



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 26 februari 2015¹

Mål C-176/13 P

**Europeiska unionens råd
mot
Bank Mellat
och
mål C-200/13 P
Europeiska unionens råd
mot**

Bank Saderat Iran

”Överklaganden — Restriktiva åtgärder mot Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning — Personer och enheter vars penningmedel och ekonomiska resurser ska frysas — Redogörelse av skäl för rättsakter som upptar klagandena i förteckningar — Förfarande för antagande av rättsakterna — Uppenbart oriktig bedömning”

1. 1. Europeiska unionens råd (nedan kallat rådet) har i dessa närbesläktade mål överklagat två domar² där tribunalen ogiltigförklarade olika rättsakter antagna av rådet i den del två iranska banker (Bank Mellat och Bank Saderat Iran) (nedan kallade bankerna) angavs i förteckningar över personer och enheter vars tillgångar och ekonomiska resurser skulle frysas inom ramen för restriktiva åtgärder mot Iran i syfte att hindra kärnvapenspridning.

2. Rådet har särskilt gjort gällande att tribunalen i nämnda mål har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att

- låta bankerna (vilka rådet anser är organ som kan hänföras till iranska staten) åberopa skydd och garantier rörande grundläggande rättigheter,
- pröva varje del av rådets redogörelse för skälen för sig och inte som en helhet,
- anse att bankerna borde haft tillgång till medlemsstaternas förslag till förteckningar,
- kräva att rådet, innan det fattade det första beslutet om vilka personer och enheter som skulle upptas i förteckningen, skulle kontrollera att bevisningen var relevant och korrekt, samt
- inte ta hänsyn till resolutioner från FN:s säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) samt omständigheten att viss information härrörde från sekretessbelagda källor och rapporter.

¹ — Originalspråk: engelska.

² — Dom Bank Mellat/rådet (T-496/10, EU:T:2013:39) (nedan kallad dom Bank Mellat), samt dom Bank Saderat Iran/rådet (T-494/10, EU:T:2013:59) (nedan kallad dom Bank Saderat Iran) (gemensamt även kallade de överklagade domarna).

Politisk och rättslig bakgrund

3. I resolution 1737³ uttryckte säkerhetsrådet oro över Irans kärntekniska program och beslutade, i punkt 12, att alla stater skulle frysa penningmedel, ekonomiska tillgångar och ekonomiska resurser som tillhörde eller kontrollerades av personer eller enheter som var upptagna i bilagan till nämnda resolution, då dessa på olika sätt var inblandade i programmet. De uppräknade enheterna omfattade bland andra Atomic Energy Organisation of Iran (nedan kallad AEOI), Mesbah Energi Company (nedan kallat MEC) och Defence Industries Organisation (nedan kallad DIO). I säkerhetsrådets resolution 1747⁴ upptogs vidare Novin Energy Company (nedan kallat Novin) och ett flertal enheter med anknytning till Aerospace Industries Organisation (nedan kallad AIO), däribland Sanam Industrial Group (nedan kallad SIG). Varken AIO eller bankerna var upptagna i resolutionen och inte heller har de upptagits i eller i enlighet med senare resolutioner från säkerhetsrådet.

4. Rådet genomförde ovanstående resolutioner framför allt genom förordning nr 423/2007,⁵ som i artikel 7 föreskrev att alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av de personer, enheter och organ som anges i bilagorna IV och V skulle frysas. Bilaga IV omfattade personer, enheter och organ som hade uppgetts i enlighet med punkt 12 i säkerhetsrådets resolution 1737 och bilaga V omfattade fysiska och juridiska personer, enheter och organ om vilka det fastställdes att de

- a) deltar i, är direkt knutna till eller stöder Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet,
- b) deltar i, är direkt knutna till eller stöder Irans utveckling av kärnvapenbärare,
- c) agerar för sådana personers, enheters eller organs räkning som avses i led a eller b eller på deras uppdrag, eller
- d) är en juridisk person, en enhet eller ett organ som ägs eller kontrolleras av en sådan person, en sådan enhet eller ett sådant organ som avses i led a eller b, inbegripet genom olagliga medel.”

5. Bankerna upptogs till att börja med inte i förteckningen i bilaga V.

6. I artikel 7.3 föreskrevs att inga tillgångar eller ekonomiska resurser direkt eller indirekt fick ställas till förfogande eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som anges i bilagorna IV och V. I artikel 12.2 angavs dock att detta förbud inte skulle medföra ansvar av något slag för berörda fysiska eller juridiska personer eller enheter om dessa inte kände till eller hade rimlig anledning att misstänka att deras handlande skulle strida mot dessa förbud.

7. Säkerhetsrådet angav i resolution 1929⁶ att Iran hade underlåtit att samarbeta med och uppfylla dels Internationella atomenergiorganets (nedan kallat IAEA) krav, dels säkerhetsrådets krav, och utvecklat en ny anriktningsanläggning i staden Qom. I punkt 21 uppmanades staterna att ”förhindra tillhandahållande av finansiella tjänster”, inbegripet överföring av tillgångar eller resurser, om de hade ”information som ger rimliga skäl att anta att sådana tjänster, tillgångar eller resurser kan bidra till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet ... bland annat genom frysning av tillgångar eller resurser på sina territorier ... som har anknytning till sådan verksamhet ... och tillämpa ökad övervakning för att förhindra alla sådana transaktioner ...”. Bilaga I till resolutionen innehåller en förteckning över personer, enheter och organ som deltar i verksamhet med anknytning till

3 — Resolution 1737 (2006) antagen av säkerhetsrådet vid dess 5612:e möte den 23 december 2006.

4 — Resolution 1747 (2007) antagen av säkerhetsrådet vid dess 5647:e möte den 24 mars 2007.

5 — Rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1) i ändrad lydelse.

6 — Resolution 1929 (2010) antagen av säkerhetsrådet vid dess 6335:e möte den 9 juni 2010.

kärntekniska eller ballistiska missiler, bland andra "First East Export Bank, PLC [, nedan kallad EEE Bank, som] ägs eller kontrolleras av eller agerar på uppdrag av Bank Mellat. Bank Mellat har under de senaste sju åren låtit iranska enheter med anknytning till kärnvapenprogrammet och missil- och försvarsprogrammen utföra transaktioner som omfattar flera miljoner dollar."

8. Rådet antog därefter beslut 2010/413,⁷ som i artikel 20.1 a och b bland annat föreskrev frysning av alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personer och enheter som förtecknas i bilagorna I och II till förordningen. Bilaga I (artikel 20.1 a) omfattade personer, enheter och organ som angetts i tillämpliga resolutioner från säkerhetsrådet och bilaga II (artikel 20.1 b) omfattade personer och enheter som

"... är engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet eller till utvecklingen av system för kärnvapenbärare, inklusive genom att medverka i upphandling av förbjudna artiklar och varor och förbjuden utrustning, materiel och teknik, och de personer eller enheter som agerar på deras vägnar eller på deras uppdrag, eller de enheter som ägs eller kontrolleras av dem, inbegripet genom olagliga medel, samt personer och enheter som har bistått angivna personer eller enheter med att kringgå eller bryta mot bestämmelser i FN:s säkerhetsråds resolutioner 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008)^[8] och 1929 (2010) eller i detta beslut ... liksom enheter som ägs, kontrolleras av dem eller agerar på deras vägnar, enligt förteckningen i bilaga II".

9. Artikel 23.2 i beslut 2010/413 har följande lydelse: "Rådet ska, genom enhälligt beslut på förslag av medlemsstaterna eller unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, upprätta förteckningarna i bilaga II och anta ändringar av denna."

10. Båda bankerna är upptagna i bilaga II.

11. Följande skäl har angetts avseende Bank Mellat: "Bank Mellat är en statsägd iransk bank. Bank Mellat ägnar sig åt ett uppförandemönster som stöder och främjar Irans kärntekniska program och program för ballistiska robotar. Den har erbjudit banktjänster åt av FN och EU förtecknade enheter eller åt enheter som agerar å deras vägnar eller på deras uppmaning, eller åt enheter som ägs eller kontrolleras av dem. Den är moderbank till First East Export Bank som anges inom ramen för resolution 1929 från FN:s säkerhetsråd."

12. I fråga om Bank Saderat Iran har följande skäl angetts: "Bank Saderat är en iransk statsägd bank (till 94 % ägd av [den iranska regeringen]). Bank Saderat har stått till tjänst med finansiella tjänster för enheter som gör inköp för Irans kärntekniska program och program för ballistiska robotar, däribland enheter som tas upp i resolution 1737 från FN:s säkerhetsråd. Bank Saderat hanterade betalningar och rembursar för DIO (föremål för sanktioner enligt resolution 1737 från FN:s säkerhetsråd) och Iran Electronics Industries så sent som i mars 2009. 2003 hanterade Bank Saderat rembursar på det till iransk kärnenergi relaterade företaget Mesbah Energy Company:s vägnar (senare föremål för sanktioner enligt resolution 1737 från FN:s säkerhetsråd)."

13. Samtidigt lades bankerna, i genomförandeförordning nr 668/2010,⁹ till i förteckningen i bilaga V till förordning nr 423/2007. Skälen hade samma lydelse som i beslut 2010/413.

7 — Rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39 och rättelse EUT L 197, s. 19).

8 — Resolution 1803 (2008) antagen av säkerhetsrådet vid dess 5848:e möte den 3 mars 2008.

9 — Rådets genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning (EG) nr 423/2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT 2010 L 195, s. 25).

14. Den 25 oktober 2010 ändrade rådet de gällande restriktiva åtgärderna genom att anta beslut 2010/644¹⁰ och förordning nr 961/2010.¹¹

15. I ingressen till beslut 2010/644 angavs att rådet hade gjort en fullständig översyn av förteckningen över personer och enheter i bilaga II till beslut 2010/413, varvid rådet beaktade de synpunkter som det erhållit från de berörda. Rådet konstaterade att de förtecknade personerna och enheterna, med två undantag, även fortsättningsvis borde omfattas av de särskilda restriktiva åtgärder som angavs i beslut 2010/413 och att uppgifterna om vissa enheter i förteckningen borde ändras. Bankerna ingick även fortsättningsvis i förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413 och skälen var i stort sätt desamma som i den tidigare versionen, med undantag för att Bank Mellat inte längre angavs vara en statsägd bank och att Bank Saderat Iran endast angavs vara ”delvis ägd av Irans regering”, varvid hänvisningen till 94 procents ägande hade utgått.

16. Artikel 16.1 i förordning nr 961/2010 upprepade kraven i artikel 20.1.a i beslut 2010/413 (personer som upptagits i säkerhetsrådets resolutioner) och föreskrev att berörda personer, enheter och organ skulle förtecknas i bilaga VII. Artikel 16.2 a och b upprepade istället kraven i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och föreskrev att berörda fysiska och juridiska personer, enheter och organ skulle förtecknas i bilaga VIII. Artikel 32.2 innehöll samma ansvarsundantag som artikel 12.2 i förordning nr 423/2007. Bankerna var upptagna i bilaga VIII och de skäl som angavs var identiska med de som angetts i den nya bilaga II till beslut 2010/413.

17. Den 1 december 2011 antog rådet beslut 2011/783¹² och genomförandeförordning nr 1245/2011¹³ om ändring av bilaga II till förordning nr 2010/413 respektive bilaga VIII till förordning nr 961/2010. I ingressen till respektive rättsakt angavs att rådet hade gjort en fullständig översyn av förteckningen i aktuell bilaga och tagit hänsyn till de synpunkter som erhållits från dem som berördes och att rådet hade konstaterat att de förtecknade personerna och enheterna även fortsättningsvis borde omfattas av de särskilda restriktiva åtgärderna.

18. Den 23 mars 2012 antog associeringsrådet förordning nr 267/2012.¹⁴ Även denna förordning, i artikel 23.1, föreskrev frysning av tillgångar tillhörande personer som uppgetts i säkerhetsrådets resolutioner, vilka angavs i bilaga VIII, samt, i artikel 23.2, frysning av tillgångar tillhörande personerna i bilaga IX. Kraven i artikel 23.2 a och b är väsentligen desamma som i artiklarna 16.2 a och b i förordning nr 961/2010, medan artikel 23.2 c, d och e innehåller vissa ytterligare krav, varav endast led d) förefaller vara relevant för enheter av sådan art som bankerna. Led d) omfattar de som fastställs som ”andra personer, enheter eller organ som tillhandahåller stöd, t.ex. materiellt, logistiskt eller ekonomiskt stöd till Irans regering, och personer och enheter som är associerade med dem”. Artikel 42.2 innehåller samma undantag från ansvar som artikel 12.2 i förordning nr 423/2007. Liksom tidigare ingår bankerna i bilaga IX till förordningen, med angivande av samma skäl som i bilaga II till beslut 2010/413 i ändrad lydelse enligt beslut 2010/644.

19. Lagstiftningen innehöll också vissa undantag från skyldigheterna att frysa tillgångar, särskilt i artikel 9 i förordning nr 423/2007, artikel 20.6 i beslut 2010/413, artikel 18 i förordning nr 961/2010 och artikel 25 i förordning nr 267/2012. Dessa bestämmelser tillåter i huvudsak att nationella myndigheter frigör frysta tillgångar för att en förtecknad person eller enhet eller ett förtecknat organ

10 — Rådets beslut 2010/644/Gusp av den 25 oktober 2010 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 281, s. 81).

11 — 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).

12 — Rådets beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 319, s. 71).

13 — Rådets genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011 av den 1 december 2011 om genomförande av förordning (EG) nr 961/2010 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT 2011 L 319, s. 11).

14 — Rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1).

ska kunna erlägga betalning som denne är skyldig att erlägga, när förpliktelsen har uppkommit enligt ett åtagande som ingåtts eller uppkom före den dag då personen, enheten eller organet uppgetts och den inte kommer att bidra till en transaktion som involverar material eller teknik med anknytning till nukleär utveckling eller annan förbjuden verksamhet.

Kort sammanfattning av förfarandet i tribunalen och de överklagade domarna

20. Den 7 oktober 2010 väckte bankerna var sin talan i tribunalen, vilka dock i stort sett omfattade samma grunder och argument, och yrkade att förteckningarna, som först upprättats i bilagorna till beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010, skulle ogiltigförklaras i den del som avsåg bankerna. Under förfarandets gång justerade bankerna, allteftersom nya rättsakter antogs, omfattningen av den ogiltigförklaring som yrkats till att omfatta bilagorna till beslut 2010/644, förordning nr 961/2010, beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 samt förordning nr 267/2012, i den del de avsåg bankerna. Justeringarna godkändes av tribunalen och har inte ifrågasatts. Kommissionen intervenerade till stöd för rådet i båda målen.

21. Tribunalen prövade först institutionernas påstående att bankerna, i egenskap av organ som kan hänföras till iranska staten, inte kunde åberopa skydd och garantier avseende grundläggande rättigheter.

22. Efter att ha avfärdat detta påstående undersökte tribunalen bankernas första grund (åsidosättande av motiveringsskyldigheten, rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd) i fem steg, närmare bestämt huruvida bankerna kunde åberopa rätten till försvar, motiveringsskyldigheten och rätten till försvar med avseende på den ursprungliga bevisframställningen, rätten till försvar med avseende på tillgång till handlingarna i ärendet vid rådet, rätten till försvar med avseende på bankernas möjlighet att yttra sig och rätten till ett effektivt domstolsskydd jämte de påstådda felen som gjorde rådets prövning och omprövning ogiltig. Domstolen biföll talan på den första grunden i den utsträckning som den avsåg beslut 2010/413, genomförandebeslut nr 668/2010, beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010 i den del som dessa rättsakter avsåg bankerna.

23. Tribunalen prövade därefter den andra grunden (uppenbart oriktig bedömning) och fann i respektive mål att de omständigheter som rådet fastställt inte kunde utgöra grund för att vidta restriktiva åtgärder.

24. Efter prövningen av de första två grunderna fann domstolen att samtliga angripna rättsakter skulle ogiltigförklaras i den del de avsåg bankerna. Det saknades därför anledning att pröva den tredje grunden (åsidosättande av äganderätten och, i samband därmed, proportionalitetsprincipen).

25. Såvitt avsåg Bank Saderat Iran prövade tribunalen också bankens påstående att förordning nr 267/2012 var ett beslut som hade meddelats i form av en förordning. Tribunalen fann dock att förordning nr 267/2012 var en förordning i verklig mening och att beslutet om ogiltigförklaring i denna del, enligt artikel 60 i stadgan för Europeiska unionens domstol (nedan kallad stadgan) skulle börja gälla först efter en tid av 2 månader och 10 dagar, under vilken tid rådet kunde avhjälpa överträdelserna genom att anta nya restriktiva åtgärder (eller, underförstått, genom att inkomma med överklagande). Verkningarna av beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2010/644 och beslut 2011/783, skulle bestå gentemot Bank Saderat Iran fram till dess att ogiltigförklaringen av förordning nr 267/2012 fick rättsverkningar.

