering som möjliggör för den att bedriva spridningskänslig kärnteknisk verksamhet eller utveckla system för kärnvapenbärare, särskilt personer och enheter som tillhandahåller ekonomiskt, logistiskt eller materiellt stöd till Irans regering". Det framgår tydligt av detta skäl att frysningen av penningmedel för enheter som tillhandahåller stöd till Irans regering, är motiverad av önskan att frånta denna regering dess resurser, i synnerhet ekonomiska sådana, som gör det möjligt att bedriva kärnvapenspridning.
- 49 Under dessa omständigheter kan sökandens andra argument i förhållande till den andra grunden inte godtas.
- 50 Sökanden har för det tredje gjort gällande att de angivna skälen inte förklarar varför rådet inte har beaktat de kommentarer sökanden ingett.
- 51 Detta argument är verkningslöst inom ramen för denna grund, då de kommentarer sökanden har hänvisat till ingavs efter det att de angripna rättsakterna antogs, och rådet hade därför inte möjlighet att beakta dem vid tidpunkten för antagandet av sagda rättsakter.

52 Det finns för övrigt anledning att påpeka att i förhållande till den tredje grunden, vilken avser ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd, har sökanden hävdad att rådet skulle ha underlåtit att beakta dessa kommentarer. Huruvida detta argument är välgrundat prövas i punkterna 67–77 nedan.

53 Följaktligen kan sökandens tredje anmärkning i förhållande till den andra grunden inte godtas, och talan kan därför inte bifallas såvitt avser den andra grunden i sin helhet.

Den tredje grunden: Åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd

54 Sökanden har hävdad att rådet har åsidosatt rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.

55 Rådet har bestritt sökandens argument.

56 Sökanden har för det första hävdad att dessa rättigheter åsidosatts genom att rådet har åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

57 Sökanden kan dock inte vinna framgång med detta argument, eftersom den andra grunden avsåg ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten och tribunalen i punkt 53 ovan funnit att talan inte kan vinna bifall såvitt avser denna grund.

58 Sökanden har för det andra hävdad att, trots att en sådan begäran har framställts, har sökanden inte fått tillgång till de uppgifter och de bevis som låg till grund för att föra upp sökanden i de nämnda förteckningarna. Rådet ska inte heller ha anfört några konkreta skäl till varför det motsatt sig att förse sökanden med dessa uppgifter och denna bevisning.

59 Det ska härvid påpekas att när tillräckligt exakta uppgifter som bereder den berörda enheten tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som rådet har lagt enheten till last har meddelats, innebär inte principen om rätt till försvar att rådet har en skyldighet att självmant ge tillgång till handlingarna i ärendet. Det är endast på begäran av den berörda parten som rådet är skyldigt att ge tillgång till samtliga administrativa, icke-konfidentiella handlingar som rör åtgärden i fråga (se dom av den 6 september 2013, Bank Melli Iran/rådet, T-35/10 och T-7/11, REU, EU:T:2013:397, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

60 I förevarande fall begärde sökanden tillgång till handlingarna i ärendet den 8 december 2012. På denna begäran svarade rådet den 12 mars 2013 genom att förse sökanden med en kopia av ett förslag till beslut om restriktiva åtgärder av den 19 september 2012, samt sammanträdesprotokoll från rådets förberedande organ.

61 Rådet har också bekräftat, som svar på en skriftlig fråga från tribunalen, att ärendet angående sökanden inte innehöll andra handlingar än de som lämnats genom skrivelsen av den 12 mars 2013. Sökanden har inte heller påstått att det skulle finnas andra sådana handlingar.

62 Under dessa omständigheter kan tribunalen konstatera att sökanden har fått tillgång till rådets handlingar, i enlighet med principen om iakttagande av rätten till försvar, och tribunalen finner därför att sökanden inte kan vinna framgång med den andra anmärkningen.

63 Sökanden har för det tredje hävdad att denna inte fått tillfälle att yttra sig innan de restriktiva åtgärderna antogs. När dessa åtgärder väl antagits försämrades sökandens möjligheter att inge kommentarer avsevärt, då sökanden inte försetts med de uppgifter och de bevis som låg till grund för uppförandet i de omstridda förteckningarna.

