



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 13 september 2018¹

Mål C-225/17 P

**Islamic Republic of Iran Shipping Lines,
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL),
Khazar Sea Shipping Lines Co.,
IRISL Europe GmbH,
IRISL Marine Services and Engineering Co.,
Irano Misr Shipping Co.,
Safiran Payam Darya Shipping Lines,
Shipping Computer Services Co.,
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management,
South Way Shipping Agency Co. Ltd,
Valfajr 8th Shipping Line Co.
mot**

Europeiska unionens råd

”Överklagande – Restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran – Kriterier för upptagande i en förteckning av personer och enheter som är föremål för frysning av tillgångar – Invändning om rättsstridighet – Upptagande till sakprövning – Den gemensamma övergripande handlingsplanen – Effekt på berättigat intresse av att få saken prövad inom ramen för överklagande – Rättslig grund – Berättigade förväntningar – Rättssäkerhet – *Ne bis in idem* – *Res judicata* – Rätten till ett effektivt rättsmedel – Maktmissbruk – Rätten till försvar – Proportionalitet – Grundläggande rättigheter – Uppenbart felaktig bedömning”

1. Islamiska republiken Iran (nedan kallad Iran) genomför ett program för spridningskänslig kärnteknisk verksamhet och utveckling av kärnvapenbärare (nedan kallat kärnvapenprogrammet). Förenta nationerna och Europeiska unionen har på olika sätt försökt bemöta det hot som ett sådant program utgjort och fortsätter att utgöra.

¹ Originalspråk: engelska.

2. Klagandena² har i sitt överklagande yrkat att tribunalens dom av den 17 februari 2017 i målet Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mot rådet³ ska upphävas såvitt tribunalen i nämnda dom ogillade klagandenas första yrkande om ogiltigförklaring av två rättsakter genom vilka deras namn upptogs i förteckningarna över personer och enheter vilkas tillgångar ska frysas inom ramen för restriktiva åtgärder mot Iran som grundas på artikel 263 FEUF⁴ och klagandenas andra yrkande, med stöd av artikel 277 FEUF, att två rättsakter som fastställer de allmänna kriterierna för upptagande av personer och enheter i nämnda förteckningar inte skulle tillämpas, på grund av rättsstridighet.⁵

3. Klagandenas invändningar tar upp viktiga institutionella och konstitutionella frågor. Dessa avser i synnerhet vilka befogenheter Europeiska unionens råd har att vidta restriktiva åtgärder mot personer och enheter, när rådet beslutar att – efter att de åtgärder som rådet från början rättsstridigt vidtagit har blivit ogiltigförklarade – ändra kriterierna för att vidta sådana åtgärder eller tillämpa dem på samma enhet. I vilken utsträckning begränsar unionsrättens allmänna principer och stadgan om de grundläggande rättigheterna dessa befogenheter?

Internationell rätt

Resolutioner antagna av Förenta nationernas säkerhetsråd

4. Kärnvapenspridning är utan tvekan ett av de största hoten mot internationell fred och säkerhet under det 21:a århundradet. Sedan början av 2000-talet verkar Iran ha försökt utveckla ett kärnvapenprogram i strid med internationella skyldigheter, i synnerhet 1968 års fördrag om förhindrande av spridning av kärnvapen.

5. Den 23 december 2006 antog Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) resolution 1737 (2006), i vilket det uttryckte allvarliga farhågor med avseende på det kärnvapenprogram som utvecklats av Iran och försökte utöva påtryckningar på den staten för att ”begränsa” programmet och ”upphöra” med vissa delar av det i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet.⁶

6. I detta syfte angav säkerhetsrådet i artikel 12 i nämnda resolution att alla stater ska frysa penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser som ägs eller kontrolleras av personer eller enheter som angetts som engagerade i, direkt knutna till eller som ger stöd till Irans kärnvapenprogram. Denna frysning av tillgångar ska också omfatta personer och enheter som agerar på deras vägnar eller på deras uppdrag, eller de enheter som ägs eller kontrolleras av dem, inbegripet genom olagliga medel.

2 Klagandena är Islamic Republic of Iran Shipping Lines (nedan kallat IRISL) och tio andra enheter (nedan kallade de tio företagen). Med undantag för IRISL Europe GmbH, som är ett tyskt företag, är alla iranska företag. Alla bedriver verksamhet i rederisektorn. Deras namn finns angivna på första sidan av detta förslag till avgörande, och jag kommer därför inte att återge dem här. Jag kommer att hänvisa till IRISL och de tio företagen gemensamt som klagandena.

3 Dom av den 17 februari 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet, T-14/14 och T-87/14, EU:T:2017:102 (nedan kallad den överklagade domen).

4 Rådets beslut 2013/685/Gusp av den 26 november 2013 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 316, 2013, s. 46) och rådets genomförandeförordning (EU) nr 1203/2013 av den 26 november 2013 om genomförande av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 316, 2013, s. 1). Jag kommer nedan att hänvisa till dessa rättsakter gemensamt som 2013 års återupptagande i förteckningen.

5 Rådets beslut 2013/497/Gusp av den 10 oktober 2013 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 272, 2013, s. 46) och rådets förordning (EU) nr 971/2013 av den 10 oktober 2013 om ändring av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 272, 2013, s. 1). Jag kommer nedan att hänvisa till dessa rättsakter gemensamt som 2013 års kriterier.

6 Se skäl 8 och artikel 2. För en kort översikt av relevant internationell rätt i samband med kärnvapenspridning, se domen av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 2 och följande punkter).

7. Den 24 mars 2007 antog säkerhetsrådet resolution 1747 (2007). I punkt 5 i resolutionen anges det att säkerhetsrådet ”beslutar att Islamiska republiken Iran varken direkt eller indirekt från sitt territorium eller via sina medborgare eller genom fartyg eller flygplan under dess flagg får tillhandahålla, sälja, eller överföra några vapen eller tillhörande materiel. Samtliga stater ska förbjuda att sådana artiklar förvärvas från Islamiska republiken Iran av deras medborgare, eller med hjälp av fartyg eller flygplan under deras flagg, oavsett om artiklarna har sitt ursprung i Iran” (nedan kallat vapenembargot).

8. Den 3 mars 2008 antog säkerhetsrådet resolution 1803 (2008). I artikel 11 uppmanas alla stater ”att inspektera laster till och från Iran och att vid sina flygplatser och hamnar inspektera luftfartyg och fartyg ... som ägs eller drivs av Iran Air Cargo och Islamic Republic of Iran Shipping Line, förutsatt att det finns rimliga skäl att anta att luftfartyget eller fartyget transporterar förbjudna varor enligt denna resolution eller resolution 1737 (2006) eller resolution 1747 (2007)”.

9. Genom resolution 1929 (2010) av den 9 juni 2010 införde säkerhetsrådet en rad ytterligare åtgärder avseende Islamic Republic of Iran Shipping Line (nedan kallat IRISL). I synnerhet utvidgar artiklarna 14–22 i nämnda resolution åtgärder för frysning av tillgångar som anges i resolution 1737 (2006) till ”enheter inom [IRISL] enligt bilaga ... och personer eller enheter som agerar för eller på uppdrag av dem, och enheter som ägs eller kontrolleras av dem, inbegripet genom olagliga medel, eller som säkerhetsrådet eller [Förenade nationernas sanktionskommitté] har konstaterat har hjälpt dem att kringgå sanktioner enligt eller bryta mot bestämmelserna i [dess] resolutioner”.⁷

10. Ingen av klagandena är föremål för de åtgärder för frysning av tillgångar som antagits av säkerhetsrådet.

11. Den 14 juli 2015 nådde företrädare för det internationella samfundet en överenskommelse med Iran om en långsiktig lösning på dess kärnvapenprogram (den gemensamma övergripande handlingsplanen). En del i den gemensamma övergripande handlingsplanen var lättnader av de internationella sanktioner som riktats mot Iran. Den 20 juli 2015 beslutade säkerhetsrådet att stödja den gemensamma övergripande handlingsplanen, genom resolution 2231 (2015).

12. De nämnda resolutionerna som antagits av säkerhetsrådet har införlivats med Europeiska unionens lagstiftning genom sekundärrättsakter.