Yrkanden och framställningar i överklagandet

26. Rådet, som stöds av kommissionen och Förenade kungariket, har yrkat att domstolen ska upphäva de överklagade domarna, ogilla talan i första instans och förplikta var och en av bankerna att betala rättegångskostnaderna i första instans och i domstolen. Bankerna har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandena och förplikta rådet att betala rättegångskostnaderna. Bank Saderat Iran har dessutom genom anslutningsöverklagande yrkat att domstolen delvis ska upphäva den överklagade domen i dess mål och ogiltigförklara samtliga angripna rättsakter i den del de avser banken, och förplikta rådet att betala bankens rättegångskostnader i anslutningsöverklagandet.

27. Rådet har gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i fråga om sin bedömning av i) bankernas rätt till skydd för grundläggande rättigheter och frågan om talan i första instans kunde upptas till sakprövning, ii) rådets motiveringsskyldighet, iii) bankernas rätt att få tillgång till handlingarna i målet, iv) de påstådda felaktigheterna i rådets bedömning av de faktiska omständigheterna, samt v) grunden om uppenbart oriktig bedömning. Med avseende på dessa grunder har Förenade kungariket yttrat sig till stöd för ii), iii) och v), medan kommissionen stöder ii) till v).

28. Bankerna har gjort gällande att talan ska ogillas med avseende på samtliga fem grunder. Bank Mellat har dessutom gjort gällande att överklagandet som helhet inte kan upptas till sakprövning. I anslutningsöverklagandet har Bank Saderat Iran gjort gällande att tribunalen gjorde en oriktig bedömning genom att finna att i) beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 grundade sig på ”bevisning avseende klaganden” och ii) att artikel 60 andra stycket i stadgan var tillämplig på förordning nr 267/2012, vilket föranledde tribunalen att dra felaktiga slutsatser i båda avseendena.

29. Jag kommer att behandla nämnda frågor i den ordning de nämnts i föregående två stycken.

Överklagandets upptagande till sakprövning (mål C–176/13 P)

30. Parterna delgavs de överklagade domarna den 30 januari 2013. Bank Mellat har gjort gällande att ett eventuellt överklagande, enligt artikel 56 i stadgan, skulle ha anhängiggjorts inom två månader, det vill säga senast den 30 mars 2013. Överklagandet anhängiggjordes den 9 april 2013 och kan därför inte upptas till sakprövning. Saken ändras inte av artikel 51 i rättegångsreglerna för domstolen, som anger att fristerna rörande förfarandet ska förlängas med tio dagar med hänsyn till avstånd. Det finns en mening med hänvisningen till avstånd i nämnda artikel. Syftet är att säkerställa att parter i ett domstolsförfarande inte missgynnas av att de befinner sig långt bort från domstolen¹⁵ eller löpande använder icke-elektroniska kommunikationsmedel. Rådet är dock inte beläget på långt avstånd från domstolen i något meningsfullt avseende och använder sig av elektroniska kommunikationsmedel. Artikel 56 i stadgan ska därför tillämpas utan undantag.

31. Rådet har, å sin sida, invänt att artikel 51 i domstolens rättegångsregler är klar och precis. Den är i samma grad tillämplig på samtliga parter, både vad gäller ordalydelse och praxis. Domen i målet BASF från 1994, som banken har åberopat är, numera ett obsolet rättsfall från domstolen som skilde mellan parter på grundval av deras hemvist.

32. Det är olyckligt att domstolens rättegångsregler fortfarande hänvisar till förlängning av frister ”med hänsyn till avstånd”. Begreppet var lämpligt före år 2000 då bilaga II till rättegångsreglerna föreskrev förlängningar på två dagar till en månad för alla parter ”förutom om parterna har sin hemvist i Storhertigdömet Luxemburg”. Denna differentiering mellan parterna hade införts vid ett tidigt

15 — Dom kommissionen/BASF m.fl., C-137/92 P, EU:C:1994:247, punkt 40.

stadium,¹⁶ när posttjänsterna fungerade på sådant sätt att det fysiska avståndet från domstolen hade stor betydelse för att uppfylla tidsfristerna. Dessa differentierade tidsfrister ersattes med en tidsfrist på ”tio dagar med hänsyn till avstånd i samtliga fall”, vilket uppenbarligen innebar att alla hänsyn till avstånd till domstolen inte längre kunde vara till fördel eller nackdel för förfarandet, i syfte att (mot bakgrund av allmänt förekommande snabba, eller till och med omedelbara, kommunikationsmedel som väsentligen var oberoende av det fysiska avståndet) på nytt skapa en rättvis regel för alla, utan hänvisning till en parts hemvist eller säte. Under dessa omständigheter måste orden ”med hänsyn till avstånd” betraktas som en kvarleva från en svunnen tid som saknar relevans i de moderna rättegångsreglerna, vilket gäller i ännu högre grad då det inte finns något tänkbart sätt att avgöra i vilken mån ”avstånd” kan medföra en förlängning av tidsfrister eller inte.

33. Trots det ovanstående föreskriver dock artikel 51 i domstolens rättegångsregler samtidigt att frister rörande förfarandet ska förlängas med tio dagar i samtliga fall. Jag anser därför att överklagandet anhängiggjordes i god tid inom perioden om två månader, förlängd med tio dagar, i enlighet med artikel 56 i stadgan jämförd med artikel 51 i rättegångsreglerna. Bank Mellats yrkande att talan inte ska upptas till sakprövning bör därför ogillas.

Rätt till skydd för grundläggande rättigheter (upptagande till sakprövning av målen i första instans)

34. Tribunalen avvisade i respektive dom,¹⁷ rådets och kommissionens påstående att bankerna, i egenskap av organ som kunde hänföras till iranska staten, inte kunde åberopa garantierna och skyddet för de grundläggande rättigheterna. Tribunalen påpekade att varken fördragen eller stadgan om de grundläggande rättigheterna¹⁸ innehåller bestämmelser om att personer som är organ som kan hänföras till staten inte omfattas av skyddet för de grundläggande rättigheterna. Tvärtom garanterar stadgan rättigheter för ”[v]ar och en”. Tribunalen fann att artikel 34 i Europakonventionen,¹⁹ som institutionerna stödde sig på, var en processuell bestämmelse som förhindrade att Europadomstolen upptog en talan som väckts av ett regeringsorgan till sakprövning, så att en stat som är part i Europakonventionen inte både kan vara klagande och motpart i ett mål vid Europadomstolen. Artikeln var inte tillämplig på förfaranden vid unionsdomstolarna eller i de aktuella målen. Argumentet att en stat inte själv kan åtnjuta grundläggande rättigheter inom sitt territorium saknade relevans i fråga om rättigheter som organ som kan hänföras till en stat kan göra gällande i andra länder. Således kunde organ som kunde hänföras till en stat åberopa garantierna och skyddet för de grundläggande rättigheterna, om detta var förenligt med deras ställning som juridiska personer. Tribunalen fann i alla händelser att institutionerna inte hade styrkt att bankerna verkligen var organ som kunde hänföras till iranska staten, det vill säga enheter som deltar i utövandet av den offentliga makten eller som styr en offentlig förvaltning under myndigheternas kontroll. Bankernas verksamhet var kommersiell och staten medverkade i vardera fallet endast i form av minoritetsinnehavare.

35. Rådet har gjort gällande att tribunalens bedömning i båda frågorna bygger på en felaktig rättstillämpning.

36. Med avseende på den första frågan delar rådet uppfattningen att juridiska personer kan åtnjuta grundläggande rättigheter och att stater kan åtnjuta processuella rättigheter. Stater kan dock inte åtnjuta grundläggande rättigheter. Artikel 34 i Europakonventionen är inte en processuell bestämmelse som är begränsad till den konventionen. En stat måste respektera de grundläggande

16 — I artikel 82.2 i rättegångsreglerna för kol- och stålgemenskapens domstol av den 4 mars 1953 (EGT 3, s. 37) varierade förlängningsfristerna mellan en dag för parter i Belgien till två månader för parter utanför Europa.

17 — Se dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punkterna 35–46), och dom Bank Saderat Iran, EU:C:2013:59, punkterna 33–44.

18 — Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 83, s. 389) (även denna nedan kallad stadgan).

19 — Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950.

rättigheter som tillkommer personer som omfattas av dess jurisdiktion, men kan inte själv åtnjuta sådana rättigheter. Inte heller kan en suverän stat omfattas av en tredje stats jurisdiktion, i den mening som avses i Europadomstolen. Unionsdomstolarna är inte avsedda att slita tvister mellan unionsmedlemsstater och andra stater avseende de senares äganderättigheter. Även om varken EU-fördragen eller stadgan innehåller en uttrycklig bestämmelse som kan jämföras med artikel 34 i Europakonventionen, så måste en sådan princip även gälla inom unionsrätten, oavsett om den juridiska personen i fråga är en medlemsstat, ett tredje land, ett myndighetsorgan eller en enhet i någon av dessa.

37. Med avseende på den andra frågan följer det av Europadomstolens praxis att en ingående prövning av det faktiska och rättsliga sammanhanget måste göras i syfte att fastställa huruvida en enhet är ett statligt organ eller inte. FN:s lagkommission har utfärdat förslag på definitioner av ”stat” som omfattar statens organ eller andra enheter som utför åtgärder inom ramen för utövande av suverän makt, bland annat statliga företag eller andra enheter som utför kommersiella transaktioner. Även domstolen har prövat²⁰ begreppet stat, och funnit att en statlig stödåtgärd som vidtagits av ett offentligägt företag kunde tillskrivas staten på grundval av omständigheterna och sammanhanget, bland annat anknytningen mellan företaget och staten. Enbart det faktum att ett offentligägt företag är en privaträttslig kapitalassociation uteslöt inte att en stödåtgärd som vidtagits av ett sådant företag skulle tillskrivas staten. Tribunalen tog inte heller hänsyn till förhållandet att den iranska regeringen, trots att den numera endast äger 20 procent av aktierna i Bank Mellat respektive 33 procent av aktierna i Bank Saderat Iran, alltså har ett bestämmande inflytande i bankerna mot bakgrund av att övriga aktier är spridda på många ägare.

38. Slutligen har rådet gjort gällande att dess yrkande att talan inte skulle upptas till sakprövning i första instans avsåg samtliga grunder som bankerna framställt, eftersom bankerna hade yrkat att rådets beslut att deras tillgångar skulle frysas, som utgjorde en (visserligen motiverad) inskränkning av dess grundläggande äganderätt, skulle ogiltigförklaras.

39. Bankerna har, för det första, gjort gällande att tribunalens slutsats att de inte var organ som kunde hänföras till iranska staten bygger på en bedömning av de faktiska omständigheterna, som inte kan överklagas,

40. För det andra var denna bedömning av de faktiska omständigheterna i alla händelser korrekt. Någon bevisning hade inte åberopats som visade annat än att staten endast innehade en minoritetspost i bankerna. Dessutom är rådets beskrivning av lagkommissionens definition av ”stat” felaktig. I verkligheten angav lagkommissionen att enheter som genomförde kommersiella transaktioner teoretiskt sett kunde vara organ som kunde hänföras till staten om de utövade myndighetsfunktioner. Bankerna utövar dock inte några sådana funktioner. Domen i målet Stardust är inte relevant, eftersom det inte har styrkts att någon av bankerna agerade på den iranska statens uppdrag. Med avseende på Bank Mellat har Supreme Court i Förenade kungariket vidare fastställt att banken inte kontrollerades av staten och inte var ett organ som kunde hänföras till staten.²¹

41. För det tredje har bankerna gjort gällande att tribunalen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att finna att organ som kan hänföras till en stat i tredje land kunde åberopa garantier och skydd avseende grundläggande rättigheter. Stadgan garanterar rättigheter för ”var och en”. Inte heller måste den princip som ligger till grund för artikel 34 i Europakonventionen vara tillämplig enligt unionsrätten. Förklaringen till artikel 47 i stadgan (”Rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol”) anger uttryckligt att skyddet är mer omfattande enligt unionsrätten än enligt Europakonventionen. Tribunalen har vidare systematiskt erkänt medlemsstaters rätt till försvar i mål som den prövat.

20 — Dom Frankrike/kommissionen, C-482/99, EU:C:2002:294 (nedan kallad domen i målet Stardust), punkterna 55–57.

21 — Bank Mellat (klagande) mot Her Majesty's Treasury (svarande) (nr 1) och (nr 2), [2013] UKSC 38, punkt 66, och [2013] UKSC 39, punkterna 15, 16 och 32.

42. Slutligen skulle detta, även om tribunalen hade gjort en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna och sig skyldig till felaktig rättstillämpning, sakna relevans för utgången av de överklagade domarna. Rådets uppfattning grundar sig på förhållandet att bankerna i första instans åberopat äganderätten. Detta var dock endast relaterat till den tredje grunden i respektive mål, som tribunalen inte prövade. Tribunalens beslut att ogiltigförklara de angripna rättsakterna grundade sig i samtliga fall på processuella krav vilka hade åberopats utanför ramen för mänskliga eller grundläggande rättigheter och tribunalen har erkänt att sådana rättigheter kan åberopas av stater.

43. Jag delar inte rådets uppfattning att stater (och organ som kan hänföras till stater) inte kan åtnjuta grundläggande rättigheter.

44. Både artikel 34 i Europakonventionen och domen i målet Stardust verkar sakna relevans. Tribunalens påpekande att artikel 34 i Europakonventionen är en processuell bestämmelse med ett särskilt syfte i förfaranden i Europadomstolen vilken inte ger uttryck för en allmän princip som även är tillämplig i unionsrätten var riktigt.²² Inte heller har frågan om en stödåtgärd kan tillskrivas en medlemsstat eller inte någon betydelse för frågan huruvida den enhet som lämnar stödet ska betraktas som ett organ som ska hänföras till staten i andra situationer.

45. Såsom bankerna har påpekat gällde de grunder som tribunalen faktiskt stödde ogiltigförklaringen av de angripna rättsakterna på processuella krav som kan åberopas av alla parter som blivit föremål för restriktiva åtgärder, oavsett vilken rättslig form dessa parter har. Frågan om bankerna var organ som hänförde sig till iranska staten saknar därför relevans i fråga om grunderna för ogiltigförklaringen.²³

46. Slutligen är rådets argument, att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att finna att institutionerna inte hade styrkt att bankerna var organ som hänförde sig till iranska staten, verkningslösa. Det framgår av fast rättspraxis att invändningar rörande domskälen i en del av domen som är överflödiga inte kan föranleda att domen i fråga upphävs.²⁴ Som framgår av de överklagade domarna²⁵ prövade tribunalen frågan huruvida bankerna faktiskt var organ som kunde hänföras till iranska staten endast i förbigående, efter att ha avvisat rådets argument att bankerna inte kunde åberopa skydd och garantier som var knutna till grundläggande rättigheter.

47. Under dessa förhållanden är det inte nödvändigt att pröva bankernas argument att rådet har överklagat en faktisk omständighet som har fastställts av tribunalen.

Motiveringsskyldigheten

48. Tribunalen fann²⁶ att hänsyn skulle tas både till skälen i de angripna rättsakterna och till de tre förslag till beslut om restriktiva åtgärder som rådet hade sänt till bankerna. De restriktiva åtgärderna grundade sig på förslagen. Det tredje förslaget (i fråga om Bank Mellat) och alla tre förslag (i fråga om Bank Saderat Iran), delgavs dock efter det att respektive talan hade väckts och efter det att yrkandena hade justerats för att omfatta beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010. De kunde därför endast beaktas vid bedömningen av huruvida beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 267/2012 var lagenliga.

22 — Se även punkt 61 i generaladvokat Bots förslag till avgörande i mål rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, nedan kallat Kala Naft).

23 — Se, allmänt, punkterna 57–75 i generaladvokat Bots förslag till avgörande i målet Kala Naft, EU:C:2013:470.

24 — Se, exempelvis dom kommissionen/Kvaerner Warnow Werft, C-181/02 P, EU:C:2004:271, punkt 49.

25 — Se de inledande orden i punkt 42 i dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) samt punkt 40 i dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Se dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punkterna 63–65), och dom Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punkterna 61–63).

49. Med avseende på Bank Mellat,²⁷ identifierade tribunalen sammanlagt sju skäl för att anta restriktiva åtgärder (de första fyra angavs i de angripna rättsakterna och de övriga tre skälen angavs i de två förslag som delgavs den 13 september 2010):

- i) Enligt beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 var banken en statsägd bank.
- ii) Bankens beteende stödde och främjade Irans kärnteknikprogram och missilprogram.
- iii) Banken tillhandahöll banktjänster åt enheter som förekom i FN:s och EU:s förteckningar, åt enheter som agerade för förstnämnda enheters räkning eller på deras uppdrag eller åt enheter som ägdes eller kontrollerades av förstnämnda enheter.
- iv) Banken var moderbolag till FEE Bank, som angavs i säkerhetsrådets resolution 1929.
- v) Banken tillhandahöll banktjänster åt AEOI och åt Novin, vilka omfattades av säkerhetsrådets restriktiva åtgärder.
- vi) Banken förvaltade konton för högt uppsatta personer inom AIO och för en iransk upphandlingsansvarig person.
- vii) Banken hade främjat överföringar av miljontals dollar inom ramen för det iranska kärnteknikprogrammet sedan år 2003.