- 64 Å ena sidan följer det av rättspraxis att rådet inte är skyldigt att i förväg underrätta den berörda personen eller enheten om skälen till det initiala beslutet att föra upp personen eller enheten i en förteckning över personer och enheter vars tillgångar är frysta. Det ligger nämligen i sakens natur att en sådan åtgärd för att vara effektiv måste kunna ha en överraskningseffekt och tillämpas omedelbart. I ett sådant fall räcker det i princip att institutionen underrättar den berörda personen eller enheten om skälen för åtgärden, och bereder den rätt att yttra sig, samtidigt som eller omedelbart efter det att beslutet antas (dom av den 21 december 2011, Frankrike mot People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, REU, EU:C:2011:853, punkt 61).
- 65 Å andra sidan, vid den tidpunkt då sökanden inkom med sina kommentarer till rådet, den 8 december 2012, och samtidigt begärde att få tillgång till handlingarna i ärendet, kunde inte dessa handlingar tas i beaktande i sökandens kommentarer. När sökanden fått tillgång till handlingarna i ärendet, den 12 mars 2013, hade ministeriet dock möjlighet att inkomma med ett kompletterande yttrande till rådet angående de uppgifter som meddelats.
- 66 Vad gäller sökandens möjligheter att inge kommentarer kan rådet således inte anses ha åsidosatt rätten till försvar, vilket innebär att sökanden inte kan vinna framgång med sin tredje anmärkning.
- 67 Sökanden har för det fjärde hävdad att rådet har underlåtit att beakta de ingivna kommentarerna.
- 68 I artikel 24.2–24.4 i beslut 2010/413 föreskrivs följande:
- ”2. Om rådet beslutar att en person eller enhet ska vara föremål för åtgärder enligt artiklarna 19.1 b och 20.1 b ska det ändra bilaga II i enlighet med detta.
3. Rådet ska meddela sitt beslut till den person eller enhet som avses ... så att denna person eller enhet ges tillfälle att inge kommentarer.
4. Om kommentarer inges eller om väsentliga nya bevis framläggs ska rådet se över sitt beslut med anledning av dessa kommentarer och informera personen eller enheten om detta.”
- 69 Artikel 46.3 och 46.4 i förordning nr 267/2012 föreskriver motsvarande bestämmelser för att personer och enheter ska föras upp i bilaga IX till denna förordning.
- 70 Det framgår av dessa bestämmelser att rådet var skyldigt att se över beslutet att föra upp sökanden i förteckningarna med anledning av de ingivna kommentarerna av den 8 december 2012 och den 31 januari 2013. I avsaknad av en exakt tidsfrist, måste en sådan översyn ske inom rimlig tid. Vid prövningen av vad som ska anses vara skälig tid bör man ta hänsyn till, av de anledningar som framförts i punkt 64 ovan, att dessa kommentarer utgjorde sökandens första möjlighet att yttra sig över skälen till att ministeriet hade förts upp i förteckningarna, vilket medför att sökanden hade ett särskilt intresse av att rådet genomförde en sådan översyn och av att få kännedom om dess resultat.
- 71 Genom sin skrivelse av den 14 mars 2014 besvarade rådet uttryckligen sökandens kommentarer. Emellertid skickades denna svarsskrivelse först sedan 15 månader förflutit sedan sökanden inkommit med sina kommentarer den 8 december 2012.
- 72 Med beaktande av dessa omständigheter framgår det att rådet besvarade sökandens kommentarer först efter en tid som är uppenbart orimlig.
- 73 Det ska därför prövas om detta åsidosättande av sökandens rätt till försvar kan motivera att de angripna rättsakterna ogiltigförklaras.