Unionsrätt

13. Den 17 juni 2010 antog Europeiska rådet deklARATIONEN om Iran⁸ för att uppfylla resolution 1929 (2010). I punkt 4 i deklARATIONEN uppmanades rådet att anta åtgärder för att genomföra åtgärderna i nämnda resolution samt *kompletterande åtgärder* i syfte att stödja en lösning av alla problem avseende Irans kärnvapenprogram genom förhandling. Dessa åtgärder var riktade mot flera nyckelsektorer i den iranska ekonomin, bland annat ”den iranska *transportsektorn*, särskilt [IRISL] och dess dotterbolag”.⁹

⁷ Säkerhetsrådet föreskrev även att staterna ska beslagta och förstöra artiklar som är förbjudna enligt dess tidigare resolutioner, förbjöd tillhandahållande av bunkringstjänster till iranskägda fartyg eller fartyg som beställts av Iran, begärde att staterna ska meddela all tillgänglig information om överföringar eller verksamhet av IRISL vilka kan ha företagits för att undgå sanktionerna i dess resolutioner, och att staterna ska kräva av sina medborgare att dessa visar vaksamhet vid affärer i synnerhet med IRISL och relaterade enheter.

⁸ Bilaga II till slutsatserna från Europeiska rådet av samma datum (dokument nr EUCO 3/10).

⁹ Min kursivering.

Det ursprungliga upptagandet av klagandena i förteckningen år 2010

14. Genom 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, 2010, s. 39) vidtog rådet ytterligare restriktiva åtgärder på grundval av nämnda deklARATION. Artikel 20.1 b föreskrev en skyldighet att frysa tillgångar som tillhör enheter ”som är engagerade i, är direkt knutna till eller ger stöd till Irans spridnings[program]”, ”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) och 1929 (2010)” och ”enheter inom ... IRISL liksom enheter som ägs, kontrolleras av dem eller agerar på deras vägnar” enligt förteckningen i bilaga II. Klagandenas namn upptogs genom detta i förteckningen i bilaga II.

15. Upptagandet av IRISL i bilaga II i beslut 2010/413 motiverades på följande sätt: ”IRISL har medverkat till transporter av laster med militär koppling, däribland förbjuden last från Iran. Tre sådana incidenter involverade tydliga kränkningar som rapporterades till FN:s säkerhetsråds kommitté för Iransanktioner. IRISL:s koppling till spridning var sådan att [säkerhetsrådet] uppmanade stater att göra inspektioner av IRISL-fartyg, under förutsättning att det finns rimliga skäl att tro att fartyget transporterar förbjuden materiel, i resolutionerna 1803 och 1929 från [säkerhetsrådet].” De andra klagandena upptogs i förteckningen eftersom de ägdes eller kontrollerades av IRISL eller agerade på dess vägnar.

16. Samma dag, i syfte att ge beslutet allmängiltig verkan (*erga omnes*), antog rådet genomförandeförordning (EU) nr 668/2010 av den 26 juli 2010 om genomförande av artikel 7.2 i förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 195, 2010, s. 25) genom vilket klagandenas namn upptogs i förteckningen i bilaga V till rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, 2007, s.1) (nedan kallat 2010 års upptagande i förteckningen). Klagandenas tillgångar frystes med verkan från den 26 juli 2010. Skälen till upptagande på förteckningen som angetts av rådet var i huvudsak desamma som de för upptagande av klagandenas namn i bilaga II i beslut 2010/413.

Det första förfarandet vid tribunalen

17. Genom ansökan som inkom till tribunalen den 8 oktober 2010 väckte klagandena¹⁰ talan om ogiltigförklaring av beslutet om upptagande av deras namn i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga V till förordning (EG) nr 423/2007.

18. Genom domen av den 16 september 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mot rådet,¹¹ ogiltigförklarade tribunalen bilaga II till rådets beslut 2010/413 och relaterade rättsakter såvitt de avsåg klagandena i nämnda mål, av tre huvudsakliga skäl. För det första fastställde tribunalen att rådet inte uppfyllt sin motiveringsskyldighet avseende påståendet att det agerande som tillskrivs IRISL har hjälpt förtecknade personer, enheter eller organ att bryta mot bestämmelserna i tillämplig unionslagstiftning och resolutioner som antagits av säkerhetsrådet, vilka anges i artikel 20.1 b i beslut 2010/413. För det andra hade rådet inte kunnat visa att IRISL – genom att vid tre tillfällen ha transporterat militär materiel i strid med förbudet i punkt 5 i resolution 1747 (2007) – har *gett stöd* till kärnvapenspridning i den mening som avses i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och artikel 7.2 i

10 De väckte talan tillsammans med sex andra sökande som inte är parter i förfarandet i förevarande mål. Jag kommer därför inte att nämna dem här.

11 Dom av den 16 september 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl./rådet (T-489/10, EU:T:2013:453) (nedan kallad tribunalens dom från år 2013).

förordning (EG) nr 423/2007. För det tredje: Även om de andra sökandena [förutom IRISL] faktiskt ägs eller kontrolleras av IRISL, eller agerar för dess räkning, rättfärdigar det inte att restriktiva åtgärder vidtogs och bibehölls gentemot dessa. Det hade nämligen inte på ett giltigt sätt fastställts att IRISL har gett stöd till kärnavapenspridning.

19. Tribunalen fastställde att de ogiltigförklarade rättsakternas rättsverkningar skulle upprätthållas fram till dess att fristen för överklagande av tribunalens dom löpte ut, det vill säga den 26 november 2013.

2013 års ändring av kriterierna för upptagande i förteckningen

20. Genom rådets beslut 2013/497/Gusp av den 10 oktober 2013 om ändring av beslut 2010/413/Gusp (EUT L 272, 2013, s. 46) utvidgade rådet omfattningen av den personkrets på vilken åtgärderna för frysning av tillgångar i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 är tillämplig (*ratione personae*) genom att lägga till nya kriterier. Dessa kriterier utvidgade personkretsen till att även gälla ”personer och enheter som har kringgått eller brutit mot bestämmelserna i [säkerhetsrådets] resolutioner 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) och 1929 (2010) eller i detta beslut” och ”personer och enheter som tillhandahåller ... [IRISL] eller enheter som ägs eller kontrolleras av [IRISL] eller som agerar på [dess] vägnar, försäkringar eller andra nödvändiga tjänster”.

21. I syfte att genomföra dessa ändringar ändrade rådet genom förordning (EU) nr 971/2013 av den 10 oktober 2013 om ändring av förordning (EU) nr 267/2012 (EUT L 272, 2013, s. 1)¹² artikel 23.2 b och e i sistnämnda rättsakt. Efter denna ändring föreskrev bestämmelsen att bilaga IX ska omfatta följande personer, enheter och organ, samt frysning av dessas tillgångar, om vilka det har fastställts att de:

”b) är en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ som har kringgått eller brutit mot eller hjälpt förtecknade personer, enheter eller organ att kringgå eller bryta mot bestämmelserna i denna förordning, rådets beslut [2010/413] eller [säkerhetsrådets] resolutioner 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) och 1929 (2010),

...

e) är en juridisk person, enhet eller ett organ som ägs eller kontrolleras av [IRISL], eller en fysisk eller juridisk person, enhet eller ett organ som agerar på dess vägnar, eller en fysisk eller juridisk person, enhet eller ett organ som tillhandahåller försäkring eller andra väsentliga tjänster till IRISL, eller till enheter som ägs eller kontrolleras av det eller som agerar på dess vägnar.”

2013 års återupptagande av klagandena i förteckningen

22. Genom skrivelse av den 22 oktober 2013 meddelade rådet IRISL att det ansåg att företaget hade medverkat till transporter av materiel med vapenkopplingar från Iran, med åsidosättande av punkt 5 i säkerhetsrådets resolution 1747 (2007), och att det därför uppfyllde kriterierna i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och artikel 23.2 b i förordning nr 267/2012 angående personer och enheter som har kringgått eller brutit mot vissa av säkerhetsrådets resolutioner (nedan kallade kriterierna angående

¹² Rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, 2012, s. 1) som ersatte rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 (EUT L 281, 2010, s. 1), som i sin tur ersatte förordning (EG) nr 423/2007.

brott mot resolutioner). Rådet delgav följaktligen IRISL sin avsikt att ta upp företaget i förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413 och bilaga IX till förordning nr 267/2012 över de personer och enheter som omfattades av de restriktiva åtgärderna (nedan kallade de omtvistade förteckningarna).