50. Av dessa skäl fann tribunalen att i), iv) och v) var tillräckligt preciserade, medan ii), iii), vi) och vii) inte var tillräckligt preciserade, för att uppfylla kraven i rättspraxis, nämligen att tillräckliga upplysningar ska tillhandahållas för att de berörda personerna ska kunna avgöra huruvida åtgärderna är välgrundade eller behäftade med fel och för att domstolarna ska kunna granska deras lagenlighet.

51. I fråga om Bank Saderat Iran,²⁸ identifierades fem skäl (av vilka de första fyra angavs i de angripna rättsakterna, medan det femte endast angavs i det tredje förslaget till förteckning, som hade delgetts som en bilaga till dupliken):

- i) Banken ägdes av den iranska staten (till 94 procent eller ”delvis” i enlighet med olika rättsakter).
- ii) Banken hade tillhandahållit banktjänster åt enheter som gjorde inköp som var avsedda för Irans kärnteknikprogram och missilprogram. Bland dessa enheter förekom enheter som omfattades av säkerhetsrådets resolution 1737.
- iii) I mars 2009 hanterade banken fortfarande betalningar och rembursar åt DIO och Iran Electronics Industries (nedan kallat IEI), vilka båda omfattades av restriktiva åtgärder.
- iv) 2003 hanterade banken rembursar på MEC:s vägnar. Detta bolag var knutet till det iranska kärnteknikprogrammet.
- v) Banken tillhandahöll banktjänster till SIG.

52. Tribunalen fann att i), iii), iv) och v) var tillräckligt preciserade. Den konstaterade att ii) inte var ett allmänt påstående som kompletterades och illustrerades av efterföljande skäl utan snarare ett självständigt skäl och, som sådant, alldeles för vagt, eftersom det inte identifierade de enheter till vilka banktjänsterna hade tillhandahållits.

27 — Se dom Bank Mellat (EU:C:2013:39, punkterna 66-67).

28 — Se dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punkterna 64–73).

53. Följaktligen hade rådet, med avseende på skäl ii), iii), vi) och vii) i fråga om Bank Mellat, och med avseende på skäl ii) i fråga om Bank Saderat Iran, åsidosatt motiveringsskyldigheten och skyldigheten att meddela bankerna vilket material som åberopats mot dem.²⁹

54. Rådet har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att bedöma varje skäl för sig istället för att bedöma dem som en helhet och därmed felaktigt funnit att skälen ii) och iii) (med avseende på Bank Mellat) och skäl ii) (med avseende på Bank Saderat Iran) var alltför vaga för att uppfylla motiveringsskyldigheten. Det är uppenbart att skälen har ett samband. När det gäller Bank Mellat preciserade skäl iii) (banktjänster till enheter som räknas upp i FN:s och EU:s förteckningar) mer i detalj det beteende som angavs i skäl ii). Med avseende på Bank Saderat Iran, preciserade skälen iii) och iv) (hantering av betalningar och rembursar åt DIO och IEI och på MEC:s vägnar) mer ingående beteendet som angavs i skäl ii) (banktjänster åt enheter som gjorde inköp som var avsedda för Irans kärnteknikprogram och missilprogram, bland annat enheter som förekom i FN:s förteckningar). Sammantaget innebar skälen således att bankerna kunde fastställa huruvida de angripna åtgärderna var välgrundade eller behäftade med fel och att domstolarna kunde bedöma deras lagenlighet. Även om enheterna i FN:s och EU:s förteckningar inte identifierades med namn kunde bankerna ha kontrollerat förteckningarna mot sina egna kundförteckningar. Detsamma gäller för skäl vi) i målet rörande Bank Mellat (förvaltade konton för högt uppsatta personer inom AIO och för en iransk upphandlingsansvarig person).

55. Kommissionen delar uppfattningen att skälen ska betraktas som helhet i sitt sammanhang (inbegripet FN:s relevanta förteckningar över enheter som bankerna skulle ha undvikit att tillhandahålla tjänster till). Det är inte nödvändigt att varje skäl i sig självt uppfyller samtliga krav som motiveringsskyldigheten innebär. Om samtliga skäl sammantaget gjorde det möjligt för bankerna att känna till att en kund var uppförd i förteckningen och att avgöra huruvida de angripna åtgärderna var välgrundade, inte behäftade med faktiska fel och tillhandahöll tillräckliga uppgifter för att domstolarna skulle kunna bedöma huruvida upptagandet i förteckningen var lagligt, kunde rådet inte ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet.

56. Förenade kungariket har hänvisat till domstolens uttalande i domen i målet Kadi II: ”Med hänsyn till att de restriktiva åtgärderna i fråga är av förebyggande karaktär ska följande gälla: Om unionsdomstolen vid [sin] laglighetsprövning ... av det angripna beslutet, ... finner att åtminstone ett av de skäl som nämns ... är tillräckligt precist och konkret, stöds av fakta och i sig utgör en tillräcklig grund för beslutet, ska den omständigheten att andra av dessa skäl inte uppfyller dessa kriterier inte motivera en ogiltigförklaring av beslutet ...”³⁰

57. Båda bankerna har anfört att det är mycket viktigt att skälen bedöms var för sig och att de skäl som är alltför vaga inte ska tillåtas gå vidare till prövning av om det eventuellt gjorts en oriktig bedömning.

58. Bank Mellat har gjort gällande att det var riktigt av tribunalen i dess mål att finna skälen ii), iii), vi) och vii) alltför vaga. Skäl ii) (beteende som stöder och främjar Irans kärnteknikprogram och missilprogram) och skäl iii) (tjänster åt förtecknade enheter, åt enheter som agerar för sådana enheter eller på deras uppdrag eller åt enheter som ägs eller kontrolleras av dem) innehåller inga detaljer. För att avgöra vilka kunder som kunde omfattas av dessa skäl skulle banken ha varit tvungen att inte bara kontrollera namnen i FN:s och EU:s förteckningar, utan också söka efter ”enheter som agerar för sådana enheter eller på deras uppdrag eller enheter som ägs eller kontrolleras av dem”, vilka inte kan identifieras utifrån förteckningarna och under en längre tid kunde ha varit i stort sett obegränsade i antal. Då rådet måste ha känt till vilka enheter som avsågs kunde och borde rådet ha identifierat dem. Således är skälen ii) och iii) alltför vaga, oavsett om de bedöms var för sig eller

29 — Se dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) punkt 77, och dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punkt 73).

30 — Dom kommissionen/Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518 (nedan kallad Kadi II), punkt 130.

tillsammans. Med avseende på skäl vi) (förvaltade konton för högt uppsatta personer inom AIO och för en iransk upphandlingsansvarig person) har rådet endast gjort gällande att bankernas underlag innehöll uppgifter om identiteten på kundernas arbetsgivare, men någon bevisning som styrker detta har inte framlagts. Eftersom rådet inte har nämnt skäl vii) måste rådet antas ha medgett att skälet är alltför vagt.

59. Bank Saderat Iran har framställt liknande argument. Banken har dessutom gjort gällande att det med avseende på skälen iii) (hantering av betalningar och rembursar åt DIO och IEI) och iv) (hantering av rembursar på MEC:s vägnar) inte fanns något som angav huruvida förteckningen över de namngivna enheterna var uttömmande, samt att vagheten förvärrades av att de enheter som förekom i FN:s förteckning hade angetts vara ”bland” de enheter som skäl ii) (tjänster åt enheter som gör inköp som är avsedda för Irans kärnteknikprogram och missilprogram, bland annat enheter som omfattas av säkerhetsrådets resolution 1737) hänvisade till.

60. Det förefaller som om institutionernas och Förenade kungarikets uppfattning i princip är riktig, det vill säga att skäl som har angetts i en sekvens bör läsas tillsammans och att skäl som följer på varandra kan utgöra stöd och förklaringar för varandra. Detta gäller särskilt med avseende på skälen i de angripna rättsakterna som återfinns i ett stycke för respektive bank. Detta är dock även tillämpligt i fråga om skäl som har angetts var för sig (såsom, dels, skälen i de angripna rättsakterna och, dels, skälen i de förslag till förteckningar som kommunicerats i god tid), eftersom institutionernas otvetydiga skyldighet är att tillhandahålla skäl som, när de läses i sitt sammanhang, ger de parter som rättsakten går emot och unionsdomstolarna tillräckligt med information.³¹ Som Förenade kungariket mycket riktigt har påpekat räcker det dock med ett sådant skäl som uppfyller kraven.

61. Jag delar därför uppfattningen att skäl ii) i respektive mål, även om det onekligen är vagt om det betraktas för sig, framstår som mer precist mot bakgrund av de efterkommande skälen (skäl v) och möjligen även skäl vi) när det gäller målet Bank Mellat samt skäl iii), iv) och v) när det gäller mål Bank Saderat Iran och skulle ha bedömts i anslutning till dessa. Tribunalens sätt att bedöma huruvida motiveringsskyldigheten hade uppfyllts innebär därför felaktig rättstillämpning.

62. Följaktligen var skäl ii) (tjänster åt enheter som gör inköp som är avsedda för Irans kärnteknikprogram och missilprogram, bland annat enheter som har upptagits i säkerhetsrådets resolution 1737), när det gäller Bank Saderat Iran, inte alltför vagt när det läses tillsammans med skälen iii), iv) och v) som identifierade fyra särskilda enheter. I detta sammanhang ger inte heller förhållandet att de enheter som förekom i FN:s förteckning angetts vara ”bland” de enheter som omfattades av skäl ii) upphov till någon osäkerhet. Även om skälen iii), iv) och v) onekligen förtydligar skäl ii), lägger dock sistnämnda skäl inte till någonting till de förstnämnda skälen och utgör inte heller i sig något klagande. Detta innebär därför – även om jag anser att tribunalen skulle ha tagit hänsyn till att skäl ii) utgjorde en ram för skälen iii), iv) och v), som enligt tribunalen hade uttryckts nöjaktigt – att denna felaktiga bedömningsmetod inte kan få till följd att den överklagade domen ska upphävas.

63. Med avseende på Bank Mellat delar jag bankens uppfattning att skäl iii) (tjänster åt förtecknade enheter, åt enheter som agerar för sådana enheter eller på deras uppdrag eller åt enheter som ägs eller kontrolleras av dem) inte tillräckligt preciserar skäl ii) (beteende som stöder och främjar Irans kärnteknikprogram och missilprogram). Visserligen skulle det kanske inte nödvändigtvis ha varit alltför svårt för bankerna att fastställa om deras kunder omfattade enheter som faktiskt var upptagna i förteckningarna, men om det visade sig inte vara fallet, skulle det däremot i praktiken ha kunnat vara alltför svårt att fastställa om de omfattade enheter som agerade för enheter som var upptagna i förteckningarna eller på deras uppdrag eller som ägdes eller kontrollerades av sådana enheter. Dessutom kände rådet sannolikt till vilka enheter som avsågs och kunde ha delgett namnen på dem. Då rådet inte gjorde detta lämnade det inte tillräckligt med information för att banken effektivt skulle

31 — Se dom Kala Naft (C-358/12 P, EU:C:2013:776, punkterna 70 och 71).

kunna utöva sin rätt till försvar och för att tribunalen skulle kunna göra en effektiv domstolsprövning. Förvisso beslutade sig bankerna i förevarande mål för att överklaga förhållandet att de upptagits i förteckningarna. Detta ointetgör dock inte det faktum att brist på information kan göra det svårare för en part att avgöra om denne bör överklaga ett sådant beslut eller (inom ramen för ett överklagande) motbevisa ett påstående som har angetts i vaga ordalag.

64. Tribunalen fann dock att skäl v) (tjänster åt AEOI och åt Novin) hade getts en nöjaktig utformning och att Bank Mellat inte har bestridit domstolens bedömning. På liknande sätt som i fråga om Bank Saderat Irans fall kan därför skälen ii), iii) och v) bedömda tillsammans anses uppfylla motiveringsskyldigheten, även om skäl ii) och iii) sedda för sig inte kan anses göra det, och sistnämnda skäl faktiskt inte gör något användbart tillägg till motiveringen.

65. Med avseende på skäl vi) (förvaltning av konton för högt uppsatta personer inom AIO och för en iransk upphandlingsansvarig person) delar jag uppfattningen att rådet, för att vinna framgång med sitt argument, skulle ha behövt styrka sitt påstående att bankens handlingar innehöll namnen på kundernas arbetsgivare. Frågan huruvida handlingarna faktiskt innehöll sådana uppgifter är vidare en faktisk omständighet som domstolen inte är behörig att bedöma i ett överklagande. Slutligen verkar rådet inte, såsom banken har anmärkt, ha invänt mot tribunalens bedömning att skäl vii) var alltför vagt.

66. Av denna anledning anser jag, även om jag finner rådets argument om att skälen ska läsas tillsammans riktigt, att rådet inte i detta avseende har identifierat någon grund för att upphäva de överklagade domarna.

Frågan om tillgång till handlingarna i ärendet

67. Efter det att bankerna först upptogs i förteckningen den 26 juli 2010, men innan rådet omprövade förteckningen den 25 oktober 2010, sände rådet två medlemsstatsförslag på förteckningar till Bank Mellat den 13 september 2010 respektive Bank Saderat Iran den 28 oktober 2010. Ett tredje förslag sändes till bankerna som en bilaga till duplikerna i första instans. Bankerna var dock tvungna att yttra sig över beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 senast den 15 september 2010.

68. I de överklagade domarna,³² anmärkte tribunalen att det tredje förslaget, i fråga om Bank Mellat, och alla tre förslagen, i fråga om Bank Saderat Iran, endast delgavs bankerna efter utgången av den tidsfrist som rådet hade beviljat bankerna för att yttra sig över beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 samt efter det att beslut 2010/644 och förordning nr 961/2010 hade antagits. Tribunalen angav vidare att när rådet har för avsikt att grunda sig på omständigheter som kommer från en medlemsstat för att vidta restriktiva åtgärder mot en enhet, måste rådet, innan det vidtar nämnda åtgärder, försäkra sig om att dessa uppgifter kan meddelas den berörda enheten i god tid dessförinnan, så att enheten kan yttra sig över uppgifterna på ett verksamt sätt. I förevarande mål hade bankerna inte haft en sådan möjlighet i fråga om de förslag som skickades till dem efter den 15 september 2010.

69. I överklagandet har rådet gjort gällande att tribunalen gjorde fel genom att, på grundval av rättspraxis angående förhållandet att en i förteckningarna angiven enhet måste underrättas om det material som görs gällande mot den och ges möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande materialet,³³ finna att förslagen på förteckningar från medlemsstaterna skulle ha delgetts bankerna. Denna rättspraxis härrörde från en tid då beslut att uppta enheter i förteckningarna inte motiverades särskilt. Numera motiveras sådana beslut och det saknas därför anledning att kräva att ett förslag om upptagande ska delges särskilt när det ingår i motiveringen. Inte heller behöver det delges särskilt när det inte ingår i motiveringen, eftersom rådet inte kan antas ha

32 — Se dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) punkterna 78–96, och dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punkterna 74–90).

33 — Dom Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet, T-228/02, EU:T:2006:384 (nedan kallad OMP), punkt 93.

stött sig på det. Tribunalen skulle istället ha tillämpat den praxis som innebär att när tillräckligt exakta uppgifter som ger den berörda enheten möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som rådet har gjort gällande mot denna har meddelats, innebär inte principen om iakttagande av rätten till försvar att rådet har en skyldighet att självmant ge tillgång till handlingarna i ärendet.³⁴ I alla händelser var informationen i motiveringen tillräcklig för att bankerna skulle kunna tillkännage sin ståndpunkt.

70. Förenade kungariket har citerat domen i målet Kadi II:³⁵ "... rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd [innebär] att den behöriga unionsmyndigheten har en skyldighet att underrätta den berörda personen om ... åtminstone den redogörelse för skälen som lämnats ..., för att personen i fråga ska kunna ta till vara sina rättigheter ...". Det är redogörelsen av skälen, snarare än eventuella förslag om upptagande, som ska delges i enlighet med nämnda dom. Ett förslag om upptagande är endast relevant om det skiljer sig från redogörelsen av skälen.

71. Bankerna har gjort gällande att rådet har fel i princip. Den berörde "ska informeras ..., i så stor utsträckning som möjligt antingen samtidigt med eller så snart som möjligt efter det att ett initialt beslut om frysning av penningmedel har antagits".³⁶ Varken förhållandet att filerna endast innehöll förslagen till förteckningar eller påståendet att dessa förslag skulle sakna betydelse för bankerna kan frita rådet från kravet att delge dem. Det ankom på bankerna, och inte på rådet, att bedöma vad som var relevant med avseende på att inkomma med yttrande. Dessutom innehöll förslagen påståenden som inte hade angetts i redogörelsen för skälen. Dessa skulle ha delgetts och då de utgjorde det enda materialet i akten kunde man inte vägra att lämna ut dem om en ansökan gjordes om tillträde till handlingarna i målet – vilket skedde i förevarande mål. En enhet som har upptagits i förteckningarna kan inte överklaga rådets bedömning utan att ha delgetts det bakomliggande materialet. I förevarande mål skilde sig redogörelsen av skälen från förslagen till upptagande och bankerna kände inte till innehållet i rådets akt förrän halvvägs genom rättegången.