- 74 Det ska härvid framhållas att syftet med skyldigheten till översyn är att försäkra att tillräckliga skäl för att anta restriktiva åtgärder mot en person eller enhet föreligger vid tidpunkten för deras antagande, med beaktande av de kommentarer en sådan person eller enhet har framfört.
- 75 Det framgår av punkt 71 ovan att rådets skrivelse av den 14 mars 2014 svarar mot detta syfte.
- 76 Syftet med de bestämmelser som ålägger rådet en skyldighet att besvara kommentarer från en person eller enhet som är föremål för restriktiva åtgärder har därmed uppnåtts, om än i ett sent skede, och det åsidosättande rådet gjort sig skyldigt till har således inte längre någon negativ inverkan på sökandens situation.
- 77 Sökanden kan således inte åberopa förseningen i fråga för att få till stånd en ogiltigförklaring av de restriktiva åtgärder mot sökanden som antagits genom de angripna rättsakterna. Detta påverkar emellertid inte sökandens rätt att enligt artikel 340 FEUF begära ersättning för den skada som ministeriet i förekommande fall lidit till följd av att rådet inte utfört sin översyn inom rimlig tid.
- 78 Följaktligen kan sökandens fjärde anmärkning i förhållande till den tredje grunden inte godtas, och därmed kan talan inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden i sin helhet.

Den första grunden: Oriktig bedömning

- 79 Sökanden har hävdatt att, då inga av de kriterier som föreskrivs i beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012 för antagandet av restriktiva åtgärder är uppfyllda i förhållande till sökanden, har rådet gjort en oriktig bedömning genom att anta sådana åtgärder gentemot sökanden.
- 80 Rådet har bestritt sökandens argument.
- 81 Såsom domstolen erinrat om vid prövningen av restriktiva åtgärder ska unionsdomstolarna, i enlighet med den behörighet som de har getts genom EUF-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. (se dom av den 28 november 2013, rådet/Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, REU, EU:C:2013:775, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 82 Till dessa grundläggande rättigheter hör bland annat rätten till ett effektivt domstolsskydd (se dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 81 ovan, EU:C:2013:775, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 83 För att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska vara effektiv krävs även att unionsdomstolen försäkras sig om att rättsakten i fråga, som är individuell i förhållande till den berörda personen eller enheten, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för en sådan rättsakt. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som har åberopats i redogörelsen för skälen och som ligger till grund för nämnda rättsakt, 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 rättsakten, är väl underbyggda (se för ett liknande resonemang dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 81 ovan, EU:C:2013:775, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 84 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 dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 81 ovan, EU:C:2013:775, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

- 85 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 dom rådet/Fulmen och Mahmoudian, punkt 81 ovan, EU:C:2013:775, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 86 Sökanden har inledningsvis hävdad att rådet aldrig underrättat sökanden om det kriterium som lagts till grund för att anta de restriktiva åtgärderna.
- 87 Denna anmärkning har redan prövats och ogillats i samband med prövningen av den andra grunden. Det följer av punkterna 39–42 ovan att när uppgiften att sökanden är ansvarig för en sektor som utgör en betydande inkomstkälla för Irans regering, läses i förening med artikel 20.1 i beslut 2010/413 och artikel 23.2 i förordning nr 267/2012, framgår det att sökanden omfattats av de restriktiva åtgärderna grundat på det kriterium som åsyftar enheter som tillhandahåller stöd till Irans regering.
- 88 Följaktligen ska det prövas om rådet gjorde en riktig bedömning när det fann att sökanden tillhandahöll stöd till Irans regering.
- 89 Det följer av rättspraxis att detta kriterium riktar sig mot verksamhet som bedrivs av den berörda personen eller enheten och som, även om den som sådan inte har något direkt eller indirekt samband med kärnvapenspridning, ändå kan främja denna genom att ge Irans regering tillgångar eller materiellt, finansiellt eller logistiskt stöd som gör det möjligt för denna regering att fortsätta med sådan verksamhet. Således omfattar sagda kriterium sådana former av stöd som genom dess kvantitativa eller kvalitativa betydelse bidrar till att Irans kärntekniska verksamhet kan utvecklas vidare (se för ett liknande synsätt dom av den 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/rådet, T-578/12, under överklagande, EU:T:2014:678, punkterna 119–120). Kriteriet syftar till att frånta den iranska regeringen dess inkomstkällor, för att tvinga den att upphöra med sin kärnvapenspridning till följd av bristande ekonomiska resurser (dom National Iranian Oil Company/rådet, se ovan, under överklagande, EU:T:2014:678, punkt 140).
- 90 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att sökanden är delaktig, i sin egenskap av ministerium till den iranska regeringen, i att exportera elektricitet, i synnerhet genom att uppbära betalningar från köpare av exporterad elektricitet. Värdet av denna export uppgick till 0,67 miljarder USD under perioden mars 2009–mars 2010, till 0,87 miljarder USD under perioden mars 2010–mars 2011, och till 1,1 miljarder USD under perioden mars 2011–mars 2012.
- 91 Mot bakgrund av dessa resultat, kan det konstateras att sökandens verksamhet i form av export av elektricitet är en inkomstkälla för den iranska regeringen, och därmed tillhandahåller sökanden finansiellt stöd till denna regering.
- 92 Sökanden har dock invänt att, på grund av dess ansvarsområde och det faktum att ministeriet tillhandahåller sina tjänster till reglerade priser på den iranska marknaden, är sökanden i själva verket en nettomottagare av statliga medel, och inte en betydelsefull inkomstkälla för den iranska regeringen. Sökanden har i detta sammanhang tillagt att de intäkter som genereras av export av elektricitet används till att subventionera tillhandahållandet av elektricitet till iranska medborgare.
- 93 Emellertid kan det faktum att sökanden tillhandahåller allmännyttiga tjänster som uppvisar underskott, inte leda till att dess verksamhet i form av export av elektricitet inte kan kvalificeras som finansiellt stöd till den iranska regeringen, och sålunda inte läggas till grund för att vidta restriktiva åtgärder mot sökanden.
- 94 Den del av sökandens verksamhet som hänför sig till export av elektricitet skiljer sig från dess övriga ansvarsområden på så sätt att den inte utgör en allmännyttig tjänst till förmån för den iranska befolkningen. Det finns därför inget direkt samband mellan sökandens olika verksamheter och