23. Genom skrivelser av den 22 oktober och den 30 oktober 2013 upplyste rådet vart och ett av de tio företagen om att det av olika skäl ansåg att dessa uppfyllde kriterierna i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och artikel 23.2 e i förordning nr 267/2012 (nedan kallade kriterierna angående band till IRISL). Rådet delgav därmed dessa tio företag sin avsikt att ta upp dem i de omtvistade förteckningarna.

24. Klagandenas namn upptogs på nytt i förteckningen i bilaga II i beslut 2010/413 genom rådets beslut 2013/685/Gusp av den 26 november 2013 om ändring av beslut 2010/413/Gusp (EUT L 316, 2013, s. 46).

25. Följaktligen blev sökandena på nytt uppförda på förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012, genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 1203/2013 av den 26 november 2013 om genomförande av förordning nr 267/2012 (EUT L 316, 2013, s. 1).

26. IRISL upptogs på nytt i de omtvistade förteckningarna 2013 med följande motivering: ”IRISL har medverkat i transport av materiel med vapenkopplingar från Iran i strid med förbudet i punkt 5 i [säkerhetsrådets] resolution 1747 (2007). Tre tydliga kränkningar rapporterades till [säkerhetsrådets] kommitté för sanktioner mot Iran under 2009.”

27. De tio företagen upptogs i de omtvistade förteckningarna med följande motivering:

- Hafize Darya Shipping Co., Safiran Payam Darya Shipping Co. och Hoopad Darya Shipping Agency upptogs i förteckningarna med motiveringen att de ”agerar på IRISL:s vägnar”,
- Khazar Sea Shipping Lines Co., IRISL Europe och Valfajr Shipping Line Co. upptogs i förteckningarna med motiveringen att de ”ägs av IRISL”,
- Qeshm Marine Services & Engineering Co. och Marine Information Technology Development Co. upptogs i förteckningarna med motiveringen att de ”kontrolleras av IRISL”,
- Irano Misr Shipping Co. upptogs i förteckningarna med motiveringen att bolaget ”tillhandahåller IRISL nödvändiga tjänster”, och
- Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. upptogs i förteckningarna med motiveringen att bolaget både ”agerar på IRISL:s vägnar” och ”tillhandahåller IRISL nödvändiga tjänster”.

Det andra förfarandet vid tribunalen

28. Klagandena har väckt talan om ogiltigförklaring av de rättsakter genom vilka deras namn upptogs på förteckningarna (förenade målen T-17/14 och T-87/14) genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 6 januari och den 7 februari 2014. Parterna deltog i en muntlig förhandling den 12 juli 2016.

29. Genom dom av den 17 februari 2017 ogillade tribunalen talan om ogiltigförklaring av 2013 års återupptagande i förteckningarna liksom den invändning om rättsstridighet som riktades mot 2013 års kriterier, samt förpliktade klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.¹³

13 Tribunalen avvisade även talan om ogiltigförklaring av 2013 års kriterier. Överklagandet riktar sig inte mot den överklagade domen i detta avseende.

Åtgärder för genomförande av den gemensamma övergripande handlingsplanen

30. Under tiden hade rådet, den 18 oktober 2015, antagit en rad åtgärder (åtgärder för genomförande av den gemensamma övergripande handlingsplanen) i syfte att genomföra resolution 2231 (2015). Den samlade effekten av dessa åtgärder är framför allt att *tillfälligt upphäva* de restriktiva åtgärderna riktade mot personer och enheter i bilaga VI (tidigare bilaga II) till beslut 2010/413 i dess ändrade lydelse, och i enlighet med detta, *stryka* deras namn från förteckningen över personer och enheter som omfattas av restriktiva åtgärder enligt bilaga IX till förordning 267/2012.¹⁴ I enlighet med rådets beslut (Gusp) 2016/37 av den 16 januari 2016 om datumet för tillämpning av beslut (Gusp) 2015/1863 (EUT L 111, 2016, s. 1) trädde dessa åtgärder i kraft den 16 januari 2016.

Överklagandet

31. I överklagandet som inkom den 27 april 2017 yrkar klagandena att domstolen ska upphäva den överklagade domen, ogiltigförklara 2013 års återupptagande i förteckningarna enligt artikel 263.4 FEUF, fastställa att 2013 års kriterier inte kan tillämpas på dem på grundval av artikel 277 FEUF samt förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

32. Till stöd för överklagandet har klagandena åberopat nio grunder. Jag kommer att pröva dem i tur och ordning. Innan jag gör det ska jag dock behandla en inledande fråga.

Huruvida talan kan tas upp till sakprövning

Rådets invändning om rättegångshinder

33. Rådet har i huvudsak gjort gällande att klagandena inte längre har något berättigat intresse av att få överklagandet prövat, eftersom de omtvistade restriktiva åtgärderna har upphävts och eftersom förteckningen över personer för vilka nämnda åtgärder gäller har upphävts av rådet för att genomföra den gemensamma övergripande handlingsplanen.¹⁵ Överklagandet kan följaktligen inte tas upp till prövning.

34. Jag låter mig inte övertygas av dessa argument.

35. Det är ostridigt att den gemensamma övergripande handlingsplanen på unionsnivå innebar ett åtagande att "upphäva alla ... sanktioner"¹⁶ och "samtliga kärnteknikrelaterade ekonomiska och finansiella restriktiva åtgärder"¹⁷ och att "upphöra med tillämpningen av samtliga ... kärnteknikrelaterade ekonomiska och finansiella sanktioner".¹⁸ Åtgärderna som rådet antagit för att genomföra den gemensamma övergripande handlingsplanen *upphävde tillfälligt* de restriktiva åtgärderna som tillämpades på individer och enheter som angavs i bilaga VI (tidigare bilaga II) till beslut 2010/413/Gusp och *strök* namnen på dessa individer och enheter från förteckningen över personer och enheter som omfattades av restriktiva åtgärder enligt bilaga IX i förordning (EU) nr 267/2012.

14 Se rådets förordning (EU) 2015/1861 av den 18 oktober 2015 om ändring av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 274, 2015, s. 1), punkterna 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 och 290 i avsnitt II i bilagan till rådets genomförandeförordning (EU) 2015/1862 av den 18 oktober 2015 om genomförande av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 274, 2015, s. 161) och artikel 16.1 i rådets beslut (Gusp) 2015/1863 av den 18 oktober 2015 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 274, 2015, s. 174).

15 Se punkterna 11 och 30 ovan.

16 Skäl 9 i beslut 2015/1863.

17 Skälen 5 och 6 i förordning (EU) 2015/1861.

18 Skäl 14 i beslut 2015/1863.

36. Det står också klart att om rådet vid någon tidpunkt i framtiden skulle bestämma sig för att återkalla det tillfälliga upphävandet och på nytt uppföra klagandena i förteckningen i syfte att på nytt införa dessa (eller liknande) åtgärder, kommer rådet att behöva ändra dessa rättsakter i överensstämmelse med detta. Klagandena kan uppenbart föra talan mot dessa rättsakter, precis som de kunde och kan i detta mål.

37. Rättsakterna som genomför den gemensamma övergripande handlingsplanen trädde i kraft den 16 januari 2016 med verkan för framtiden (*ex nunc*). Följaktligen medför nämnda rättsakter inte att rättsföljderna av 2013 års kriterier och 2013 års återupptagande i förteckningarna från respektive ikraftträdandedatum fram till den 15 januari 2016 avlägsnas från unionens rättsordning. De upphävande effekterna av åtgärderna för genomförande av den gemensamma övergripande handlingsplanen motsvarar således inte ett beslut om upphävande av domstolen eller tribunalen, eller någon annan ogiltigförklaring med verkan från och med en viss tidpunkt i det förflutna (*ex tunc*).

38. I mitt nyligen föredragna förslag till avgörande i målet Gul Ahmed Textile Mills mot rådet¹⁹ undersökte jag noggrant frågan om ett fortsatt berättigat intresse av att få saken prövad. Jag argumenterade mot att ställa *alltför höga krav* vad gäller fastställandet av ett intresse och för dess betydelse ur författningsrättslig synvinkel och att intresset måste infogas i det bredare sammanhanget av den grundläggande rätten till effektivt domstolskydd som stadfästas i artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen.²⁰ Dessa slutsatser kan överföras på förevarande mål.²¹

39. Det följer av fast praxis att även om en rättsakt som en väckt talan avser inte längre har verkan för framtiden så har en sökande ett berättigat intresse om ogiltigförklaringen av rättsakten kan medföra en fördel för denne.²²

40. Till skillnad från vad som var fallet i Bank Mellat mot rådet²³ kunde de omtvistade åtgärderna angående frysning av tillgångar påverka inte bara klagandens rättsliga ställning utan även dennes faktiska situation under perioden som föregick deras upphävande eller återkallelse. Den yrkade ogiltigförklaringen kan således i princip medföra en faktisk eller rättslig fördel för klagandena.