72. Med hänvisning till domen i målet Kadi II, har bankerna, för det första, gjort gällande att tribunalen genomgående har funnit att en enhet som har upptagits i förteckningen har rätt att få tillgång till akten³⁷ och underlagen för rådets beslut att uppta enheten i förteckningen. Rådet har inte gjort gällande att uppgifterna inte kunde utlämnas på grund av sekretess. I fråga om Kadi (som redan hade upptagits i FN:s förteckning och upptogs i EU:s förteckning som en "följeåtgärd") kunde det ha räckt med att informera om FN:s sammanfattande skäl. I förevarande mål agerade EU, till skillnad mot detta, enligt sin autonoma behörighet att utfärda sanktioner och måste därför delge allt material.

73. Såsom jag har förstått frågan, söker rådet klarhet i om det var riktigt av tribunalen att finna att rådet hade åsidosatt bankernas rätt till försvar genom att inte underrätta bankerna om medlemsstaternas förslag till upptagande och därmed ge bankerna en möjlighet att yttra sig över förslagen.

74. Det är klarlagt att förslagen till upptagande till slut hade delgetts bankerna, att några av dem inte hade delgetts i tillräckligt god tid för att bankerna skulle kunna yttra sig över beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 senast den 15 september 2010 och att – med ett undantag – de som inte delgavs i tillräckligt god tid faktiskt inte innehöll någon bevisning eller information som inte hade angetts i redogörelsen för skälen i de angripna rättsakterna. Undantaget var det tredje förslaget i målet Bank Saderat Iran, vari angavs att banken tillhandahöll banktjänster till SIG, en enhet som upptagits i FN:s och EU:s förteckningar. Det är således endast med avseende på denna uppgift som en tidigare underrättelse i praktiken kunde ha påverkat bankernas möjlighet att yttra sig.

34 — Dom Bank Melli Iran/rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 97).

35 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 111).

36 — Dom OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, punkt 137).

37 — Dom rådet/ Fulmen och Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775 (nedan kallad Fulmen), punkt 60, och dom Kadi II (C-584/10 P, C-539/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 99).

75. Icke desto mindre delar jag bankernas uppfattning att de skulle ha beretts tillgång till samtliga handlingar i målet som rådet stödde sig på – åtminstone i den utsträckning de inte innehöll sekretessbelagd information³⁸ – i tillräckligt god tid för att de skulle ha möjlighet att yttra sig. Bankerna kunde inte vara säkra på att yttrandena var fullständiga om de inte hade full tillgång åtminstone till de icke sekretessbelagda handlingar i målet som skulle ligga till grund för beslutet att uppta bankerna i förteckningen.

76. Det var inte heller rådets uppgift att besluta vilka uppgifter som var relevanta för bankernas yttranden.³⁹ Det faktum att förslagen som inte hade delgetts i god tid, förutom hänvisningen till SIG i det tredje förslaget i fråga om Bank Saderat Iran, inte innehöll några uppgifter som bankerna inte redan kände till är inte skäl att undanhålla dem eller fördröja delgivningen av dem. Bankerna kunde inte känna till detta faktum förrän de fått del av förslagen.

77. Slutligen följer det av den rättspraxis som rådet har hänvisat till att ”på begäran av den berörda parten ... [är] rådet ... skyldigt att ge tillgång till samtliga administrativa icke konfidentiella handlingar som rör åtgärden i fråga”,⁴⁰ och rådet angav i sina yttranden i första instans att bankerna hade begärt att få tillgång till ytterligare handlingar i ärendet. ”Principen om upphovsmannens tillstånd” som rådet hänvisade till i nämnda yttranden, men inte har åberopat i överklagandet, kan enligt min uppfattning inte medföra att en handling vars enda innehåll rör beteendet eller det påstådda beteendet hos en enhet vars tillgångar ska frysas, ska betraktas som konfidentiell, när det gäller att iakttä enhetens rätt till försvar. Ett sådant innehåll kan inte vara konfidentiellt i förhållande till enheten i fråga.

78. Jag anser därför inte att rådet, genom sina argument, har identifierat någon felaktig rättstillämpning i detta avseende i de överklagade domarna.

Brister i rådets bedömning

79. Bankerna hävdade inom ramen för deras första grund i första instans att rådet inte hade gjort någon verklig prövning av de faktiska omständigheterna i ärendet, utan i stället endast antagit de förslag som lämnats av medlemsstaterna. Detta fel vidrörde både den inledande prövningen och den återkommande omprövningen av de restriktiva åtgärderna.

80. Vid prövningen av detta argument⁴¹ betonade tribunalen rådets skyldighet att försäkra sig om att det fanns godtagbara skäl för rättsakterna. När rådet antar en första rättsakt måste rådet således undersöka om tillgängliga upplysningar och bevishandlingar är relevanta och korrekta när dessa, i enlighet med artikel 23.2 i beslut 2010/413, har ingetts av en medlemsstat. När flera rättsakter efter varandra rör samma enhet måste rådet ompröva huruvida rättsakterna ska behållas med hänsyn till vad denna enhet har anfört. I förevarande fall är det inget som visar att rådet kontrollerade huruvida det material som ingetts var relevant och korrekt innan det antog de inledande rättsakterna som omfattade bankerna. Tvärtom visar de felaktiga uttalandena om statens ägande att någon sådan kontroll inte hade gjorts. Det följde därför att ”[n]är rådet antog beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 iakttog rådet inte heller skyldigheten att pröva huruvida

38 — I förevarande mål förefaller förslagen om upptagande inte ge upphov till någon fråga om sekretess som kunde ha motiverat rådets ovilja att informera om dem. De innehåller inte några uppgifter förutom skälen för bankernas upptagande i förteckningen såsom angetts i de överklagade domarna (se ovan punkterna 49 och 51 samt nedan punkt 147 och följande punkter).

39 — Jag vill inte utesluta möjligheten för rådet att besluta att endast stödja sig på vissa av handlingarna i målet, efter att ha fastställt att de räckte för att underbygga skälen för att uppta bankerna i förteckningen. I sådana fall skulle dock bankernas rätt till försvar ha åsidosatts om rådet sedermera, i händelse av ett överklagande, beslutade sig för att stödja sig på andra handlingar som bankerna inte hade fått tillgång till och därför inte hade haft möjlighet att yttra sig över.

40 — Dom Bank Melli Iran/rådet (EU:T:2009:401, punkt 97).

41 — Se dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) punkterna 97–104, och dom Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punkterna 91–98).

inkomna upplysningar och bevishandlingar rörande sökanden var relevanta och välgrundade, varför nämnda rättsakter är rättsstridiga.” När rådet antog de senare rättsakterna korrigerade det dock de felaktiga uttalandena, vilket visade att rådet hade gjort en omprövning av de faktiska omständigheterna med hänsyn till dessa anmärkningar.

81. Tribunalen angav dock inte vilka av grunderna för upphävande i artikel 263 FEUF andra stycket (bristande behörighet, åsidosättande av väsentliga formföreskrifter, åsidosättande av fördragen eller någon rättsregel som gäller deras tillämpning eller rörande maktmissbruk) som låg till grund för dess uppfattning att de första rättsakterna var rättsstridiga. På domstolens begäran har parterna i överklagandet yttrat sig över denna fråga.

82. Rådet har gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att ange att rådet, när det antar en första rättsakt om införande av restriktiva åtgärder, måste undersöka om upplysningar och bevishandlingar som medlemsstaterna har ingett är relevanta och korrekta. Vilka faktorer skulle behöva presenteras för att visa att en sådan kontroll ägt rum? Dessutom härrörde bevisningen om att bankerna gett understöd till Irans kärnvapenspridning från konfidentiella källor som rådets medlemmar som helhet inte hade tillgång till. De kunde därför inte ha genomfört en sådan kontroll och tribunalens bedömning av om en sådan kontroll hade ägt rum eller inte saknade därför relevans.

83. Med avseende på de rättsliga grunderna för upphävandet har rådet anmärkt att den grund bankerna framställt hänförde sig till ”åsidosättande av väsentliga formföreskrifter”. Den brist som tribunalen fann utgjorde dock inte ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, av rätten till försvar eller av rätten till ett effektivt domstolsskydd. Sådana rättigheter kan inte vara tillämpliga innan ett första beslut om frysning av penningmedel antas, eftersom det är nödvändigt att bibehålla det överraskningsmoment som är så viktigt för att åtgärden ska vara verksam.⁴² Rätten till försvar och till ett effektivt domstolsskydd kan endast åsidosättas efter det att ett sådant beslut har fattats. I alla händelser är det inte en ”väsentlig formföreskrift” att rådet måste undersöka om inkomna upplysningar och bevishandlingar till stöd för ett förslag att införa restriktiva åtgärder var relevanta och korrekta.⁴³

84. Bankerna har gjort gällande att tribunalen inte fann det nödvändigt att handlingarna i målet visade att kontroller hade genomförts, utan helt enkelt fann att kontroller inte hade genomförts. Rådet har inte bestritt att det måste undersöka om inkomna upplysningar och bevishandlingar är relevanta och korrekta. Rådet har inte heller bestritt påståendet att någon sådan undersökning inte gjordes. Rådet har gjort gällande att det på grund av sekretesshänsyn inte var möjligt att göra en sådan undersökning. Tribunalen lade bristen på bevisning om en sådan undersökning från rådets sida till grund för att finna att en sådan undersökning inte hade genomförts. Om den påstådda bevisningen härrörde från konfidentiella källor som rådet i sin helhet inte hade tillgång till, så kunde den självfallet inte ha undersökts. Bankerna upptogs således i förteckningen på grundval av bevisning som beslutfattaren inte hade tagit del av och som inte hade gjorts tillgänglig för bankerna eller tribunalen.

85. Med avseende på de rättsliga grunderna för upphävandet har bankerna anfört att rådet, genom att inte undersöka huruvida inkomna upplysningar och bevishandlingar rörande bankerna var relevanta och korrekta, dels, i) gjort en uppenbart oriktig bedömning och/eller åsidosatt bankernas rätt till försvar (åsidosättande av en rättsregel som gäller fördragets tillämpning), dels, ii) underlåtit att genomföra en preliminär undersökning av förslaget om upptagande (åsidosättande av en väsentlig formföreskrift).

42 — Dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461 (nedan kallad Kadi I), punkterna 338–341.

43 — Artikel 3.4 i rådets arbetsordning har följande lydelse: ”Endast de punkter för vilka underlaget sänts till rådsmedlemmarna och kommissionen senast den dag som den preliminära dagordningen sänds ut kan tas upp på den dagordningen.” Den anger dock inte att särskilda dokument krävs för vissa beslut.

86. Enligt artiklarna 20.1 b och 23.2 i beslut 2010/413 ansvarar rådet för att upprätta förteckningarna över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas. Detta ansvar kan inte delegeras till medlemsstaterna. Rådet och medlemsstaterna måste agera i uppriktigt samförstånd och säkerställa att personer som uppfyller kriterierna, och endast sådana personer, upptas på förteckningen i bilaga II. Eventuella brister i det undersökningsförfarande som krävs för att tillämpa dessa artiklar utgör en överträdelse av en rättsregel som gäller fördragets tillämpning.

87. Rådets uppgift ska också bedömas med hänsyn till domen i målet Kadi II (EU:C:2013:518), särskilt dess skyldighet enligt punkterna 114 och 115 i den domen: i) ”att omsorgsfullt och opartiskt pröva de anförda skälen [för att uppta en enhet eller person i förteckningen]” vid bedömningen av om en enhet eller persons namn ska behållas i förteckningen, och ii) att bedöma huruvida det är nödvändigt att be FN:s sanktionskommitté och, via denna, den FN-medlem som har föreslagit upptagandet av den berörda personen i förteckningen, tillhandahålla de uppgifter och den bevisning som krävs för att den behöriga unionsmyndigheten ska kunna fullgöra sin skyldighet att göra en omsorgsfull och opartisk prövning. Åtminstone en del av detta material måste vid ett senare tillfälle göras tillgängligt för unionsdomstolen, så att den ”vid sin laglighetsprövning av de skäl som legat till grund för beslutet att uppta eller behålla en persons namn i förteckningen” kan ”förvissa .. sig om att det föreligger faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut”. Det framgår klart av punkt 118 i nämnda dom att dessa skyldigheter är ”rättssäkerhetsgarantier” och därför måste vara väsentliga formföreskrifter enligt artikel 263 FEUF. Den brist som tribunalen funnit måste anses falla inom samma rättsliga grund för upphävande som åsidosättande av de skyldigheter domstolen hänvisade till i målet Kadi II.

88. Enligt bankerna stöder dock domen i målet Europäisch-Iranische Handelsbank/rådet⁴⁴ en annan slutsats, nämligen att rådets skyldighet är att undersöka upplysningar och bevishandlingar som inkommit till stöd för ett förslag om upptagande i förteckningen och att en underlåtelse att iakttä denna skyldighet ska anses innebära en uppenbart oriktig bedömning, som ska betraktas som ett åsidosättande av en rättsregel som gäller fördragets tillämpning.

89. Inget av det som sagts ovan utgör dock hinder för att dra slutsatsen att rådets brist innebar ett åsidosättande av bankernas rätt till försvar, som omfattade skyldigheten att ge tillgång till handlingarna i målet och, logiskt sett, att även kontrollera att akten i målet innehöll åtminstone de uppgifter och bevishandlingar som krävdes som minimum. Ett åsidosättande av rätten till försvar utgör ett åsidosättande av allmänna rättsprinciper som utgör rättsregler som gäller fördragets tillämpning.

90. Kommissionen delar inte uppfattningen att domstolens handlingar i målet ska innehålla bevis som styrker att rådet kontrollerade att de uppgifter som inkommit till den var relevanta och korrekta innan de aktuella rättsakterna antogs. Inte heller kan en felaktig uppgift i handlingarna i målet vara ett tecken på att någon sådan undersökning inte gjordes. Irans kärnvapenspridning sker till sin natur i det fördolda och den bevisning som samlas in måste därför vara strängt sekretessbelagd för att inte äventyra det internationella samarbetet och de personer som samlar in uppgifter. Då rådets undersökning av informationen måste tillerkännas motsvarande grad av sekretess, är det inte möjligt för tribunalen att ange att någon undersökning inte ägde rum. Dessutom var bankernas upptagande i förteckningen objektivt trovärdigt. Bankerna är viktiga iranska banker med en betydande internationell närvaro inom ramen för den verkliga styrningen av den iranska regeringen. De har inte bestritt att de har förbindelser med enheter som förekommer i förteckningen och de har namngetts av säkerhetsrådet. Mot denna bakgrund kan det inte sägas att medlemsstaternas representanter endast förlitade sig på andra medlemsstaters förslag när de fattade beslut i rådet, på så sätt som tribunalen har gjort gällande.

44 — Dom Europäisch-Iranische Handelsbank/rådet (T-434/11, EU:T:2013:405, punkterna 166–170), som domstolen hänvisade till i sin fråga till parterna (se ovan punkt 81).

91. I fråga om den rättsliga grunden för upphävande delar kommissionen rådets uppfattning och har tillagt att tribunalen, i målet *Europäisch-Iranische Handelsbank/rådet* (EU:T:2013:405), prövade ett liknande argument under rubriken ”Uppenbart oriktig bedömning”. Den relevanta grunden var således ”åsidosättande av fördragen eller av en rättsregel som gäller deras tillämpning”. Förhållandet att rådet inte undersökte den information som inkommit hade ingen betydelse för bankernas rätt till försvar, hindrade inte en domstolsprövning och utgjorde inte ett åsidosättande av någon institutionell regel gällande rådets beslutsprocess.

92. Såvitt avser den rättsliga grunden för upphävande har Förenade kungariket gjort gällande att den enda grund som kan komma i fråga är ”åsidosättande av fördragen eller av en rättsregel som gäller deras tillämpning”. Tribunalens domskäl avser rådets sätt att fatta beslutet, inte processuella aspekter (såsom redogörelsen av skälen eller rätten att yttra sig) som uppkommit efter det att beslutet fattades. De angripna rättsakterna är rättsregler som gäller fördragets tillämpning. I andra sammanhang skulle det berörda beslutet upphävas på grund av oriktig bedömning, om det behöriga organet gjorde sig skyldigt till felaktig rättstillämpning, en oriktig bedömning av de faktiska omständigheterna eller överskred sitt skönsmässiga utrymme. Således skulle en oriktig bedömning vid antagandet av restriktiva åtgärder mot bankerna utgöra ett åsidosättande av de rättsregler som gjorde att åtgärderna kunde antas.

93. Enligt min uppfattning är det först nödvändigt att klargöra vilken rättslig grund tribunalen stödde sig på när den fann att förhållandet att rådet inte hade iakttagit ”skyldigheten att pröva huruvida inkomna upplysningar och bevishandlingar rörande sökanden var relevanta och välgrundade” innebar att de ursprungliga rättsakterna var ”rättsstridiga”.