ansvarsområden som skulle föranleda att de prövas gemensamt. Detta gäller i synnerhet, vilket också framgår av handlingarna i ärendet, då de finansiella resurser som genereras av den verksamhet som hänför sig till export av elektricitet inte är öronmärkta för någon viss budgetpost.

- 95 Att begränsa kvalificeringen av enheter som tillhandahåller den iranska regeringen finansiellt stöd till att enbart avse enheter vars verksamhet är lönsam i sin helhet, skulle nämligen innebära att syftet med de restriktiva åtgärderna kunde kringgås och hämma deras effektivitet. För att undvika att omfattas av sådana åtgärder skulle det således räcka att tilldela varje sådan enhet, i tillägg till ansvarsområden och verksamheter som uppvisar överskott, ansvarsområden och verksamheter som resulterar i ett underskott till motsvarande värde.
- 96 Dessutom tillgodoser frysningen av sökandens tillgångar, grundad på dess export av elektricitet, det syfte som föreskrivs i punkt 89 ovan, nämligen att frånta den iranska regeringen dess inkomstkällor, oavsett om sökanden också bedriver andra verksamheter som uppvisar underskott eller om sökanden inte bedriver sådana verksamheter. På grund av frysningen, har den iranska regeringen, vilken sökanden utgör en direkt del av, fråntagits möjligheten att använda en del av sina finansiella tillgångar som är nödvändiga för att trygga dess totala verksamhet, inbegripet de delar som faller utanför sökandens verksamhetsområde och som hänför sig till kärnavapenspridning.
- 97 Därmed är den avgörande frågan för att fastställa om sökanden tillhandahåller finansiellt stöd till Irans regering inte dess totala lönsamhet, utan huruvida dess verksamhet som består i export av elektricitet är lönsam. Sökanden har inte bestritt lönsamheten av denna verksamhet.
- 98 Under dessa omständigheter kan det konstateras att sökanden har tillhandahållit stöd till Irans regering, i form av finansiellt stöd, oaktat det faktum att dess samlade verksamhet i förekommande fall uppvisar underskott. Dessutom, vid beaktande av de uppgifter som redovisats i punkt 90 ovan, kan detta stöd inte kvalificeras som obetydligt, trots sökandens påstående att det utgör en mycket ringa andel av den iranska regeringens totala budget.
- 99 Rådet gjorde således inte en oriktig bedömning genom att anta restriktiva åtgärder gentemot sökanden med motiveringen att ministeriet utgör en enhet som tillhandahåller stöd till den iranska regeringen.
- 100 Denna slutsats påverkas inte av sökandens påstående att rådet inte angett tillräckligt underbyggda skäl för att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna.
- 101 Det följer av prövningen i punkterna 89–99 ovan att sökanden inte har bestritt att den väsentliga faktiska omständighet som låg till grund för rådets beslut att vidta restriktiva åtgärder är riktig, nämligen det faktum att sökandens verksamhet genererar finansiella tillgångar som den iranska regeringen förfogar över, utan relevansen av denna omständighet för det rättsliga kriterium som rådet tillämpat. I avsaknad av ett sådant bestridande var rådet inte skyldigt att framföra någon bevisning för att styrka denna omständighet, vilket följer av den rättspraxis som angetts i punkt 85 ovan.
- 102 Sökanden har slutligen bestritt att, i motsats till vad som tycks följa av handlingarna i ärendet, ministeriet ansvarar för utformningen av den kärntekniska politiken i Iran.
- 103 Det är visserligen riktigt att förslaget till beslut av den 19 september 2012, och rådets handling av den 17 januari 2013 märkt "Coreu GUSP/0711/12 COR 1" som upprättats i ärendet, hänvisar till sökandens roll inom Irans kärntekniska politik.
- 104 Med beaktande av de skäl som lagts till grund för de angripna rättsakterna, ska det emellertid erinras om att sökandens argument åsyftar en omständighet som inte åberopats av rådet vid rättsakternas antagande. Detta argument saknar således verkan.