41. Klagandena har åberopat två grunder till stöd för sitt intresse. Dessa är intresset av att återställa deras anseende och att väcka en talan om skadestånd. Jag kommer att pröva båda var för sig.

42. För det första medgav domstolen att en klagande som yrkar ogiltigförklaring av en bestämmelse som ålägger restriktiva åtgärder eventuellt kan ha åtminstone ett ideellt intresse i att väcka talan på grundval av att en potentiell ogiltigförklaring kan mildra, om än inte helt återställa, den förlust av anseende som orsakats.²⁴

19 Förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Gul Ahmed Textile Mills Ltd mot rådet (C-100/17 P, EU:C:2018:214, punkterna 25–49).

20 EUT C 83, 2010, s 389 (nedan kallad stadgan). Se punkterna 42 och 45 i mitt förslag till avgörande.

21 Kriterierna för att bedöma intresset att föra talan i saken som ett villkor för upptagande till prövning av en talan vid tidpunkten då den anhängiggörs ska inte vara annorlunda än de som tillämpas vid bedömningen av intresset att fullfölja förfarandet. Jag delar i detta avseende generaladvokaten Mengozzis uppfattning i hans förslag till avgörande i målet Bank Mellat/rådet (C-430/16 P, EU:C:2018:345, punkt 28).

22 I ett sådant fall ankommer det på domstolen att göra en konkret bedömning av huruvida sökanden fortfarande har ett berättigat intresse av att få saken prövad, varvid hänsyn särskilt ska tas till konsekvenserna av den påstådda rättsstridigheten och arten av den skada som sökanden påstår sig ha lidit. Se dom av den 23 december 2015, Europaparlamentet/rådet (C-595/14, EU:C:2015:847, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

23 Efter ogiltigförklaring av individuella åtgärder för frysning av tillgångar i det målet invände sökandena mot åtgärder som är allmänt tillämpliga på finansiella institutioner. Generaladvokaten Mengozzi konstaterade att båda typerna av åtgärder gällde för sökandena samtidigt och att de förra (åtgärderna av individuell karaktär) hade mer långtgående effekter på deras situation. Han konstaterade därför att sökandena inte hade något berättigat intresse av att de mindre betungande allmängiltiga åtgärderna vars effekter i praktiken inte påverkade deras ställning ogiltigförklarades. I dom av den 6 september 2018 (EU:C:2018:668) instämde domstolen i den bedömningen, se punkterna 61 och 62.

24 Se, analogt, dom av den 28 maj 2013, Abdulrahim/rådet och kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, punkterna 70–72).

43. Till skillnad från i domen *Bank Mellat mot rådet*,²⁵ är åtgärderna här individuella och inte sektorsvisa. De kan därmed rimligen antas medföra att klagandenas anseende skadats, eftersom de visar den *koppling* som det internationella samfundet drar mellan de olika faktiska omständigheterna och Irans kärnvapenprogram. Vidare har de omtvistade restriktiva åtgärderna, genom att frysa delar av klagandenas tillgångar, sannolikt även påverkat klagandenas ekonomiska likviditet och därigenom även deras förmåga att fullgöra tidigare avtalsförpliktelser.

44. För *det andra* följer det av fast praxis att en sökande kan fortsätta ha ett intresse av att yrka ogiltigförklaring av en rättsakt som är till nackdel för sökanden i den utsträckning som ett konstaterande av dess rättsstridighet kan utgöra en grund för en eventuell framtida skadeståndstalan avseende skada som rättsakten orsakat.²⁶

45. Jag delar således inte rådets uppfattning att det inte är möjligt för klagandena att visa att rådet har begått en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel i unionslagstiftningen som har till syfte att ge enskilda rättigheter på grundval av att tribunalen i den överklagade domen ogillade klagandenas ansökningar i första instans.²⁷

46. Denna dom är inte slutgiltig, eftersom den har överklagats. Det är inte möjligt att dra några slutsatser om en tillräckligt klar överträdelse av en unionsbestämmelse eller avsaknaden av en sådan från den överklagade domen förrän domstolen har avgjort överklagandet.

47. Eftersom det finns ett nära rättsligt samband mellan 2013 års kriterier och 2013 års återupptagande i förteckningen,²⁸ är min bedömning ovan giltig för båda de grunder som åberopats i förevarande överklagande. Jag ser ingen anledning att bedöma intresset att få saken avseende allmänt tillämpliga kriterier för upptagande i förteckningen prövad annorlunda än intresset att väcka talan mot de individuella åtgärderna för frysning av tillgångar.

48. Jag drar slutsatsen att omständigheten att rättsakterna som genomför den gemensamma övergripande handlingsplanen, vilka trädde i kraft den 16 januari 2016, varken undergräver klagandenas fortsatta berättigade intresse av att fullfölja förfarandet inför tribunalen fram till tidpunkten då den överklagade domen meddelades²⁹ eller av att inge förevarande överklagande.

Kommissionens invändning om rättegångshinder

49. Kommissionen gör gällande att överklagandet inte kan tas upp till prövning, eftersom det i stor utsträckning upprepar de grunder och argument som klagandena tidigare åberopat vid tribunalen. Det utgör således endast en begäran om omprövning av ansökan.

25 Se dom av den 6 september 2018 i mål C-430/16 P, EU:C:2018:668, punkterna 54–59.

26 Se dom av den 31 mars 1998, Frankrike m.fl./kommissionen (C-68/94 och C-30/95, EU:C:1998:148, punkt 74).

27 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 april 2012, *Artogodan/kommissionen* (C-221/10 P, EU:C:2012:216, punkt 80 och där angiven rättspraxis). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet *Bank Mellat/rådet* (C-430/16 P, EU:C:2018:345, punkt 43).

28 Se dom av den 10 juni 1986, *Usinor/kommissionen* (81/85 och 119/85, EU:C:1986:234, punkt 13).

29 Jag noterar att detta förfarande vid tribunalen pågick vid denna tidpunkt. Det är överraskande att den överklagade domen ligger före tidpunkten då dessa åtgärder trädde i kraft, men att tribunalen trots detta inte nämnde åtgärderna eller deras effekt på klagandenas rättsliga ställning och i synnerhet på deras fortsatta berättigade intresse av att fullfölja förfarandet. Det i sig innebär emellertid inte att tribunalen har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen med avseende på klagandenas intresse, eftersom domen nödvändigtvis, om än underförstått, grundas på premissen att klagandena hade ett sådant berättigat intresse under hela förfarandet.

50. Av domstolens praxis framgår att det i ett överklagande klart ska anges på vilka punkter den överklagade domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som specifikt åberopas till stöd för yrkandena. I annat fall kan överklagandet eller grunden i fråga inte tas upp till sakprövning. Ett överklagande som inte innehåller några argument som särskilt syftar till att visa på vilket sätt domen i fråga skulle ha tillkommit genom en felaktig rättstillämpning uppfyller inte detta krav. Endast ett abstrakt angivande av grunder i överklagandet uppfyller inte kraven enligt artikel 58 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 168.1 d i domstolens rättegångsregler.³⁰

51. Vissa delar av överklagandet verkar inte uppfylla kriterierna som uppställts i ovan nämnda rättspraxis. Vissa av argumenten förtjänar dock att undersökas närmare, eftersom de väcker principiella frågor som kan diskuteras. Jag anser därför inte att överklagandet kan avvisas i sin helhet.

Överklagandet i sak

52. Klagandena har åberopat två grunder för sitt överklagande.

53. Den första grunden avser klagandenas ifrågasättande av giltigheten av 2013 års kriterier med stöd av artikel 277 FEUF.

54. Klagandena anför fem grunder till stöd för den första grunden för överklagandet. Dessa avser olika fall av påstådd felaktig rättstillämpning som tribunalen gjort sig skyldig till, avseende 1) avsaknad av rättslig grund för att anta 2013 års kriterier, 2) påstått åsidosättande av principerna om *res judicata*, rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och *ne bis in idem* liksom klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel, 3) maktmissbruk, 4) påstått åsidosättande av proportionalitetsprincipen och 5) ett oproportionerligt ingrepp i klagandenas grundläggande rättigheter.