94. Såsom jag ser det kan grunden endast vara brott mot en väsentlig formföreskrift eller åsidosättande av en rättsregel som gäller fördragets tillämpning (nämligen, i förevarande mål, skyldigheten att göra en riktig bedömning av de faktiska omständigheterna). Med tanke på att tribunalen bedömde frågan under den generella rubriken ”Åsidosättande av motiveringsskyldigheten, av sökandens rätt till försvar och av sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd” verkar den ha ansett att frågan avsåg ett brott mot en väsentlig formföreskrift.

95. Det verkar dock inte finnas något prejudikat som stöder uppfattningen att det är en ”väsentlig formföreskrift” att pröva huruvida inkomna upplysningar och bevishandlingar är relevanta och korrekta innan den första förteckningen antas, även om det som princip naturligtvis är önskvärt att så sker när omständigheterna tillåter det. Om det fanns en sådan formföreskrift, så skulle varje brist att bedöma *allt* tillgängligt underlag för att anta en rättsakt kunna leda till att rättsakten automatiskt blev ogiltig. Det verkar därför bättre att utgå från att en sådan brist sannolikt skulle öka risken för en oriktig bedömning betydligt, vilket då skulle kunna utgöra ett åsidosättande av en rättsregel som gäller fördragets tillämpning.

96. Ett annat sätt att tackla frågan är att anse att rådets underlåtelse att till fullo granska de inkomna förslagen om upptagande i förteckningen utgjorde ett åsidosättande av bankernas rätt till försvar. Det framgår av fast rättspraxis att iakttagandet av rätten att yttra sig i alla förfaranden som inleds mot en person och som kan leda till en rättsakt som går denna person emot utgör en grundläggande unionsrättslig princip som ska säkerställas även i avsaknad av särskild reglering och innebär ett krav på att de som ett beslut, vilket på ett påtagligt sätt påverkar deras intressen, riktar sig till bereds

tillfälle att på ett ändamålsenligt sätt tillkännage sin ståndpunkt,⁴⁵ och denna rätt är en väsentlig formföreskrift.⁴⁶ Om rådet inte självt undersökte den bevisning som utgjorde underlaget för förslagen till förteckningar var bankerna självfallet inte i en ställning som lät dem yttra sig över bevisningen.

97. Underlåtelse att undersöka huruvida bevishandlingar är relevanta och korrekta innan ett första beslut fattas kan dock logiskt sett inte påverka den rätt till försvar som tillkommer den person som berörs av beslutet, annat än om personen i fråga hade (vilket inte var fallet här) en rätt att yttra sig innan det ursprungliga beslutet fattades.⁴⁷ Vilken information eller bevisning som kunde eller skulle ha delgetts till bankerna vid ett senare tillfälle och/eller som tribunalen skulle ha tagit del av är en annan fråga. Som rådet har gjort gällande krävdes att de ursprungliga besluten hade en överraskande verkan.⁴⁸ Vid det tillfälle då bankerna hade möjlighet att överklaga besluten, kunde de invända mot en sådan underlåtelse. Deras rätt till försvar påverkades därför inte av de interna bristerna i den tidigare beslutsprocessen.

98. Följaktligen synes det mig som om tribunalens processuella invändningar mot rådets underlåtelse att undersöka huruvida de upplysningar och bevishandlingar som låg till grund för förslagen till förteckningar var relevanta och korrekta inte kan utgöra en självständig grund för att upphäva de två berörda rättsakterna. Detta innebär inte att kritiken inte var motiverad. Det förefaller dock mer ändamålsenligt att se bristen på bevis om att rådet faktiskt undersökte tillgängliga upplysningar och bevishandlingar som en omständighet som kunde ha beaktats när rådets undersökning bedömdes i materiellt hänseende.

99. Jag delar därför den uppfattning som rådet har framfört i överklagandet i så måtto att tribunalen gjorde en felbedömning genom att finna att förhållandet att rådet inte hade undersökt huruvida de upplysningar och bevishandlingar som låg till grund för förslagen till förteckningar var relevanta och korrekta innebar att de första rättsakterna var rättsstridiga. Denna slutsats innebär dock inte i sig att de överklagade domarna kan upphävas endast på denna grund. Frågor om bristande bevisning (eller brister i bedömningen av bevisningen) uppkommer också i nästa grund.

Uppenbart oriktig bedömning från rådets sida

100. Bankerna hävdade i första instans att de av rådet åberopade skälen inte uppfyllde villkoren i beslut 2010/413, förordning nr 423/2007, förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012, och att de inte styrktes av bevisning. Rådet har således gjort en uppenbart oriktig bedömning genom att anta restriktiva åtgärder med stöd av dessa skäl.

45 — Se, exempelvis dom kommissionen/Lisrestal m.fl., C-32/95 P, EU:C:1996:402, punkt 21 och där angiven rättspraxis.

46 — Se, exempelvis dom kommissionen/Italien (31/69 P, EU:C:1970:10, punkt 13). Det kan dock finnas undantag. Se, exempelvis, dom parlamentet/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, punkterna 57–60), där en unionstjänsteman som uppehöll en tillfällig tjänst som en politisk grupp var behörig att besluta om kunde sägas upp utan att ge tjänstemannen en möjlighet att yttra sig när gruppen inte längre hade förtroende för tjänstemannen i fråga.

47 — Jag har noterat Lord Sumptions anmärkningar i punkt 32 och följande punkter i dom Bank Mellat mot Her Majesty's Treasury (nr 2) (ovan fotnot 21). De gjordes dock inom ramen för ett helt annat processuellt regelverk. För egen del är jag inte beredd att utesluta möjligheten att det i speciella undantagsfall kanske inte är nödvändigt med en överraskningseffekt. (Ett exempel kan vara när den misstänkta personen redan är isolerad från yttvärlden och därför inte kan överföra penningmedel i förväntan om att upptas i förteckningen.) Det är dock uppenbart att åtgärderna normalt måste komma som en överraskning för att de ska ha ändamålsenlig verkan.

48 — Se ovan punkt 83 och fotnot 42. Se även dom Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 90).

101. Tribunalen hänvisade i båda domarna⁴⁹ till sin tidigare praxis,⁵⁰ varav framgick att domstolsprövningen av en rättsakt som innebär att restriktiva åtgärder vidtas, omfattar en bedömning av de fakta och omständigheter som har åberopats som grund för beslutet och prövningen av den bevisning och de uppgifter som ligger till grund för nämnda bedömning. Om rättsakten ifrågasätts ankommer det på rådet att ange denna bevisning och information så att unionsdomstolen kan pröva dem. Tribunalen prövade mot bakgrund av detta om de skäl som inte var alltför vaga var välgrundade.

102. Med avseende på domen i målet Bank Mellat,⁵¹ fann tribunalen att skäl i) (statligt ägande, som endast rörde beslut 2010/413 och genomförandebeslut nr 668/2010) var felaktigt och inte kunde motivera de restriktiva åtgärderna i dessa rättsakter.

103. Med avseende på skäl iv) (moderbolag till FEE Bank som upptagits i säkerhetsrådets förteckning) angavs i säkerhetsrådets resolution 1929 Bank Mellats påstådda inblandning i kärnvapenspridning som enda skäl för att uppta FEE Bank i förteckningen. Skälet hade i stort sett samma ordalydelse som skäl vii) (främjande av överföringar av miljontals dollar inom ramen för det iranska kärnteknikprogrammet sedan år 2003). Det grundade sig uteslutande på ett påstående och skilde sig inte från skälen rörande Bank Mellat själv och kunde inte motivera restriktiva åtgärder mot den.

104. Med avseende på skäl v) (tjänster åt AEOI och åt Novin) fanns ingen bevisning som styrkte att Bank Mellat hade tillhandahållit tjänster åt AEOI. Banken hade erkänt att den hade tillhandahållit tjänster åt Novin, men förklarade att den hade upphört med detta så snart restriktiva åtgärder vidtogs mot Novin. Främjade dessa tjänster kärnvapenspridning i den mening som avses i beslut 2010/413, förordning nr 423/2007, förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012? Frågan var om banken vidtog åtgärder för att sluta att tillhandahålla tjänsterna så snart den kände till eller skäligen kunde ha misstänkt att Novin var involverat i kärnvapenspridning. Rådet hade inte tillhandahållit detaljerad och specifik bevisning eller information som visade att banken hade vetskap om Novins inblandning innan FN:s restriktiva åtgärder antogs. Med avseende på tiden därefter, medgav institutionerna att inga ytterligare tjänster tillhandahölls Novin, enligt bankens omedelbara instruktioner, utom utestående betalningar som inte hade något samband med kärnvapenspridning. Efter att ha anmärkt att artikel 20.6 i beslut 2010/413, artikel 9 i förordning nr 423/2007, artikel 18 i förordning nr 961/2010 och artikel 25 i förordning nr 267/2012 tillåter att tillgångar frigörs för utbetalningar som följer av förpliktelser gentemot de berörda enheterna som har uppkommit innan dessa enheter upptogs i förteckningen, förutsatt att det inte finns någon anknytning till kärnvapenspridning, fann tribunalen att omständigheterna inte motiverade restriktiva åtgärder mot banken. Eftersom de restriktiva åtgärderna inte motiverades av skälen i), iv) eller v), biföll tribunalen Bank Mellats talan såvitt avsåg den andra grunden.

105. Med avseende på Bank Saderat Iran,⁵² fann tribunalen att skäl i) (statsägd till 94 procent, enligt vad som anges i beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010, delvis statligt ägd enligt efterföljande rättsakter) byggde på en felaktig uppgift avseende ägarandelen om 94 procent och inte räckte, såvitt avsåg det partiella innehavet, för att finna att banken främjade kärnvapenspridning. De restriktiva åtgärderna var därför inte motiverade med stöd av denna grund.

106. Med avseende på skäl iv) (hantering av rembursar på MEC:s vägnar) hade rådet inte visat att tjänster hade tillhandahållits till MEC, eller ens att banken var medveten om att MEC var inblandat i kärnvapenspridning. Sistnämnda bolag omfattades ännu inte av restriktiva åtgärder år 2003. Detta skäl kunde därför inte motivera de restriktiva åtgärderna.

49 — Se dom Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) punkterna 109–112, och dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punkterna 103–106).

50 — Dom Bank Mellat Iran/rådet (EU:T:2009:401, punkterna 37 och 107).

51 — Se dom (Bank Mellat, EU:C:2013:39, punkterna 113–139).

52 — Se dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punkterna 106–117).

107. Detsamma gällde i fråga om skäl v) (tjänster åt SIG) i den omfattning det avsåg beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 samt förordning nr 267/2012. Rådet hade inte lagt fram någon bevisning som styrkte att banken hade tillhandahållit SIG banktjänster efter det att restriktiva åtgärder vidtagits mot bolaget eller att banken tidigare hade varit medveten om företagsgruppens inblandning i kärnvapenspridning.

108. I fråga om skäl iii) (tjänster åt DIO och IEI) hade banken inte bestritt att DIO och IEI var inblandade i kärnvapenspridning och medgav att den tidigare hade hanterat företagets remburs. Banken bestred dock att tjänsterna motiverade de restriktiva åtgärderna – de var vanliga banktjänster rörande exportremburs utställda av andra banker, och hade inget samband med kärnvapenspridning. Tribunalen bad därför rådet lämna upplysningar om remburserna, vilket rådet inte gjorde. Tribunalen godtog inte argumentet att banken inte heller hade framlagt något material Det ankom på rådet att inkomma med den bevisning och de upplysningar det grundat sig på. Det var inte bankens fel att det var omöjligt att avgöra huruvida bankens argument var välgrundade. Eftersom skälet var att rådet inte uppfyllt sin skyldighet att ange relevant bevisning och relevanta upplysningar, bifölls talan såvitt avsåg den andra grunden.

109. I överklagandet har rådet gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att bifalla bankernas yrkanden.

110. Rådet har för det första gjort gällande att samma tveksamhet som generaladvokat Bot uttryckte i mål Kadi II⁵³ när det gällde frågan huruvida domstolens praxis avseende kontrollkraven ska tillämpas i fråga om terrorism, och huruvida unionsdomstolarna verkligen ska ha rätt att ta del av underrättelsetjänsternas analyser och källor, bör tillämpas i fråga om Irans dolda kärntekniska verksamhet. När underlag och upplysningar avseende ett förslag till upptagande i förteckningen kommer från konfidentiella källor har rådet rätt att skydda dessa källor genom att grunda sitt beslut på den av den berörda medlemsstaten föreslagna redogörelsen av skälen, förutsatt att den objektivt sett är trovärdig. Så var fallet i fråga om viktiga iranska banker med en betydande internationell närvaro som i verkligheten kontrollerades av den iranska regeringen, vilket var förenligt med principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstater och mellan medlemsstaterna och unionens institutioner samt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.

111. Rådet har vidare påpekat att enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ”är rätten att få tillgång till bevisning, såsom en del av rätten till försvar, inte en absolut rättighet. I alla brottmålsrättegångar kan det finnas motstridiga intressen, såsom nationella säkerhetsintressen, behovet att skydda vittnen mot hämndåtgärder, hemlighållande av polisens utredningsmetoder, vilka måste vägas mot den åtalades rättigheter ... I vissa fall kan det vara nödvändigt att undanhålla viss bevisning från försvaret för att skydda en tredje persons grundläggande rättigheter eller ett viktigt allmänintresse.”⁵⁴ Uttalandet gjordes inom ramen för ett brottmål och bör i ännu högre grad vara tillämpligt på restriktiva åtgärder som endast är försiktighetsåtgärder. Att avslöja konfidentiella bevishandlingar skulle kunna utsätta personers liv eller säkerhet för fara och hota de undersökningsmetoder som används. När ett tredje land tillhandahåller uppgifter konfidentiellt måste det internationella samarbetet upprätthållas.

112. Rådet har vidare gjort gällande att tribunalen vid bedömningen av om åtgärderna var motiverade inte tog tillräcklig hänsyn till säkerhetsrådets resolutioner. I målet Kadi I betonade tribunalen att ”[unionen] ska vid utövandet av sistnämnda behörighet tillmäta det faktum särskild betydelse att när säkerhetsrådet antar resolutioner enligt kapitel VII i stadgan utgör detta, i enlighet med artikel 24 i Förenta nationernas stadga, ett utövande av det huvudansvar som detta internationella organ har ålagts, vilket är att upprätthålla fred och säkerhet i världen”.⁵⁵ Såsom generaladvokat Bot anmärkte i

53 — Se förslaget till avgörande i mål kommissionen/Kadi, EU:C:2013:176 (Kadi II), punkt 66.

54 — Europadomstolens dom i mål Jasper mot Förenade kungariket, ansökan nr 27052/95, § 52 av den 16 februari 2000.

55 — Dom Kadi I (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 294).

målet Kadi II krävs det, vad avser kampen mot terrorism, ”förtroende och samarbete, snarare än misstro” mellan EU och FN som delar värderingar avseende respekten för de grundläggande rättigheterna.⁵⁶ Dessa anmärkningar är förenliga med artiklarna 3.5 FEU, 21.1 FEU och 21.2 c FEU liksom förklaring nr 13 av den 13 december 2007.

113. Rådet har därefter framställt särskilda argument rörande var och en av de överklagade domarna.

114. Med avseende på Bank Mellat, fann tribunalen felaktigt att skäl iv) (moderbolag till FEE Bank, som upptagits i säkerhetsrådets resolution 1929) måste skilja sig från övriga skäl rörande nämnda bank. Än mer grundläggande var att tribunalen, genom att avfärda säkerhetsrådets uttalande att Bank Mellat hade jämnat vägen för transaktioner för Irans enheter för kärnkraft, missiler och försvar som ett rent påstående, inte tog hänsyn till rättspraxis om förhållandet mellan unionsrätten och säkerhetsrådets resolutioner samt bestämmelserna i EU-fördragen. Tribunalen borde enligt rådet ha funnit att säkerhetsrådets tydliga uttalande var tillräcklig motivering för unionens restriktiva åtgärder mot Bank Mellat.