105 Under alla omständigheter framgår det av prövningen ovan att det skäl som hänför sig till att sökanden tillhandahåller stöd till den iranska regeringen är välgrundat. Då detta skäl i sig självt är tillräckligt för att föra upp sökanden i de omtvistade förteckningarna, kan andra eventuella oklarheter kring rådets påståenden inte ha någon inverkan på dessa rättsaktens lagenlighet, i enlighet med den rättspraxis som angivits i punkt 83 ovan.

106 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av sökandens grundläggande rättigheter och proportionalitetsprincipen

107 Sökanden har hävdats att genom att anta de restriktiva åtgärderna har rådet på ett oproportionerligt sätt inskränkt sökandens grundläggande rättigheter – däribland rätten till egendom, rätten att bedriva ekonomisk verksamhet och rätten till skydd för sitt rykte.

108 Sökanden har inledningsvis framhållit att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot ministeriet får allvarliga konsekvenser, då de hindrar sökanden att utföra sina åtaganden, vilka är oundgängliga för den iranska befolkningens hälsa och välbefinnande. Åtgärderna är varken nödvändiga eller proportionerliga för att uppnå syftet att hindra kärnvapenspridning och finansiering av sådan spridning, eftersom sökanden inte är delaktig i sådan finansiering. Rådets angreppssätt skulle innebära att varje iranskt ministerium kan få sina tillgångar frysa, oberoende av om ministeriet har någon koppling till det kärntekniska programmet eller ej, vilket vore uppenbart oproportionerligt.

109 För det andra anser sökanden att de restriktiva åtgärder som vidtagits mot ministeriet strider mot rätts säkerhetsprincipen och förutsägbarhetsprincipen. Eftersom sökanden är av uppfattningen att ministeriet inte tillhandahåller något finansiellt stöd till den iranska regeringen, är de restriktiva åtgärderna enbart grundade på det faktum att sökanden är ett ministerium till denna regering. Under dessa omständigheter har sökanden ingen möjlighet att få åtgärderna lyfta.

110 Sökanden anser för det tredje att ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen även följer av att sökandens processuella rättigheter har åsidosatts.

111 Rådet har bestritt sökandens argument.

112 Inledningsvis finns det anledning att påpeka att, i förhållande till det argument som framförts i punkt 110 ovan, vilket också framgår av resonemanget i punkterna 30–78 ovan, de angripna rättsakterna inte är behäftade med ett åsidosättande av sökandens processuella rättigheter som skulle kunna motivera rättsakternas ogiltigförklaring. Under dessa omständigheter kan sökandens uppfattning, att ett åsidosättande av sökandens processuella rättigheter medför ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen, inte heller leda till en ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna.