55. Den andra grunden för överklagandet avser klagandenas direkta invändning, med stöd av artikel 263.4 FEUF, mot rättsenligheten av 2013 års återupptagande i förteckningen, genom vilket deras namn upptogs i förteckningen av enheter som är föremål för individuella åtgärder för frysning av tillgångar.³¹

56. Klagandena har anfört fyra grunder till stöd för den andra grunden för överklagandet. Dessa avser de fall av felaktig rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till, nämligen 1) de uppenbart felaktiga bedömningar som gjorts avseende att 2013 års kriterier för upptagande i förteckningen var uppfyllda, 2) det påstådda åsidosättandet av klagandenas rätt till försvar i förfarandet där de återupptogs i förteckningen, 3) det påstådda åsidosättandet av principerna om *res judicata*, rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och *ne bis in idem* liksom klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel och 4) det påstådda åsidosättandet av klagandenas rätt till försvar.

57. Tre av de fyra invändningar som gjorts inom ramen för den andra grunden för överklagandet är således desamma som tas upp i den första grunden för överklagandet.

58. De rättsakter som angrips i den andra grunden för överklagandet är emellertid av en annan rättslig karaktär. I synnerhet är deras rättsliga grund och således den typ av befogenhet som utövas av rådet för att anta dem annorlunda och omfattningen av rådets befogenhet när den antar dessa är också en annan. Följaktligen är även kriterierna för domstolsprövningen annorlunda. Jag kommer därför att bedöma dem var för sig.

30 Se dom av den 16 februari 2017, Brandconcern/EUIPO och Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

31 IRISL och Irano Mistr Shipping Co. upptogs i förteckningen på grundval av de ytterligare kriterierna medan övriga klagande upptogs på grundval av de tidigare kriterierna. Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. upptogs även på grundval av ett nytt kriterium.

Den första grunden för överklagandet

Den första grunden: ingen rättslig grund för antagandet av 2013 års kriterier

59. Tribunalen konstaterade i punkterna 60–77 i den överklagade domen att 2013 års kriterier inte är godtyckliga och att de är förenliga med proportionalitetsprincipen.

60. Klagandena har gjort gällande att rådet saknade rättslig grund för att anta 2013 års kriterier för upptagande i förteckningen. De ifrågasätter inte *valet* av rättslig grund som sådant. De argumenterar i stället för att 2013 års kriterier *går utöver tillämpningsområdet* för den rättsliga grund på vilken kriterierna antagits, eftersom dessa kriterier inte var lämpliga eller proportionerliga med avseende på det angivna målet att förmå Iran att avsluta sitt kärnvapenprogram.

61. I synnerhet har klagandena, på grundval av att tribunalen (i punkt 101 i dess dom) konstaterade att 2013 års kriterier inte krävde en koppling mellan den berörda personens eller enhetens verksamhet och spridning av kärnmaterial, gjort gällande att nämnda kriterier inte kan anses vara lämpliga här. Vidare har klagandena gjort gällande att kriteriet för åsidosättande av förbudet för Iran att sälja vapen (artikel 5 i resolution 1747 (2007)) i stället för de spridningsrelaterade förbuden (artikel 7 i resolution 1737 (2006)) varken är motiverat eller proportionerligt. De har även gjort gällande att det inte fanns någon rättslig grund för att anta kriteriet om brott mot säkerhetsrådets resolutioner, vilket var rådets skäl för att uppta IRISL i förteckningen. Följaktligen kan rådet inte göra gällande att kriteriet angående band till IRISL är nödvändigt för att motverka risken för kringgående av åtgärder för frysning av tillgångar som IRISL blivit föremål för.

62. Klagandena har dessutom kritiserat tribunalen för att den underlåtit att ta upp olika konkreta argument som de lagt fram. Dessa är följande: 1) Rådet hade inte några objektiva skäl för att ändra kriterierna för upptagande i förteckningen och har även underlåtit att motivera ändringarna. 2) I synnerhet hade rådet inte några bevis för en koppling mellan vapentransport och kärnvapenprogrammet och kunde inte på giltiga grunder anta att en sådan koppling förelåg, i synnerhet mot bakgrund av tribunalens dom från år 2013 och den omständigheten att säkerhetsrådet inte vidtog några restriktiva åtgärder mot IRISL. 3) Rådet omformulerade de befintliga kriterierna enbart för att "fånga" IRISL tillsammans med de andra klagandena.

63. Inledningsvis noterar jag, när det gäller de åtgärder där 2013 års kriterier formulerades, att rådets beslut 2013/497 grundas på artikel 29 EUF, medan rådets förordning (EU) nr 971/2013 grundas på artikel 215 FEUF. Dessa bestämmelser i fördragen ger rådet befogenhet att anta akter med allmän räckvidd som innehåller fristående restriktiva åtgärder som är distinkta från de åtgärder som säkerhetsrådet specifikt rekommenderar. Artikel 215.1 FEUF föreskriver att rådet ska "besluta om de åtgärder som krävs" för att genomföra beslut som antagits på grundval av, i synnerhet, artikel 29 EUF. Artikel 215.2 FEUF ger rådet befogenhet att besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater. Härav följer att rådet har en rättslig grund att anta åtgärder om frysning av tillgångar mot enheter som klagandena.

64. Enligt fast rättspraxis ska unionsdomstolarna vid sin domstolsprövning av restriktiva åtgärder ge rådet ett omfattande utrymme att skönsmässigt *definiera de allmänna kriterierna* för de kategorier av personer som kan omfattas av sådana åtgärder.³²

65. Det innebär inte att rådet kan agera godtyckligt. Lagenligheten hos en sådan åtgärd kan påverkas om den är *uppenbart olämplig* i förhållande till det *mål* som den behöriga institutionen eftersträvar.³³

32 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement ^{Kala} Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120), och dom av den 21 april 2015, Anbouba/rådet (C-605/13 P, EU:C:2015:248, punkt 41).

33 Dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 77).

66. Även om domstolsprövningen av bedömningen av lämpligheten hos sådana åtgärder således är begränsad, ska unionsdomstolarna säkerställa en i princip fullständig kontroll av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter med avseende på de grundläggande rättigheterna.³⁴

67. Tribunalen tillämpade denna rättspraxis korrekt.³⁵ Det framgår av domstolens fasta praxis att syftet med alla åtgärder mot Iran är att *utöva påtryckningar* mot Iran för att *förmå denna stat att upphöra med* att bedriva kärnteknisk verksamhet som är spridningskänslig och att utveckla system för kärnvapenbärare.³⁶ Denna målsättning är i linje med EU-fördragets övergripande mål för EU:s relationer med omvärlden och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (nedan kallad Gusp).³⁷ Målsättningen måste också ses i ljuset av syftena med de relevanta resolutionerna som antagits av säkerhetsrådet vars syfte är att förmå Iran att ”begränsa” programmet och ”upphöra” med vissa delar av det i syfte att upprätthålla internationell fred och säkerhet.³⁸

68. Den historiska kontexten måste också tas i beaktande när legaliteten hos kriterierna för att tillämpa frysning av tillgångar ska analyseras.³⁹ Restriktiva åtgärder mot Iran har utvecklats över tid. De är förebyggande till sin karaktär. Deras omfattning kan legitimt utvidgas (och har utvidgats) gradvis vid flera tillfällen⁴⁰ i syfte att åtgärda en upplevd brist på framgång med tidigare åtgärder.

69. I 2013 års kriterier anges lakoniskt att kriterierna för urval av personer och enheter ”bör anpassas”, utan att ange några konkreta skäl för detta.⁴¹ Det är ändå klart utifrån sammanhanget att syftet var att *utvidga* dessa kriterier till att *omfatta ytterligare kategorier* av personer eller enheter *i syfte att uppnå målen* som följer av fördragen och befintliga resolutioner som antagits av säkerhetsrådet. Det följer av rättspraxis att ett sådant mål inte är olagligt i sig.⁴² Jag kan inte godta klagandenas ej närmare styrkta påstående att det dolda syftet var att kringgå den dom som tribunalen hade meddelat år 2013.

70. Jag kommer nu att närmare undersöka lagenligheten av först kriteriet avseende brott mot säkerhetsrådets resolutioner och sedan kriteriet angående band till IRISL.