115. Med avseende på tribunalens bedömning att skäl v) (banktjänster åt Novin) inte motiverade de angripna åtgärderna, eftersom banken hade avslutat sina förbindelser med företaget när den blev medveten om att Novin var upptaget i förteckningen, har rådet gjort gällande att det förhållandet att banken tillhandahöll tjänster till Novin vid en tidpunkt då Novin var inblandat i utvecklingen av Irans kärnvapenspridningsverksamhet visar att det var sannolikt att banken i framtiden skulle tillhandahålla sådana tjänster till andra som är inblandade i sådan verksamhet. Det var därför motiverat att frysa tillgångar av försiktighets skull, oavsett om banken faktiskt kände till att enheterna var engagerade i, eller att de tjänster som tillhandahölls skulle komma att användas i samband med, denna verksamhet. Tjänsterna till Novin utgjorde stöd till kärnvapenspridning i den mening som avses i beslut 2010/413, förordning nr 961/2010 och förordning nr 267/2012, som tribunalen tolkade alltför restriktivt. Tribunalen ersatte till och med rådets bedömning av de faktiska omständigheter som motiverade frysningen med sin egen bedömning, vilket stred mot tribunalens egen rättspraxis.⁵⁷

116. Med avseende på Bank Saderat Iran, har rådet gjort gällande att tribunalen felaktigt underlät att ta hänsyn till säkerhetsrådets resolution 1803, som uppmanade staterna att vara ”vaksamma när det gäller finansinstituts verksamhet på deras territorier ... särskilt Bank Saderat, samt dess filialer och dotterbolag utomlands, för att undvika att denna verksamhet bidrar till spridningskänslig kärnteknisk verksamhet eller utveckling av nya system för kärnvapenbärare enligt resolution 1737 (2006)”. Det måste ha funnits goda skäl att anse att banken bidrog till Irans kärnvapenspridning, men tribunalen tog inte hänsyn till detta.

117. Dessutom var skäl iii) (hantering av rembursen åt DIO och IEI, när båda dessa enheter redan var upptagna i FN:s och EU:s förteckningar) redan i sig tillräckligt för att motivera de restriktiva åtgärderna. Rembursen rörande varor som exporterades av DIO och IEI kunde ha indirekt betydelse för Irans kärnvapenspridningsverksamhet. Det var därför inte riktigt att anse att hantering av exportrembursen åt enheter som var upptagna i förteckningarna inte kunde motivera att bestämmelserna om frysning av tillgångar tillämpades mot banken. Även i detta avseende tolkade tribunalen bestämmelserna alltför restriktivt och ersatte rådets bedömning med sin egen bedömning. Vidare var det i alla händelser banken, och inte rådet, som skulle ha varit tvungen att framlägga mer information, eftersom rådet hade lämnat uppgift om tidpunkten för bankens hantering av remburserna (mars 2009) och de berörda enheterna (DIO och IEI) och dessa uppgifter inte hade bestritts.

56 — Förslag till avgörande i mål Kadi II (EU:C:2013:176, punkt 85).

57 — Se dom People's Mojahedin Organization of Iran/rådet (T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 138 och där angiven rättspraxis).

118. Kommissionen har betonat att bankernas verksamhet ska betraktas ur ett globalt perspektiv. Säkerhetsrådet utredde huruvida bankerna skulle upptas i dess förteckning, och rådet måste ta hänsyn till en sådan rekommendation. Tribunalen kunde inte nöja sig med att ta hänsyn till rådets bevisning rörande särskilda transaktioner och bortse från det faktum att bankernas verksamhet internationellt sett ansågs misstänkt i förhållande till iransk kärnvapenspridning. De restriktiva åtgärderna antogs som svar på Irans fortsatta kärnenergiprogram i brist på samverkan från IAEA:s sida. Tillgångar tillhörande ett antal iranska banker hade frysts på den grunden att Iran skulle använda banktjänster för att betala för material och teknik som importerades. Det är sannolikt att en iransk importör skulle vända sig till en internationell iransk bank rörande rembursar. Att isolera en sådan bank från viktiga marknadstjänster tjänar den internationella gemenskapens syfte. Tribunalen tog inte hänsyn till rådets politiska skön i fråga om att fastställa hur allvarligt ett hot är och att välja metod för att motverka det.

119. Med avseende på Bank Mellat har kommissionen gjort gällande att det faktum att banken tidigare tillhandhöll tjänster till Novin tydligt visar att banken kan tillhandahålla tjänster till importörer som deltar i Irans utveckling och spridning av kärnmaterial. Rådet måste kunna förhindra att sådana tjänster tillhandahålls i framtiden, utan att behöva bevisa att det finns ett direkt samband mellan särskilda tjänster eller transaktioner och spridning av kärnmaterial. Vid en avvägning mellan de rättigheter som tillkommer enheter och personer som är upptagna i förteckningen och unionens säkerhetsintresse måste rådet ha ett visst skönmässigt utrymme att fastställa huruvida tillhandahållande av banktjänster främjar förtecknade enheters kärnspridningsverksamhet.

120. Med avseende på Bank Saderat Iran, har kommissionen anmärkt att banken medgett att den tillhandahållit tjänster åt åtminstone DIO och IEI, vilka båda var inblandade i kärnvapenspridning. Det innebär således att kravet i artikel 23.2 a i förordning nr 267/2012 ("stödja Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet") är uppfyllt. Det är inte nödvändigt att styrka att särskilda tjänster eller transaktioner hade direkt samband med sådana aktiviteter. Det är inte sannolikt att penningmedel och tillgångar som tillhör enheter som är kända för att vara inblandade i kärnvapenspridning skulle avdelas särskilt för att göra det möjligt att skilja mellan verksamhet som var relaterad till kärnenergi och annan verksamhet. Såsom tribunalen själv angav i domen i målet Bank Mellat,⁵⁸ bör ett utländskt finansinstitut avbryta alla eventuella förbindelser med en kund så snart det har skälig misstanke om att kunden deltar i, är direkt knuten till eller stöder kärnvapenspridning.

121. Förenade kungariket delar båda institutionernas uppfattning och har gjort gällande att tribunalen gjorde fel som inte angrep problemet på ett liknande sätt som i målet Bank Melli Iran.⁵⁹ Betalningarna i respektive fall (bidrag och avgifter som utbetalats från organ för kärnteknisk forskning och utveckling, som motiverade att Bank Melli Iran upptogs i förteckningen, samt hantering av rembursar för organ i försvars- och elektricitetsindustrin i förevarande fall) gjordes efter det att de relevanta enheterna hade upptagits i förteckningen. Förenade kungariket har också anmärkt att behovet att väga säkerhetshänsyn mot säkerställande av ett beslut som fattas av unionens institutioner är lämpliga och välgrundade bedömdes i målet Fulmen.⁶⁰

122. Bankerna har anmärkt att rådet inte har gjort gällande att påståendena styrktes av bevisning. Rådet har istället gjort gällande att det inte behöver framlägga underlag eller bevisning. De har också anmärkt att det inte i något av de två målen har bestritts att skäl i) (statligt ägande) var otillräckligt. Därefter har anförts att rådet inte har rätt att göra gällande att tribunalen inte tog nödvändig hänsyn till den bakomliggande bevisningens konfidentiella källor, eftersom rådet inte hade åberopat sekretess i första instans. Argumentet att principerna om förtroende och samarbete mellan institutionerna och medlemsstaterna innebär att rådet kan förlita sig på en enstaka medlemsstat som informerar rådet om att det finns sådan bevisning strider mot rättssäkerhetsprincipen. Var och en av bankerna har framställt sex ytterligare argument i detta avseende.

58 — EU:T:2013:39, punkt 125.

59 — Dom Bank Melli Iran/rådet (T-35/10 och T-7/11, EU:T:2013:397, punkterna 143–149).

60 — Dom Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

123. För det första följer det av rätten till ett effektivt domstolsskydd att rådet har en skyldighet att åberopa bevisning. En tillfredsställande domstolsprövning av huruvida ett beslut om upptagande var lagenligt i sak kräver en utredning av riktigheten av de faktiska omständigheterna, bevisningen och upplysningarna som låg till grund för beslutet. Det räcker inte med en teoretisk sannolikhet.⁶¹

124. För det andra skulle det, om bevisbördan lades på den enhet som varit föremål för restriktiva åtgärder, innebära att denna enhet måste bevisa ett negativt, betydande och olämpligt åsidosättande av domstolens praxis.

125. För det tredje kräver principen om lojalt samarbete att medlemsstaterna ska vara öppna gentemot rådet och att rådet ska vara öppet och uppriktigt i domstolsförfaranden.

126. För det fjärde innebär rådets argument att det måste förlita sig på att en enskild medlemsstat ska fastställa huruvida det finns giltig och trovärdig bevisning som styrker ett uppträdande som uppfyller kraven för att uppta en person eller enhet i förteckningen. Det förringar fullständigt kravet att rådets beslut att införa restriktiva åtgärder ska fattas enhetligt,⁶² liksom det uppenbara kravet att en beslutsfattare måste utgå från bevisning som denne kan se och pröva. En delegering av detta ansvar skulle innebära att medlemsstaten avsåg sitt ansvar, vilket är uppenbart rättsstridigt och inte tillåtet (och än mindre ett krav) enligt principen om lojalt samarbete.

127. För det femte kan behovet att skydda konfidentiell information måhända motivera att parterna eller deras ombud inte delges information. Det kan inte vara motiverat att bevisning som ligger till grund för rådets beslut undanhålls från domstolen i en ogiltighetstalan. Rådet har gått avsevärt mycket längre än Europadomstolen gjorde i målet Jasper.⁶³ Det saknar relevans att rättegångsreglerna inte uttryckligen anger att unionsdomstolarna får beakta bevisning som inte har delgetts parterna eller deras ombud. Reglerna måste tolkas mot bakgrund av sekretesskravet i primärrätten, som binder samtliga unionens institutioner inklusive domstolen.⁶⁴ Domstolen kan således tillse att konfidentiella bevishandlingar är tillgängliga för domstolen, men inte för parterna eller deras ombud.

128. För det sjätte kan rådet inte bara påstå att det föreligger säkerhetshänsyn, utan måste tillhandhålla tillräckligt detaljerad information som gör att domstolen kan pröva om sådana verkligen är för handen och motiverar en inskränkning av de processuella rättigheterna. I nationellt hänseende måste en behörig nationell myndighet som åberopar säkerhetshänsyn som stöd för att inte ange de fullständiga grunderna för ett beslut styrka att statens säkerhet verkligen skulle äventyras om uppgifterna lämnades ut. Följaktligen finns det inte någon presumtion för att de skäl som har åberopats av en nationell myndighet existerar och är välgrundade.⁶⁵ Detsamma måste tillämpas analogt på rådet.

129. Bankerna har mot Förenade kungarikets argument invänt att omständigheterna i målet Bank Melli Iran (EU:T:2013:397) skiljer sig från omständigheterna i förevarande mål. I målet Bank Melli Iran fastställde tribunalen de faktiska omständigheterna att sökanden i målet hade gjort utbetalningar för AEOI:s räkning och att då högkvalificerad personal är av grundläggande betydelse för kärnteknisk forsknings- och utvecklingsverksamhet, utgör betalning av relativt små bidrag avsedda att säkerställa utbildning inom detta område stöd till den aktuella verksamheten. I detta fall var det inte möjligt att fastställa några jämförbara faktiska omständigheter, eftersom rådet inte lämnade några detaljer. Med

61 — Dom E och F (C-550/09, EU:C:2010:382, punkt 57), dom Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 46), dom OMPI (EU:T:2006:384, punkt 159), dom Fulmen/rådet (T-439/10 och T-440/10, EU:T:2012:142, punkterna 96 och 97), samt dom Kadi II (C-584/10 P, C-539/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 142).

62 — Artikel 31.1 FEU.

63 — Ovan fotnot 54.

64 — Dom Adams/kommissionen (145/83, EU:C:1985:448, svensk specialutgåva, volym 8, s. 327, punkt 28).

65 — Dom ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, punkt 61).

avseende på hänvisningen till domen i målet Fulmen (EU:C: 2013:775), har bankerna gjort gällande att punkterna 57–83 stöder deras uppfattning, särskilt punkt 78 vari anges att "[d]å den behöriga unionsmyndigheten har vägrat att ge in bevisningen till unionsdomstolen, ankommer det ... på nämnda domstol att uteslutande grunda sin bedömning på de uppgifter som har lämnats till den".

130. Med avseende på skäl iv) (moderbolag till FEE Bank som upptagits i säkerhetsrådets resolution 1929) har Bank Mellat, i sitt mål, gjort gällande att kravet att unionsdomstolarna ska ta skälig hänsyn till FN, inte kan frita domstolarna från deras skyldighet att pröva lagligheten av unionens rättsakter. Domstolen är således skyldig att säkerställa en fullständig kontroll av lagligheten av samtliga unionsrättsakter i förhållande till de grundläggande rättigheter som antas av unionen för att genomföra resolutioner som säkerhetsrådet antar med stöd av kapitel VII i Förenta nationernas stadga.⁶⁶ Dessutom beslutade säkerhetsrådet att inte uppta Bank Mellat i förteckningen. Rådet genomförde inte FN-sanktioner och det var nödvändigt att genomföra en fullständig kontroll av de faktiska omständigheter som låg till grund för bankens upptagande. Det är mot denna bakgrund relevansen av säkerhetsrådets uttalanden ska bedömas. Inte heller finns det något som bevisar att rådet stödde sig på uttalandena. Skäl iv) är helt enkelt att Bank Mellat är moderbolag till FEE Bank, som själv är upptaget i förteckningen. Någon hänvisning har inte gjorts till säkerhetsrådets vaga uttalande om Bank Mellat.

131. Med avseende på första delen av skäl v) (tjänster åt AEOI) har banken avisat påståendet att principen om lojalt samarbete innebär att rådet, utan kontroll, kan stödja sig på okänd bevisning från en enda medlemsstat. I enlighet med artikel 4.3 FEU ska institutionerna samarbeta med nationella organ endast i syfte att bistå dem med att fullgöra uppgifter som följer av fördragen.⁶⁷ Om det vore möjligt att åberopa bestämmelsen för att kringgå rätten till försvar eller rätten till fullständig domstolsprövning, så skulle institutionerna i praktiken hjälpa medlemsstaten att bryta mot sina skyldigheter enligt fördragen. Principen om lojalt samarbete kräver att medlemsstaterna samarbetar med institutionerna för att stödja unionens handlande och sörja för att de grundläggande rättigheterna följs – inte att hindra dem från att fungera på avsett vis. Medlemsstaterna har en huvudsaklig skyldighet att stödja de mål som unionen eftersträvar och, som mest, en sekundär skyldighet att stödja nationell politik som inte är oförenlig med unionens politik. För rådet att stödja sig på odokumenterade uppgifter från en enda medlemsstat i syfte att anta unionsvida sanktioner strider mot rätten till en fullständig prövning av att unionslagstiftningen uppfyller samtliga grundläggande rättigheter som garanteras enligt unionsrätten. Under sådana förhållanden skulle principen i praktiken undergräva unionsrättens prioritet framför nationell rätt.

132. Med avseende på den andra delen av skäl v) (tjänster åt Novin) är rådet inte behörigt att invända mot tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna eller be förevarande domstol ersätta rådets bedömning med sin egen. För det andra är "[e]nbart risken för att den aktuella enheten i framtiden ska ge stöd till kärnvapenspridning ... inte tillräcklig."⁶⁸ För det tredje föreligger inte någon sådan risk och inte någon grund för att hävda att så är fallet. Tribunalen fann att banken inte främjade spridningskänslig kärnteknisk verksamhet. Det skulle inte vara rationellt att dra slutsatsen att det var troligt att banken i framtiden skulle tillhandahålla banktjänster som skulle främja sådan verksamhet. Tvärtom, eftersom banken inte tidigare hade främjat iransk kärnvapenspridning, fanns det inte skäl att tro att den skulle göra det i framtiden heller.

133. Med avseende på skäl iv) (hantering av rembursor 2003 på MEC:s vägnar) och v) (banktjänster åt SIG), har Bank Saderat Iran gjort gällande att den hade avisat påståendena och att rådet inte hade lagt fram bevisning som styrkte dem. Det var därför riktigt av domstolen att finna att tribunalen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning.

66 — Dom Kadi I (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkterna 283–285, 299, 303, 304, 306–308 och 326).

67 — Se även dom X BV (C-429/07, EU:C:2009:359, punkt 21).

68 — Dom Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/rådet (T-509/10, EU:T:2012:201, punkt 115).

134. Med avseende på skäl iii) (hantering av rembursar åt DIO och IEI) bekräftade banken att den varit inblandad i exportrembursar *till förmån för* DIO och IEI (utfärdade och betalade av internationella banker som inte var upptagna i förteckningarna), men inte att den hanterat rembursar *för* DIO eller IEI eller hanterat rembursar efter det att de upptagits i förteckningen. Rådet hade inte lagt fram någon bevisning som styrkte att detta inte var normala banktjänster som inte hade någon anknytning till kärnvapenspridning. Det var därför riktigt av tribunalen att finna att rådet var skyldigt att tillhandahålla detaljerad information, eftersom rådet stödde sig på vissa bestämda rembursar som banken sägs ha hanterat, och det skulle inte lända banken till förfång att det inte var möjligt att avgöra huruvida argumenten var välgrundade. Tribunalen fann att rådet inte hade styrkt att "hantering" av exportrembursar kunde stödja Irans kärntekniska verksamhet, i den mening som avsågs i de angripna rättsakterna.

135. Det kan inte vara så att det är enheten som är föremål för restriktiva åtgärder som är skyldig att bevisa att det inte fanns någon grund för åtgärderna, utan det måste vara rådet som ska bevisa sina påståenden. Det stämmer visserligen att medlemsstater måste invända mot påståenden i förfaranden om fördragsbrott, men medlemsstaterna har också en skyldighet att samarbeta lojalt för att säkerställa att unionsrätten iakttas. Enheter som är föremål för restriktiva åtgärder har ingen sådan skyldighet. Trots detta gav banken av egen fria vilja ut uppgifter om sina banktjänster åt DIO och IEI. Rådet gjorde dock inget i gengäld, i strid med sin skyldighet att samarbeta lojalt med tribunalen.