113 I förhållande till övriga anmärkningar finns det anledning att erinra om att enligt proportionalitetsprincipen, som är en av de allmänna principerna i unionsrätten, är lagenligheten av ett förbud mot en ekonomisk verksamhet underställd villkoret 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 eftersträfvade målen (se dom Bank Melli Iran/rådet, punkt 59 ovan, EU:T:2013:397, punkt 179 och där angiven rättspraxis).

114 För det första följer det av rättspraxis, vilket även påpekats ovan, att frysningen av penningmedel hos enheter som tillhandahåller stöd till Irans regering syftar till att frånta den iranska regeringen dess inkomstkällor, för att tvinga den att upphöra med utvecklingen av sitt kärnvapenprogram till följd av bristande ekonomiska resurser (se dom National Iranian Oil Company/rådet, punkt 89 ovan, under

överklagande, EU:T:2014:678, punkt 140). Följaktligen uppfyller de restriktiva åtgärder som vidtagits mot sökanden det syfte som rådet eftersträvat, oaktat det faktum att sökanden själv inte är delaktig i kärnavapenspridning.

- 115 För det andra har sökanden hävdatt att de restriktiva åtgärder denna omfattas av resulterar i långtgående återverkningar, i synnerhet vad avser andra iranska företags villighet att samarbeta med ministeriet inom vattenrening- och sanering, men har inte styrkt dessa påståenden med bevisning eller konkreta uppgifter.
- 116 Det är visserligen korrekt att sökandens rättigheter, särskilt rätten till egendom, har inskränkts avsevärt genom de nämnda åtgärderna, på så sätt att sökanden inte kan förfoga över sina penningmedel inom unionen, eller som innehas av unionsmedborgare, och inte heller överföra sina penningmedel till mottagare inom unionen, utom med särskilda tillstånd.
- 117 Likväl framgår det av rättspraxis att de grundläggande rättigheter som sökanden åberopat inte är absoluta rättigheter, och att utövandet av dem kan bli föremål för inskränkningar som är berättigade utifrån mål av allmänintresse som unionen eftersträvar. Alla ekonomiska eller finansiella restriktiva åtgärder medför sålunda per definition verkningar som berör rätten till egendom, vilka således inverkar menligt på de parter vars ansvar för den situation som ledde till att sanktionsåtgärderna vidtogs inte har styrkts. Vikten av de mål som eftersträvas genom de omtvistade bestämmelserna är dock av sådant slag att det kan vara motiverat att vissa aktörer drabbas av negativa följder, även betydande sådana (se för ett liknande resonemang dom Melli Bank/rådet, punkt 59 ovan, EU:T:2009:266, punkt 111 och där angiven rättspraxis).
- 118 I förevarande fall, med beaktande av den överordnade betydelsen av internationell fred och säkerhet, är de olägenheter som sökanden åsamkas inte oskäligen i förhållande till det avsedda syftet med åtgärderna. Så är i desto högre grad fallet här, eftersom dessa åtgärder dels endast avser en del av sökandens verksamhet, dels eftersom beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012 föreskriver vissa undantag från frysningsen av tillgångar tillhörande de enheter som omfattas av restriktiva åtgärder.
- 119 Slutligen ska det erinras om att argumentet avseende ett påstått åsidosättande av rättssäkerhetsprincipen och förutsägbarhetsprincipen grundar sig på ett felaktigt antagande. Det förhåller sig så, vilket också följer av prövningen av den första grunden, att sökanden omfattats av de restriktiva åtgärderna inte enbart grundat på det faktum att den är ett iranskt regeringsministerium, utan på grund av det finansiella stöd sökanden ger denna regering. Under dessa omständigheter kan sökandens argument inte godtas.
- 120 Mot bakgrund av det ovan redovisade kan den fjärde grunden inte vinna bifall, och talan ogillas därmed i sin helhet.

Rättegångskostnader

- 121 I enlighet med artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom sökanden tappat målet, ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Ministry of Energy of Iran förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 september 2015.

Underskrifter