71. Inledningsvis noterar jag att båda dessa kriterier är inriktade på objektiva situationer eller omständigheter snarare än på att visa en faktisk koppling mellan personer och enheter som ska omfattas av åtgärder för frysning av tillgångar eller på deras faktiska beteende, och det huvudsakliga syftet med de restriktiva åtgärderna, i synnerhet att motverka Irans kärnvapenprogram. Domstolen har i princip godtagit tillämpningen av sådana kriterier.⁴³

34 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2014, National Iranian Oil Company/rådet, (T-578/12, ej publicerad, EU:T:2014:678, punkt 108 och där angiven rättspraxis). Domen fastställdes efter överklagande genom dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

35 Se punkt 63 i den överklagade domen.

36 Se dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 53, min kursivering.

37 Enligt artikel 3.5 EUF ska unionen i sina förbindelser med den övriga världen bidra till fred, säkerhet och skydd för de mänskliga rättigheterna samt till strikt efterlevnad och utveckling av internationell rätt, inklusive respekt för principerna i Förenta nationernas stadga. Gusp ska stödja folkrätten (artikel 21.2 b EUF), bevara freden, förebygga konflikter och stärka internationell säkerhet, i enlighet med ändamålen och principerna i Förenta nationernas stadga (artikel 21.2 c EUF).

38 Se punkt 4 och följande punkter ovan.

39 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 75), och beslut av den 1 december 2015, Georgias m.fl./rådet och kommissionen (C-545/14 P, ej publicerat, EU:C:2015:791, punkt 33).

40 Ursprungligen var kriteriet sådant att personer och enheter måste ha deltagit i eller varit direkt knutna till Irans kärntekniska verksamhet (artikel 7.2 i förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EGT L 2013, 2007, s. 1). Detta kriterium utvidgades för första gången 2010 (artikel 16.2 i förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, 2010, s. 1). Flera andra utvidgningar har skett därefter.

41 Se skäl 2 i rådets beslut 2013/497 och skäl 2 i rådets förordning (EU) 971/2013.

42 Se, analogt, dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 80).

43 Se dom av den 13 mars 2012, Tay Za/rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138, punkt 55) (individer i ledande befattningar i vissa företag som är knutna till ledarna i de berörda tredjeländerna), dom av den 22 september 2016, NIOC m.fl./rådet (C-595/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:721, punkt 89 och 90) (”ägs eller kontrolleras” av en person som är föremål för de restriktiva åtgärderna), och dom av den 28 mars 2017, Rosneft, C-72/15 (EU:C:2017:236, punkt 82 och följande punkter) (enheter som utövar ekonomisk verksamhet i en specifik sektor).

Kriteriet angående brott mot säkerhetsrådets resolutioner

72. IRISL upptogs i förteckningen på grundval av kriteriet om ”personer och enheter som har kringgått eller brutit mot bestämmelserna i [säkerhetsrådets] resolutioner 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) och 1929 (2010)”.

73. Detta kriterium lades till det befintliga kriteriet angående personer och enheter som har ”bistått angivna personer eller enheter med att kringgå eller bryta mot” nämnda bestämmelser. Utifrån detta perspektiv framstår tillägget som högst rimligt. Om det är berättigat att tillämpa restriktiva åtgärder på personer som har bistått andra personer i en olaglig verksamhet är det än mer berättigat att tillämpa sådana åtgärder på personer som själva har gjort sig skyldiga till denna olagliga verksamhet.

74. IRISL upptogs visserligen i förteckningen eftersom det hade brutit mot ett förbud som gäller vapenembargot, men säkerhetsrådets resolutioner innehåller även en mängd andra förbud, varav vissa har en mer direkt anknytning till deltagande i utvecklingen av spridningsprogrammet. I synnerhet införde säkerhetsrådet ett embargo mot överföring av känslig teknik genom resolution 1737 (2006). Säkerhetsrådet införde dessutom ett vapenembargo mot Iran genom resolution 1747 (2007).

75. Det stämmer att det inte finns något direkt samband mellan dessa två resolutioner och kärnvapenprogrammet som sådant. Tribunalen har alltså med rätta konstaterat att kriteriet angående brott mot säkerhetsrådets resolutioner inte tycks innehålla något krav på att ett sådant samband finns mellan en viss enhets agerande och kärnvapenprogrammet.⁴⁴ Detta konstaterande innebär dock inte i sig självt att valet av detta kriterium är olämpligt eller godtyckligt.

76. Tribunalen har med rätta konstaterat att syftet med resolution 1947 (2007) var att säkerställa att Irans kärntechniska program endast tjänar fredliga syften och att hindra Irans utveckling av känslig teknik till stöd för landets kärnenergiprogram och missilprogram.⁴⁵ Med beaktande av den förebyggande karaktären hos de restriktiva åtgärderna mot Iran⁴⁶ kan det vara motiverat för rådet att anse att intäkterna av vapenhandeln direkt eller indirekt skulle kunna ge Iran tillgångar eller stöd av olika slag som kan göra det möjligt för Iran att fortsätta programmet.⁴⁷ Med vetskap om att de ekonomiska resurserna kan främja ett kringgående till förmån för kärnvapenspridning i Iran⁴⁸ kan det vara motiverat för rådet att anse att brott mot vapenembargot kan främja eller stödja kärnvapenprogrammet.

77. Det stämmer visserligen att resolution 1747 (2007) inte förpliktar staterna att frysa tillgångar som tillhör personer eller enheter som agerar i strid med vapenembargot, utan uppmanar dem endast att visa vaksamhet i detta avseende. Det är dock inte utifrån denna rekommendation möjligt att dra slutsatsen att det inte finns något behov att frysa dessa enheters tillgångar,⁴⁹ och än mindre att en sådan frysning åtgärd är uppenbart olämplig för att säkerställa verkningarna av embargot.

78. Det var följaktligen inte oskäligt eller orimligt av rådet att ställa upp ett kriterium för frysning av tillgångar som förutsätter en potentiell koppling mellan brott mot vapenembargot och spridningsprogrammet, utan hinder av omständigheten att det individuella agerande som kan tillskrivas den enskilda enheten som omfattas av ett sådant kriterium inte nödvändigtvis har ett

44 Se dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137 punkterna 40 och 41).

45 Se punkt 67 i den överklagade domen.

46 Dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 44).

47 Se dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 83) och dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 80).

48 Dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 47).

49 Se, analogt, dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 57).

faktiskt direkt eller indirekt samband med programmet.⁵⁰ Ett sådant politiskt val framstår inte *a priori* som uppenbart olämpligt eller godtyckligt i ljuset av de relevanta resolutioner som antagits av säkerhetsrådet och med hänsyn till den grundläggande betydelsen av att bevara internationell fred och säkerhet.

79. Slutligen är omfattningen av detta kriterium inte begränsat till brott mot vapenembargot, utan syftar till att säkerställa att alla bestämmelser i relevanta resolutioner från säkerhetsrådet efterlevs. I motsats till vad klagandena anfört är ett kriterium som formulerats på detta sätt förenligt med målen för det system med restriktiva åtgärder som införts mot Iran. Ett kriterium som endast omfattar brott mot förbud som är direkt relaterade till spridning av kärnteknik men som inte tar hänsyn till andra förbud i relevanta resolutioner från säkerhetsrådet skulle däremot enligt min uppfattning vara mindre lämpat för att uppnå dessa övergripande mål.

80. Jag anser därför att överklagandet såvitt avser den första grundens första del, som avser kriteriet angående överträdelser av säkerhetsrådets resolutioner, ska ogillas.

Kriteriet angående band till IRISL

81. De tio företagen upptogs i förteckningen på grundval av kriterier som i huvudsak är riktade mot personer och enheter som (i) ägs eller kontrolleras av IRISL, (ii) agerar på IRISL:s vägnar, eller (iii) tillhandahåller IRISL nödvändiga tjänster.⁵¹

82. I likhet med kriteriet angående brott mot säkerhetsrådets resolutioner förutsätter inte kriteriet angående band till IRISL något samband mellan agerande som kan tillskrivas enskilda enheter som ska tas upp i förteckningen och kärnvapenprogrammet. Den omständigheten att ägas eller kontrolleras av IRISL har nämligen ingenting att göra med det individuella agerande som kan tillskrivas de enskilda berörda enheterna. Det är en objektiv omständighet bortom deras kontroll.