136. Slutligen kan inte tribunalens dom upphävas på den grunden att hänsyn inte tagits till säkerhetsrådets uttalande, vilket inte har något samband med något av de skäl som angetts för att uppta banken i förteckningen. Inte heller kan uttalandet utgöra ett sådant skäl, eftersom det inte omnämnts i redogörelsen för skälen eller i något förslag till upptagande och inte heller uppfyller kraven för upptagande. Rådet har inte heller förklarat hur tribunalens bedömning skulle ha påverkats av att "hänsyn togs" till uttalandet, som inte innehåller någon bevisning till stöd för rådets påståenden. Det är ren spekulering att säga att säkerhetsrådet måste ha haft god anledning att anse att bankerna bidrog till Irans kärntekniska verksamhet. Frågan om bankerna bidrog till denna verksamhet är en faktisk omständighet, som rådet måste styrka med bevisning. Det är också ren spekulering att hävda att anledningen till att säkerhetsrådet inte upptog banken i förteckningen var avvikande politiska och ekonomiska intressen. Rätt slutsats är istället att det inte fanns bevisning som stödde ett upptagande.

137. Mot bakgrund av alla dessa argument förefaller det mig som om det är två frågeställningar som måste utredas.

138. För det första, vad behövde rådet göra för att legitimt kunna införa restriktiva åtgärder mot bankerna? Närmare bestämt behövde rådet inte styrka (såsom domstolen ansåg i sak) vissa specifika exempel på uppförande som på ett eller annat sätt stödde Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet, i den mening som avsågs i kraven i förordning nr 423/2007, beslut 2010/413, förordning nr 961/2010 eller förordning nr 267/2012, i förekommande fall, eller räckte det (som rådet nu i huvudsak har gjort gällande) att bankerna objektivt skulle ha möjlighet att ge sådant stöd i framtiden genom transaktioner av en art som är en naturlig del av deras verksamhet och att, mot bakgrund av alla omständigheter (inklusive uttalandena i säkerhetsrådets resolutioner och tidigare uppträdande, som inte måste bevisas ha utgjort avsiktligt eller medvetet stöd eller ha haft en direkt anknytning till Irans kärnspridningsverksamhet), det var troligt att de skulle ha gett sådant stöd?

139. Den andra frågeställningen rör tillhandahållande av bevisning till styrkande av skälen för att införa restriktiva åtgärder. Det är inte möjligt att tänka sig att restriktiva åtgärder skulle kunna vara motiverade utan någon bevisning alls. Frågan är dock i vilken utsträckning bevisningen, särskilt om den är konfidentiell, måste göras tillgänglig för de personer och enheter som berörs av åtgärderna, tribunalen och, förvisso, för rådet självt, för att både kraven på en riktig bedömning av de faktiska omständigheterna och kraven på en vederbörlig rättslig prövning av denna bedömning ska vara uppfyllda.

140. Med avseende på båda dessa frågeställningar, förefaller det mig som om rådet inte har lyckats styrka att det gjort sig skyldigt till felaktig rättstillämpning som skulle utgöra grund för att upphäva de överklagade domarna.

141. För det första är kraven för att uppta personer, enheter eller organ i förteckningarna över de vars tillgångar och resurser ska frysas krav som rådet självt har ställt upp. Kraven är klara och tydliga och utgör faktiska omständigheter, som kan styrkas genom faktisk bevisning. De avser de berörda parternas konkreta, fastställbara uppförande (eller ställning) och inte en teoretisk möjlighet att vissa typer av framtida uppförande skulle bli aktuella.

142. I synnerhet föreskriver kraven⁶⁹ inte det rent faktiska förhållandet att de berörda enheterna ska ha underlättat transaktioner (såsom var fallet i fråga om Bank Mellat i säkerhetsrådets resolution 1929) eller ska ha rekommenderats för extra vaksamhet (såsom var fallet i fråga om Bank Saderat – eventuellt en annan enhet än Bank Saderat Iran – i säkerhetsrådets resolution 1803) i en resolution när de inte faktiskt hade upptagits i eller enligt en resolution för frysning av tillgångar och resurser. Inte heller föreskriver kraven det rent faktiska förhållandet att de berörda enheterna ska vara i en ställning att, eller troligen komma att, delta i ett angett uppförande, utan endast – och uttryckligen – det rent faktiska förhållandet att de (enligt vad som fastställts) deltar i sådant uppförande. Slutligen omfattar de unionsrättsliga kraven för att upptas i en förteckning över personer och enheter vars tillgångar och penningmedel ska frysas inte enbart en misstanke om, eller ens att det finns skälig grund att tro, att de mer specifika kraven har uppfyllts. Förvisso kan detta sistnämnda förhållande i viss utsträckning verka skilja sig från punkt 21 i säkerhetsrådets resolution 1929, som föreskriver frysning av tillgångar och penningmedel som en av de åtgärder som kan vidtas när en stat har ”information som ger den rimliga skäl att anse att ... sådana tillgångar eller resurser skulle kunna medverka till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet ...”.⁷⁰ Det finns dock ett krav avseende bakomliggande information. Dessutom föreskriver samma punkt att strängare övervakning av finansiella transaktioner istället kan vidtas, vilket var det alternativ som rådet valde.⁷¹

143. Vidare är de skäl som rådet har angett för att uppta bankerna i förteckningen av faktisk art och kan styrkas genom faktisk bevisning, samt är förknippade med bankernas objektivt fastställbara uppförande eller ställning. Det är dock inte alla skäl som särskilt motsvarar kraven för upptagande som rådet självt har uppställt. I fråga om Bank Mellat, omfattas förhållandet att vara moderbolag till FEE Bank, som var upptagen i säkerhetsrådets förteckning, inte formellt av dessa krav.⁷²

144. Jag har redan bildat mig uppfattningen att de angivna skälen ska bedömas som helhet, i den utsträckning det är möjligt, tolkade kumulativt, så att de tillhandahåller stöd och förklaringar för varandra. Jag anser därför att tribunalen inte skulle ha bortsett från, exempelvis, vilken betydelse det hade att Bank Saderat Iran delvis var statligt ägd,⁷³ eller att Bank Mellat ägde FEE Bank, vid bedömningen av övriga, mer specifika skäl, i den utsträckning dessa aspekter grundade sig på tillräcklig bevisning eller var klarlagda.

69 — Se ovan punkt 4 och följande punkter.

70 — Se ovan punkt 7.

71 — Se, exempelvis, artikel 11.1 i förordning nr 423/2007, skäl 21 och artikel 10.1 d i beslut 2010/413, artiklarna 5.3, 12.2 och 23.1 d i förordning nr 961/2010 och artiklarna 3.5, 5.3, 18.2 och 32.1 d i förordning nr 267/2012.

72 — Om FEE Bank hade varit moderbolaget och Bank Mellat dotterbolaget, så skulle den senare vara en enhet som ”ägs eller kontrolleras av” en enhet som är upptagen i förteckningen (se även domen i målet Mellat Bank/rådet, T-246/08 och T-332/08, EU:T:2009:266, punkt 103). Det är kanske förvånande att kraven för upptagande inte omfattar ”äga eller kontrollera” en enhet som är upptagen i förteckningen, eftersom det är klart att det är troligt att ett moderbolag har betydande inflytande över ett dotterbolags uppförande, såsom fastställts i många fall, särskilt inom ramen för konkurrensrätt (se exempelvis domen i målet Akzo Nobel m.fl./kommissionen, C-97/08 P, EU:C:2009:536, punkt 54 och följande punkter).

73 — Situationen är annorlunda i fråga om Bank Mellat, eftersom rådet i beslut 2010/413 och genomförandeförordning 668/2010 stödde sig på det felaktiga påståendet att banken var statligt ägd och inte hänvisade till statligt ägande i någon omfattning i efterföljande rättsakter.

145. Jag anser dock inte att tribunalen kan kritiseras för att den i målet avseende Bank Mellat, utifrån odokumenterade spekulationer inte fann att det endast var politiska meningsskiljaktigheter i säkerhetsrådet som gjorde att FEE Bank, men inte Bank Mellat, upptogs i förteckningen. Det är endast om det hade funnits faktisk bevisning om skälen för (den visserligen vid första påseende förvånande) åtskillnaden som tribunalen skulle ha varit skyldig att ta hänsyn till dem.

146. Inte heller kan tribunalen kritiseras för att den inte, på grundval av förhållandet att bankerna hade tillhandahållit tjänster till vissa enheter som var inblandade i kärnteknisk utveckling men endast senare hade upptagits i förteckningen, fann att det var sannolikt att bankerna skulle tillhandahålla tjänster till andra sådana enheter i framtiden och att denna sannolikhet, om den ansågs föreligga, kunde motivera restriktiva åtgärder. Å ena sidan finner jag att en sådan omständighet (särskilt som bankerna angav att de inte hade känt till att deras kunder var involverade i kärnteknisk verksamhet) inte utgör grund för att anse det mer troligt att dessa banker, snarare än alla andra banker, skulle tillhandahålla sådana tjänster i framtiden. Å andra sidan är det dock i alla händelser inte sannolikheten att de skulle tillhandahålla banktjänster till enheter som är upptagna i förteckningen, utan det faktiska tillhandahållandet av sådana tjänster, som utgör kravet för att upptas i förteckningen över de personer eller enheter vars tillgångar och resurser ska frysas.

147. Jag kommer därför att övergå till den andra breda frågeställningen, nämligen den som rör tillgången till bevisning, särskilt med hänsyn till dess eventuellt konfidentiella natur, en fråga där jag inte kan godta rådets argument.

148. Som jag har nämnt, är alla krav som ska vara uppfyllda för att uppta någon i förteckningen, och alla skäl som rådet har angett för att uppta bankerna i förteckningen, faktiska förhållanden som kan bli föremål för bevisning. Vissa av skälen (till exempel att bankerna ägnade sig åt ett beteendemönster som stöder och främjar kärntekniska program eller har erbjudit banktjänster åt ospecificerade enheter) kan vara svårare att styrka, medan andra (att bankerna delvis var statsägda, eller att de tillhandahöll tjänster till namngivna enheter) kan vara lättare att styrka. Alla skulle dock, i princip, kunna styrkas genom bevisning.

149. I detta avseende är det inte bara så att skälen för upptagande, när de betraktas tillsammans, ska räcka för att fastställa att åtminstone ett av kraven för upptagande i förteckningen är uppfyllt, utan det måste också finnas bevisning som styrker det faktiska underlaget för skälen med avseende på det eller de relevanta kraven.⁷⁴

150. Hur, när och för vem ska denna bevisning vara tillgänglig?

151. För det första är det naturligtvis önskvärt att rådet har tillgång till bevisningen när det fattar sitt beslut. I det avseendet fann jag ovan att en underlåtelse att undersöka bevisningen innan det ursprungliga beslutet om upptagande fattas, vilket normalt måste ha en överraskningseffekt,⁷⁵ inte i sig kunde innebära ett åsidosättande av bankernas rätt till försvar.⁷⁶ Vidare kan det ibland (men inte alltid), i fråga om restriktiva åtgärder av det slag som nu är aktuellt, vara nödvändigt att fatta det första beslutet snabbt, utifrån information som har tillhandahållits av en medlemsstat, men som rådet i sin helhet inte kan kontrollera materiellt under den tid som är tillgänglig.

74 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-539/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119).

75 — Se ovan fotnot 47.

76 — Se ovan punkt 97.

152. Sådana hänsyn kan dock inte frita rådet från kravet att genomföra en noggrann och opartisk undersökning vid omprövningen av det ursprungliga beslutet i syfte att bekräfta det.⁷⁷ Rådet måste därför vid detta tillfälle ha tillgång till vederbörlig bevisning. Följaktligen kan det inte betraktas som en nöjaktig undersökning när rådet, i ett senare skede, helt stöder sig på bevisning som endast har prövats av en medlemsstat (eller, som i förevarande mål, högst tre medlemsstater, eftersom det fanns tre förslag om upptagande) och inte gjorts tillgänglig för rådet. Rådet kan som princip inte nöja sig med att utan vidare godta vad medlemsstaterna har berättat. Medlemsstaterna ingår i rådet, men institutionen som sådan är ett självständigt organ som ska genomföra sina egna skyldigheter. Om detta inte skett i förevarande mål, så finns det enligt min åsikt goda skäl för att upphäva de angräpningsrättsakterna, i den mån de grundade sig på skäl som i sin tur grundade sig på bevisning som inte hade bedömts av rådet.

153. Tribunalen grundade dock inte sin bedömning att rådet gjort en uppenbart oriktig bedömning på den särskilda grunden att rådet självt inte hade prövat någon bevisning, utan på omständigheten att någon bevisning inte hade gjorts tillgänglig för tribunalen under rättegången, utan hänsyn till om rådet som sådant innehade eller hade prövat eventuell bevisning. Rådet har nu gjort gällande att det inte kunde framlägga sådan bevisning på grund av sekretesshänsyn som ägde samband med behovet av att skydda uppgiftskällor och att tribunalen skulle ha godtagit denna situation och funnit att påståendena i förslagen till förteckningar som medlemsstaterna hade tillhandahållit, utgjorde tillräckligt bevisning, förutsatt att de var trovärdiga.

154. En sådan uppfattning är enligt min åsikt inte hållbar, först och främst på grund av att rådet i första instans inte återopade omständigheten att bevisningen eller underlagen avseende de skäl som rådet grundade beslutet om upptagande på var konfidentiella, trots att bankerna i sina yttranden hade nämnt att det eventuellt fanns konfidentiell information.⁷⁸ Tribunalen kan därför inte kritiseras för att ha grundat sitt domslut i den del som avsåg yrkandena om en uppenbart oriktig bedömning på de uppgifter som framkommit i målet. Det stod tribunalen helt fritt att pröva rådets bedömning utifrån den tillgängliga bevisningen och de fakta som var klarlagda mellan parterna.⁷⁹

155. Vidare, och i alla händelser, finner jag det svårt att utan vidare godta rådets generella påstående att det förhållandet att bevisningen avslöjades skulle kunna medföra en fara för de som tillhandahöll informationen eller hota undersökningsmetoderna, eller att underlåtelse att iaktta sekretessen för information som en tredje part tillhandahållit skulle kunna undergräva det internationella samarbetet. I huvudsak avsåg den enda bevisning som rådet kan ha stött sig på – förutom statligt ägande eller, i fråga om Bank Mellat, innehavet av FEE Bank där sekretess inte verkade vara aktuell – transaktioner som banken, faktiskt eller enligt vad som påstås, genomförde på vissa datum för vissa kunder. Rådet har inte på något sätt angett varför det skulle vara omöjligt att lägga fram bevisning utan att avslöja källorna eller undersökningsmetoderna, eller varför ett tredje land vars underrättelsetjänst hade skaffat fram bevisningen inte skulle vilja att den avslöjades. Vidare avsåg bevisningen i sig (i motsats till insamlingsmetoden) frågor som bankerna redan kände till, varför rådet därför inte kunde återropa sekretess avseende den. Inte heller kan rådet stödja sig på sekretess i förhållande till tribunalen.⁸⁰

156. I detta läge kommer jag göra följande sammanfattning av rådets bedömning av de faktiska omständigheterna till stöd för skälen att uppta Bank Mellat i förteckningen: För det första har rådet inte invänt mot att tribunalen inte biföll talan med avseende på skäl vii) (bistånd med överföringar av miljontals dollar inom ramen för det iranska kärnteknikprogrammet). För det andra har rådet inte

77 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-539/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 114 och 115). Se även punkt 72 och följande punkter i mitt förslag till avgörande i målet Frankrike/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:4829).

78 — Här ska anmärkas att rätten att få tillgång till bevisning inte är absolut (se exempelvis, Europadomstolens dom i målet Jasper, ovan punkt 111 och fotnot 54. Se även Europadomstolens dom i mål H. R., A. m.fl./Förenade kungariket, nr 3455/05, § 205 och följande punkter, ECHR 2009, och där angiven rättspraxis).

79 — Se, exempelvis, dom Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, punkterna 78 och 79), och dom Kadi II (C-584/10 P, C-539/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 123 och 127).