83. Det i sig självt gör emellertid inte kriteriet olagligt. Det framgår tydligt av rättspraxis att när tillgångarna hos en *person eller enhet som är föremål för restriktiva åtgärder* blir frysta, föreligger det en icke försumbar risk att denna enhet utövar påtryckningar på de enheter som den äger eller kontrollerar, eller som tillhör den, för att kringgå verkan av de åtgärder som vidtagits mot den. Det är således nödvändigt och ändamålsenligt att frysa tillgångarna hos sådana enheter i syfte att säkerställa att åtgärderna är effektiva och att de inte kringgås.⁵²

84. Nämnade rättspraxis avsåg risken att åtgärder för frysning av tillgångar mot personer som *själva deltar* i att främja kärnvapenprogrammet kommer att kringgås. Enligt min uppfattning föreligger i motsats till vad klagandena gjort gällande en sådan risk uppenbart också i samband med andra kriterier, inklusive sådana som inte förutsätter något samband mellan agerandet som tillskrivs en

50 Se, analogt, dom av den 1 mars 2016, National Iranian Oil Company/rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, punkt 86). Se även beslut av den 1 december 2015, Georgias m.fl./rådet och kommissionen (C-545/14 P, ej publicerat, EU:C:2015:791, punkt 34), och beslut av den 4 april 2017, Sharif University of Technology/rådet (C-385/16 P, ej publicerat, EU:C:2017:258, punkterna 59–61).

51 Se punkterna 20–27 ovan. Jag kan konstatera att det relevanta kriteriet i rådets förordning (EU) 971/2013 är klart och otvetydigt formulerat, vilket *inte* kan sägas om rådets beslut 2013/497 (som förstnämnda rättsakt syftar till att genomföra). I sistnämnda rättsakt används vid upprepade tillfällen pronomina "dem" och "deras". Vad dessa pronomener hänvisar till är dock öppet för tolkning, vilket också gör att kriteriets räckvidd är öppen för tolkning. Jag kommer inte att utveckla denna argumentationslinje, eftersom frågan inte tas upp i någon av grunderna för överklagandet.

52 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 februari 2013, Melli Bank/rådet (T-492/10, EU:T:2013:80, punkt 55). Domstolen fastställde denna dom efter överklagande genom domen av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137).

individuell person som tagits upp i förteckningen och kärnvapenprogrammet, vilket det är fråga om här. Denna rättspraxis gäller emellertid *endast* när de aktuella restriktiva åtgärderna riktas mot personer eller enheter som ägs, kontrolleras eller på annat sätt är kopplade till personer som *redan är föremål för dessa åtgärder*.⁵³

85. När 2013 års kriterier antogs var IRISL föremål för åtgärder för frysning av tillgångar.⁵⁴ Följaktligen skulle det aktuella kriteriet i princip kunna motiveras av behovet att motverka kringgående av dessa åtgärder.

86. Det finns emellertid ingen motivering i detta hänseende för kriteriet angående band till IRISL i rättsakterna som fastställer 2013 års kriterier. Det finns inte heller någon motivering i rådets beslut 2010/413/Gusp där rådet fastställde kriteriet angående band till IRISL i dess ursprungliga (snävare) form.⁵⁵ Det kan därför endast *antas* att rådet skulle ha motiverat detta kriterium med behovet att hindra kringgående av dess tidigare åtgärder mot IRISL självt.

87. I detta avseende föreskrivs i artikel 296 andra stycket FEUF i synnerhet att unionens rättsakter ska motiveras. Av en sådan motivering ska det klart och tydligt framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning.⁵⁶ Det följer av fast rättspraxis att bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF ska ske inte endast utifrån rättsaktens *ordalydelse* utan även utifrån dess *sammanhang*.⁵⁷

88. Som jag precis nämnde framgår inte av *lydelsen* några skäl som motiverar kriteriet angående band till IRISL. Jag har ovan redogjort för det *sammanhang* som 2013 års kriterier ingår i.⁵⁸

89. När 2013 års kriterier fastställdes måste rådet ha känt till följande omständigheter: För det första omfattade de restriktiva åtgärderna som antagits av säkerhetsrådet inte IRISL eller något av de tio företagen. För det andra hade rådet – trots att ha anfört tre incidenter där IRISL brutit mot säkerhetsrådets resolution 1747 (2007) – inte kunnat styrka att IRISL gett stöd till kärnvapenprogrammet.⁵⁹ För det tredje hade rådet inte lyckats framlägga någon bevisning som styrker att IRISL kan hänföras till den iranska staten, det vill säga att enheten deltar i utövandet av den offentliga makten eller styr en offentlig förvaltning under myndigheternas kontroll.⁶⁰ Följaktligen kunde rådet inte förlita sig på en *presumption* om samband av något slag mellan IRISL och Iran eller dess kärnvapenprogram för att motivera att kriteriet angående band till IRISL var uppfyllt, i synnerhet då tillämplig lagstiftning inte innehåller några bestämmelser i detta avseende.⁶¹

53 Se dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137 punkterna 39 och 75–79), och dom av den 20 februari 2013, Melli Bank/rådet (T-492/10, EU:T:2013:80, punkterna 55 och 56).

54 Se punkterna 14–19 ovan. Trots att tribunalen fastställde att 2010 års upptagande i förteckningen av IRISL var rättsstridigt, bibehöll den dess rättsliga verkningar fram till den 26 november 2013 (se tribunalens dom från år 2013, punkt 82). Följaktligen var frysningen av IRISL:s tillgångar vid tidpunkten då 2013 års kriterier antogs i kraft, vilket kunde motivera tillämpningen av kriteriet som avsåg att motverka kringgående av åtgärden, även om det bara var för kortare tid än en månad framåt.

55 Det är riktigt att skäl 7 i det beslutet ger stöd för det kriterium för uppförande på förteckningen som anges i artikel 20.1 a i beslutet och ger rådet möjlighet att frysa tillgångar tillhörande *IRISL-enheter som angetts* av säkerhetsrådet i *bilaga III* till resolution 1929 (2010). Ingen av klagandena anges dock i den bilagan (se punkterna 9 och 10 ovan). Nämnda skäl kan uppenbart inte utgöra grund för artikel 20.1 b i beslutet, som etablerar fristående, kompletterande restriktiva åtgärder från unionens sida rörande *andra enheter* (inbegripet klagandena).

56 Se, bland annat, dom av den 18 juni 2015, Estland/parlamentet och rådet (C-508/13, EU:C:2015:403, punkt 60), och dom av den 3 mars 2016, Spanien/kommissionen (C-26/15 P, EU:C:2016:132, punkterna 30 och 31).

57 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 februari 1990, Delacre m.fl./kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, punkt 16 och där angiven rättspraxis), och dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkt 53 och där angiven rättspraxis).

58 Se punkterna 4–19 ovan.

59 Se tribunalens dom från år 2013, punkt 67.

60 Dom av den 29 januari 2013, Bank Mellat/rådet (T-496/10, EU:T:2013:39, punkt 42). I sin analys tog domstolen hänsyn till Europadomstolens dom i målet Islamic Republic of Iran Shipping Lines/Turkiet (CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, punkterna 79 och 80).

61 Se dom av den 4 juni 2014, Sedghi och Azizi/rådet (T-66/12, ej publicerad, EU:T:2014:347, punkt 69).

90. Rådet kan visserligen ha tagit hänsyn till att IRISL var det största rederiet i Iran⁶² och att Europeiska rådet hade uppmanat rådet att införa restriktiva åtgärder, bland annat för ”den iranska transportsektorn, särskilt [IRISL] och dess dotterbolag”.⁶³ Faktum kvarstår att det inte finns någon motivering för fastställandet av kriteriet angående band till IRISL i de relevanta rättsakterna från rådet. En sådan situation strider mot statens motiveringsskyldighet enligt artikel 296 FEUF. Det gör det också omöjligt för domstolen att utöva sin behörighet att pröva kriteriets lämplighet i förhållande till målsättningarna det ska uppnå. Genom att inte fastställa detta har tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning.

91. Den första grunden som åberopats till stöd för den första grunden till överklagandet ska således godtas och den överklagade domen upphävas i den delen. Kriteriet angående band till IRISL är således ogiltigt. Eftersom 2013 års återupptagande av klagandena i förteckningen grundade sig på just det kriteriet, ska det upptagandet också förklaras ogiltigt.