80 — Dom Kadi II (C-584/10 P, C-539/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 125).

framlagt någon bevisning om att banken tillhandahöll tjänster åt AEOI, åt högt uppsatta personer inom AIO eller till en iransk upphandlingsansvarig person (skäl v) i delar och skäl vi)). För det tredje har rådet varken påstått eller styrkt att några nya tjänster⁸¹ hade tillhandahållits till Novin efter det att Novin upptogs i säkerhetsrådets förteckning eller efter det att banken fick kännedom om att Novin var inblandat i kärnteknisk utveckling (återstående del av skäl v) och förhållandet att tjänster tidigare hade tillhandahållits var inte, och styrkte inte, ett krav för upptagande. För det fjärde, om skälen v) och vi) inte hade styrkts fanns det inget annat som styrkte skälen ii) och iii) (ägnade sig åt ett beteendemönster som stödde och främjade Irans kärnteknikprogram och missilprogram och tillhandahållande av tjänster till enheter upptagna i FN:s respektive EU:s förteckningar). För det femte var den omständigheten att banken var moderbolag till FEE Bank (skäl iv)) inte ett skäl som uppfyllde ett krav för upptagande. Slutligen uppfyllde statligt ägande (skäl i)) inte i sig ett krav för upptagande, gällde endast delvis (och det har inte styrkts att statens ägarandel ger den ett ”bestämmande inflytande”) och åberopades i alla händelser endast i beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010.

157. Jag anser därför att rådet inte har identifierat någon felaktig rättstillämpning från tribunalens sida som utgör grund för att upphäva den överklagade domen i målet Bank Mellat.

158. Med avseende på rådets bedömning av de faktiska omständigheterna till grund för skälen för att uppta Bank Saderat Iran i förteckningen vill jag göra följande sammanfattning: För det första har rådet inte framlagt någon bevisning eller detaljerad information rörande de tjänster som banken påstås ha tillhandahållit DIO, IEI, MEC eller SIG (skälen iii), iv) och v)). För det andra fanns det, om dessa skäl inte hade styrkts, inget annat som styrkte skäl ii) (tillhandahållande av tjänster åt enheter som gör inköp som är avsedda för Irans kärnteknikprogram och missilprogram, bland annat enheter som förekom i säkerhetsrådets resolution 1737). Slutligen uppfyllde statligt ägande (skäl i)) inte i sig ett krav för upptagande och hade felaktigt angetts uppgå till 94 procent i beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 (och det har inte styrkts att statens ägarandel ger den ett ”bestämmande inflytande”).

159. Jag anser därför att rådet inte har identifierat någon felaktig rättstillämpning från tribunalens sida som utgör grund för att upphäva den överklagade domen i målet Bank Saderat Iran.

160. Följaktligen föreslår jag att domstolen helt ska ogilla rådets yrkanden om felaktig rättstillämpning från tribunalens sida med avseende på dess undersökning av bankernas grund avseende en uppenbart oriktig bedömning.

Bevisning rörande Bank Saderat Iran (anslutningsöverklagande väckt av Bank Saderat Iran)

161. I punkt 95 i den överklagade domen angav tribunalen följande: ”I förevarande fall innehåller handlingarna i ärendet inga uppgifter som tyder på att rådet har undersökt huruvida inkomna uppgifter rörande sökanden är relevanta och korrekta innan rådet antog beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010.” I punkt 96 angav tribunalen vidare att det framgick att rådet, ”när det antog de senare angripna rättsakterna, gjort en omprövning av de faktiska omständigheterna med hänsyn till sökandens anmärkningar. Rådet har nämligen rättat uppgiften om den iranska statens ägarandel i sökanden och uttalat sig angående sökandens argument om dess verksamhet avseende rembursar.”

81 — Rådet verkar inte ha invänt mot tribunalens bedömning i fråga om betalningar av medel enligt instrument som utfärdats innan de restriktiva åtgärderna mot Novin infördes.

162. I anslutningsöverklagandet har Bank Saderat Iran gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att finna att den information som rådet grundade beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 på innehöll ”uppgifter rörande sökanden” som kunde undersökas. Därvid gjorde tribunalen ytterligare en oriktig bedömning genom att inte finna att underlåtelsen att undersöka denna bevisning gjorde de efterföljande rättsakterna ogiltiga. I första instans hade banken betonat att rådets bedömning inte grundade sig på bevisning utan endast på förslag om upptagande, vilket innebar att någon bevisning om den inte kunde undersökas. Tribunalen stödde sig dock i punkt 95 i den överklagade domen på den felaktiga förutsättningen att det fanns bevisning som kunde undersökas. Någon bevisning hade dock aldrig framlagts till rådet, som i sitt överklagande har bekräftat att det inte tog del av någon bevisning, eftersom den bevisning som kunde ha funnits var konfidentiell. Både den ursprungliga rättsakten och de efterföljande rättsakterna skulle därför ha ogiltigförklarats redan på denna grund.

163. Rådet har medgett att om det inte fanns någon information eller bevisning över huvud taget rörande bankens upptagande i förteckningen, kunde rådet inte ha genomfört en undersökning. Viss bevisning och information var dock trots allt tillgänglig och tribunalen hade möjlighet att undersöka den. Frågan huruvida informationen och bevisningen räckte eller var tillräckligt underbyggd för att motivera att banken upptogs i förteckningen är inte samma fråga som huruvida rådet kunde genomföra en ursprunglig undersökning och huruvida en efterföljande omprövning ägde rum. Följaktligen innebär inte detta, inte ens om fel slutsats drogs av den tillgängliga informationen och bevisningen, att någon inledande undersökning eller efterföljande omprövning inte kunde ha genomförts. Tribunalen gjorde inte sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att finna att rådet prövade omständigheterna kring bankens upptagande i förteckningen innan det antog de efterföljande rättsakterna mot den.

164. Det förefaller mig, för det första, som om denna del av Bank Saderat Irans anslutningsöverklagande inte kan upptas till sakprövning då banken, i strid med artikel 178.1 i domstolens rättegångsregler, inte har yrkat att tribunalens avgörande, det vill säga domslutet i den överklagade domen, delvis eller som helhet, ska upphävas. Vad banken uttryckligen har yrkat är att domstolen ska upphäva domen ”så långt som följer av de ... identifierade felaktiga skälen”. Ett överklagande som har uttryckts på det sättet kan inte upptas till sakprövning.⁸²

165. I punkt 1 i domslutet i den överklagade domen ogiltigförklarades samtliga rättsakter (både inledande och efterföljande) vars ogiltigförklaring banken hade yrkat, i den del de avsåg Bank Saderat Iran. Banken har inte yrkat att ogiltigförklaringen ska upphävas i något avseende. Inte heller skulle dess argument, om det vann framgång, kunna ha en sådan verkan. Det enda banken har yrkat i denna del av anslutningsöverklagandet⁸³ är ett erkännande av att rättsakterna kunde ha ogiltigförklarats enbart på den grunden att rådet inte tog del av någon bevisning.

166. I alla händelser anser jag att banken i detta avseende har fokuserat på en terminologisk detalj – och möjligen på en något olycklig översättning. Den franska versionen av den överklagade domen (som det är känt var det språk som domen först upprättades och diskuterades på) använder det mer allmänna ordet ”éléments” (”material”) där den engelska versionen använder ”bevisning”. Oavsett vad rådet har eller inte har gjort är det uppenbart att material inkom till rådet innan beslut 2010/413 och genomförandeförordning nr 668/2010 antogs. Rådet skulle vid det tillfället ha undersökt om materialet var relevant och korrekt. Tribunalen fann att så inte skett. I det sammanhanget förefaller det inte relevant att skilja mellan bevisning och (hittills) ostyrkta uttalanden. Tribunalen fann helt enkelt att

82 — Se, exempelvis dom Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/rådet (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkterna 43–47 och där angiven rättspraxis).

83 — Punkt 2 i domslutet i den överklagade domen har överklagats i den andra delen av anslutningsöverklagandet (se nedan punkt 168 och följande punkter). Det är riktigt att det i punkt 3 i domslutet anges att ”[t]alan ogillas i övrigt”, men å ena sidan kan jag inte finna något ”övrigt” som kan ogillas efter punkterna 1 och 2 och å andra sidan har Bank Saderat Iran inte hänvisat till punkt 3 i domslutet.

rådet inte hade uppfyllt sin skyldighet att kontrollera huruvida det inlämnade materialet var relevant och korrekt. Genom att godta att rådet hade tagit hänsyn till bankens efterföljande observationer när det omprövade ärendet, förutsatte tribunalen inte på något sätt att det tidigare materialet utgjorde bevisning, i snäv bemärkelse, om sökanden.

167. Jag skulle därför ogilla anslutningsöverklagandet i den del som avser denna grund.

Artikel 60 i stadgan (Bank Saderat Irans anslutningsöverklagande)

168. I artikel 288 FEUF anges att en förordning ska ha allmän giltighet och till alla delar vara bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat, medan ett beslut som anger till vem eller vilka det riktar sig är bindande endast för dem. Av artikel 60 första stycket i stadgan följer att överklagande inte ska hindra verkställighet. Av artikel 60 andra stycket följer dock att ett avgörande av tribunalen varigenom ett allmängiltigt beslut förklaras ogiltigt ska gälla först efter utgången av tiden för att överklaga eller, om ett överklagande skett inom den tiden, efter det att överklagandet har avslagits.

169. Under förfarandet i första instans hänvisade Bank Saderat Iran till domstolens beslut i målet Akhras/rådet,⁸⁴ som rörde ett överklagande av ett beslut genom vilket tribunalen avvisade ansökan om interimistiska åtgärder och uppskov med verkställigheten av rättsakter, bland annat förordningar om restriktiva åtgärder mot personer och enheter som var förknippade med regimen i Syrien. I beslutet angav domstolens ordförande att "[ä]ven om artikel 60 andra stycket i stadgan ..., såsom sökanden har gjort gällande *med argument som inte verkar ogrundade*, inte är tillämplig i fråga om förordningar såsom de som sökanden har invänt mot i målet i den nationella domstolen, är det trots allt så att yrkandet om interimistiska åtgärder i det relevanta målet ogillades, inte på grund av bestämmelsens verkan, ... utan ... på grund av att kravet rörande skyndsamhet inte var uppfyllt".

170. Tribunalen fann⁸⁵ att "domstolens ordförande inte i detalj har prövat huruvida artikel 60 andra stycket i stadgan är tillämpligt på förordningar med föreskrifter om restriktiva åtgärder, eftersom det endast konstateras att även om sökandens argument i denna fråga .. inte är 'helt grundlösa', så är de däremot verkningslösa".⁸⁶ Tribunalen fann därför i synnerhet att förordning 267/2012 var en förordning i verklig mening på vilken artikel 60 andra stycket i stadgan var tillämplig, så att rådet, före utgången av tidsfristen för att överklaga, kunde rätta till de åsidosättanden som konstaterats, i förekommande fall genom att vidta nya restriktiva åtgärder gentemot banken (eller, underförstått, inkomma med överklagande, vilket skulle innebära att ogiltigförklaringen inte trädde i kraft förrän senare). För att inte äventyra rättssäkerheten upprätthölls följaktligen verkan av beslut 2010/413 (som, i ändrad lydelse, införde åtgärder mot banken som var identiska med de i förordning nr 267/2012) tills dess att upphävandet av förordning nr 267/2012 trädde i kraft.

171. I anslutningsöverklagandet har Bank Saderat Iran gjort gällande att inte samtliga angripna förordningar, vid en vederbörlig undersökning, utgör förordningar i verklig mening, utan att vissa är beslut i formen av en förordning som är riktade mot och avser ett begränsat antal särskilda enheter. Ogiltigförklaringen av bankens upptagande i förteckningen skulle därför ha getts omedelbar verkan. En analogi har gjorts med en artikel i en anti-dumpingförordning som förskriver avgifter på produkter från namngivna producenter eller en förordning som fördelar importlicenser på grundval av enskilda ansökningar, vilka båda av domstolen har betraktats som samlingar av enskilda beslut.⁸⁷ Förhållandet att förteckningar av det slag som nu är föremål för bedömning kan betraktas som beslut, understryks genom skyldigheten avseende individuella underrättelser i artikel 15.3 i förordning nr 423/2007, och

84 — Beslut i mål Akhras/rådet (C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, punkt 29, min kursivering).

85 — Se dom Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punkterna 122–126).

86 — Punkt 122 i den överklagade domen.

87 — Dom NTN Toyo Bearing m.fl./rådet (113/77, EU:C:1979:91, punkt 11, svensk specialutgåva, volym 4, s. 415), och International Fruit Company m.f./kommissionen (41/70–44/70, EU:C:1971:53, punkt 21).

godtogs av generaladvokat Mengozzi i målet Bank Melli Iran.⁸⁸ Enligt artikel 60 i stadgan ska en förordning med allmängiltig tillämpning i unionen fortsätta att gälla i avvaktan på utgången av ett eventuellt överklagande, i syfte att minska verkningarna av att ogiltigförklara allmängiltiga bestämmelser som vid överklagande visar sig vara giltiga. Samma hänsyn är inte tillämpliga i fråga om en förordning som riktar sig mot en fysisk person och innehåller vad som i verkligheten utgör ett beslut som omfattas av den allmänna principen i artikel 60 i stadgan.

172. Rådet har avfärdat bankens analoga jämförelse med förordningar som inför anti-dumpingavgifter eller fördelar importlicenser. De domar som banken citerade avsåg frågan om att vara ”direkt och personligen berörd” vilket ger behörighet att överklaga en rättsakt. I respektive dom i målen Kadi I⁸⁹ och Bank Melli Iran⁹⁰ fann domstolen att förteckningarna i bilagorna till förordningarna som införde restriktiva åtgärder hade allmängiltig verkan, var bindande i sin helhet och direkt tillämpliga i samtliga medlemsstater på samma sätt som övriga förordningar. Detsamma bör vara tillämpligt i förevarande mål. Dessutom påverkar de angripna rättsakterna inte bara de personer och enheter som upptagits i förteckningen, utan också många andra som har förbindelser med dem. Vidare kräver förordning nr 267/2012 att medlemsstaterna fastställer lämpliga sanktioner för överträdelser och det är mycket viktigt att undvika rättsosäkerhet i avvaktan på utgången av ett överklagande. Slutligen, om artikel 60 andra stycket i stadgan inte gällde, och förordningarna om frysning av tillgångar ogiltigförklarades av tribunalen med omedelbar verkan, skulle sökande vars talan bifalls kunna göra sig av med sina tillgångar för att undvika effekterna av en efterföljande frysning. Ett överklagande av en sådan ogiltigförklaring skulle, även om den vann framgång, sakna all faktisk verkan.

173. Kommissionen har betonat att de skyldigheter som fastställs i de angripna rättsakterna inte riktar sig mot de förtecknade personerna eller enheterna utan mot dem som har tillgångar eller ekonomiska resurser som ägs eller kontrolleras av sådana personer eller enheter, eller som kan ha möjlighet att göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga för dem.

174. Jag anser att anslutningsöverklagandet ska ogillas även i denna del.

175. För det första följer det direkt av definitionen av ”förordning” respektive ”beslut” i artikel 288 FEUF, att förordning nr 267/2012 omfattas av den förra och inte den senare. Den ska således betraktas som en förordning i den mening som avses både i nämnda artikel och i artikel 60 i stadgan.

176. För det andra behandlade domstolen i alla händelser denna fråga uttryckligen i sin dom i målet Kadi I (EU:C:2008:461), i punkt 241 och följande punkter, där den fann att en mycket lik förordning var en förordning i verklig mening vid tillämpningen av fördragets definition. De skäl som låg till grund för denna bedömning – som Bank Saderat Iran inte ens har hänvisat till i anslutningsöverklagandet – är väsentligen samma som de skäl som institutionerna har gjort gällande här.

177. I motsats till detta är bankernas hänvisning till rättspraxis rörande anti-dumpingregler och generaladvokat Mengozzis förslag till avgörande i målet Bank Melli Iran (EU:C:2011:426) helt ovidkommande. De två domar som banken har hänvisat till gäller behörighet att överklaga en rättsakt av vilken sökanden är direkt och personligen berörd och det var även i detta sammanhang som generaladvokat Mengozzi uttalade att förordning nr 423/2007 var en hybridakt – en allmängiltig rättsakt som icke desto mindre skulle delges de berörda personerna separat. Kravet att de personer vars tillgångar eller resurser ska frysas ska underrättas separat, påverkar inte en sådan förordnings allmängiltighet i förhållande till alla dem som kan vara i besittning av sådana tillgångar eller resurser eller behovet att upprätthålla rättssäkerheten i avvaktan på utgången av ett överklagande.

88 — Förslag till avgörande i Bank Melli Iran/rådet (EU:C:2011:426, punkt 41).

89 — Dom Kadi I (EU:C:2008:461, punkt 241).

90 — Dom Bank Melli Iran/rådet (EU:C:2011:735, punkt 45).

178. Jag anser därför att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att finna att förordning nr 267/2012 var en förordning i verklig mening som omfattades av den generella regeln i artikel 60 första stycket i stadgan.

Förslag till avgörande

179. Mot bakgrund av allt det som anförts ovan anser jag att domstolen bör avvisa båda överklagandena och Bank Saderat Irans anslutningsöverklagande som ogrundade. I enlighet med artiklarna 138, 140 och 184 i rättegångsreglerna, sedda som helhet, ska

- rådet förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader och ersätta bankens rättegångskostnader i de huvudsakliga överklagandena,
- Bank Saderat Iran förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader i samband med anslutningsöverklagandet, samt
- Förenade kungariket och kommissionen förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader avseende båda överklagandena och anslutningsöverklagandet.