Den andra grunden: påståendet att fastställandet av kriterierna för upptagande i förteckningen åsidosätter principerna om res judicata, rättssäkerhet, skyddet av berättigade förväntningar och ne bis in idem samt klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel

92. I punkterna 79–90 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att 2013 års kriterier är förenliga med principerna om *res judicata*, rättssäkerhet, skyddet av berättigade förväntningar och *ne bis in idem* samt att de inte åsidosätter klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel.

Den första delen: principen om res judicata

93. Klagandena har argumenterat för att tribunalen underlät att beakta att rådet genom att anta 2013 års kriterier kringgick tribunalens dom från år 2013 och därigenom åsidosatte principen om *res judicata*.

94. Principen om *res judicata* kan ha olika innebörd i olika nationella rättsordningar. Det står emellertid klart att följden av att en dom är *res judicata* inom unionsrätten innebär att den utgör hinder för att pröva en talan, om denna talan och den talan som gett upphov till den aktuella domen har samma parter, samma föremål och grundar sig på samma omständigheter.⁶⁴ *Res judicata* omfattar endast de faktiska och rättsliga omständigheter som *faktiskt* eller *nödvändigtvis* prövats i den berörda domen.⁶⁵

95. Klagandenas argument förefaller dock snarare aktualisera den mer allmänna frågan huruvida rådet har iakttagit gränserna för dess behörighet genom att rätta sig efter nämnda dom.

96. Unionslagstiftarens ställning påverkas sannolikt endast mycket sällan och under väldigt speciella omständigheter av tidigare domar. Det har definitivt inte skett här.

97. I vilken omfattning påverkade tribunalens dom från år 2013 rådets behörighet att agera enligt artikel 29 EUF och artikel 215 FEUF?

62 Se tribunalens dom från år 2013, punkt 21.

63 Se punkt 13 ovan.

64 Dom av den 25 juni 2010, Imperial Chemical Industries/kommissionen (T-66/01, EU:T:2010:255, punkterna 196–198).

65 Beslut av den 28 november 1996, Lenz/kommissionen (C-277/95 P, EU:C:1996:456, punkt 50).

98. Enligt artikel 266 FEUF ska den institution vars rättsakt har ogiltigförklarats vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa den dom där rättsakten ogiltigförklarades. När den genomför en sådan dom har den berörda institutionen dock ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller valet av åtgärder. Åtgärderna ska emellertid vara förenliga med *domslutet* i den aktuella domen samt med de *domskäl* som utgör det nödvändiga stödet för detta, i den utsträckning som de är nödvändiga för att fastställa den exakta betydelsen av *vad som fastställs* i domslutet.⁶⁶

99. Jag har annorstädes noterat att även om ogiltigförklaring av en rättsakt ofta får institutionen i fråga att anta en ny rättsakt som inte upprepar den rättsstridighet som fastställts av domstolen är detta inte det enda sättet att följa domen.⁶⁷ Det är i synnerhet om ogiltigförklaringen är tillräcklig för att undanröja den rättsstridighet som konstaterats av domstolen som den berörda institutionen inte behöver vidta några ytterligare åtgärder. Så var uppenbart fallet här.

100. Syftet med 2013 års kriterier var, vid en naturlig läsning av ordalydelsen, att ändra de allmänt tillämpliga kriterierna i syfte att kunna anta enskilda rättsakter med verkan för framtiden (*ex nunc*).⁶⁸ Klagandena gör därför oriktigt gällande att syftet med eller följden av 2013 års kriterier och 2013 års återupptagande i förteckningen var att föra upp deras namn i förteckningarna över enheter som är föremål för åtgärder för frysning av tillgångar med retroaktiv verkan (*ex tunc*).

101. Det följer av fast rättspraxis att en institution vars rättsakt blivit ogiltigförklarad kan vara skyldig att *avstå från att anta en identisk rättsakt*.⁶⁹ Den måste säkerställa att de rättsakter som ska ersätta den ogiltigförklarade rättsakten inte är behäftade med *samma rättsstridigheter* som de som fastslagits i domen om ogiltigförklaring.⁷⁰ Den är även skyldig att säkerställa att ny lagstiftning som antagits efter domen som ogiltigförklarade den tidigare rättsakten inte innehåller *bestämmelser med samma effekt* som de bestämmelser som ogiltigförklarades.⁷¹

102. I vilket avseende var tribunalens dom från år 2013 slutgiltig? Annorlunda uttryckt: vad är räckvidden för den *res* som faktiskt var *judicata* av tribunalen?

103. I nämnda dom konstaterade tribunalen i synnerhet att rådet inte hade motiverat sitt påstående att IRISL – genom att vid tre tillfällen ha transporterat militär materiel i strid med förbudet i punkt 5 i säkerhetsrådets resolution 1747 (2007) – har gett stöd till kärnvapenspridning i den mening som avses i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och artikel 7.2 i förordning nr 423/2007. Följaktligen ogiltigförklarade tribunalen rådets beslut 2010/413/Gusp såvitt avsåg upptagandet av IRISL i förteckningarna över personer som är föremål för åtgärder för frysning av tillgångar.⁷²

104. Den felaktiga rättstillämpning som ledde till ogiltigförklaringen av de i det målet omtvistade åtgärderna för frysning av tillgångar var således ett processuellt fel som begicks av rådet (då det inte var ”tillräckligt motiverat”) och inte ett materiellt fel. Den överklagade domen fastställer – enligt min uppfattning, korrekt – att tribunalens dom från år 2013 ”inte prövade huruvida kriterierna i artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och artikel 23.2 a och b i förordning nr 267/2012 var giltiga i deras på de faktiska omständigheterna i det aktuella målet tillämpliga lydelse.”⁷³

66 Dom av den 15 mars 2018, Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187, punkt 87), min kursivering.

67 Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/McBride m.fl. (C-361/14 P, EU:C:2016:25, punkt 70).

68 Jag kommer att analysera detta argument i detalj med avseende på den andra grunden för överklagandet i punkterna 117–128 nedan.

69 Dom av den 6 juni 2013, Ayadi/kommissionen (C-183/12 P, ej publicerad, EU:C:2013:369, punkt 18).

70 Dom av den 14 september 1999, kommissionen/AssiDomän Kraft Products m.fl. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, punkterna 50 och 56).

71 Dom av den 26 april 1988, Asteris m.fl./kommissionen (97/86, 99/86, 193/86 och 215/86, EU:C:1988:199, punkt 29). De effekter av ett tidigare domstolsavgörande som identifieras i denna punkt framstår som konkreta uttryck för den bredare rättsstatsprincipen snarare än effekterna av principen om *res judicata* i sig.

72 Se punkt 18 ovan.

73 Se punkt 80 i den överklagade domen. Om tribunalen hade ogiltigförklarat kriterierna hade det naturligtvis inte varit tillåtet för rådet att upprätthålla dem och, i ännu mindre utsträckning, återuppta vissa enheter i förteckningen på grundval av dessa.

105. Jag anser att detta är fallet trots att tribunalens dom från år 2013 ogiltigförklarade åtgärderna för frysning av tillgångar mot de tio företagen eftersom ”det ... inte på ett giltigt sätt fastställts att IRISL hade gett stöd till spridning av kärnmaterial” och trots att ”de andra sökandena faktiskt ägdes eller kontrollerades av IRISL eller hade agerat för dess räkning”⁷⁴ och följaktligen i princip omfattades av det aktuella kriteriets räckvidd.

106. Det följer att varken principen om *res judicata* eller artikel 266 FEUF utgjorde hinder för rådet att upprätthålla de befintliga kriterierna. Eftersom rådet har ett visst handlingsutrymme när den definierar unionens yttre agerande, kunde dessa principer *a fortiori* inte hindra rådet från att ändra dessa kriterier, vilket tribunalen korrekt påpekat, i syfte att mer effektivt uppnå målet att utöva påtryckningar på Iran för att staten ska upphöra med sitt kärnvapenprogram.⁷⁵

Den andra delen: principen om ne bis in idem

107. Enligt artikel 50 i stadgan får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen. Principen *ne bis in idem* utgör således hinder för kumulering, både vad avser förfaranden och påföljder *av straffrättslig karaktär*, i den mening som avses i nämnda artikel, när de gäller samma sakförhållanden och riktas mot samma person.⁷⁶ Vad gäller bedömningen av om sådana förfaranden och sådana påföljder som är i fråga i det nationella målet har straffrättslig karaktär, är tre kriterier relevanta enligt domstolens praxis: 1) den rättsliga kvalificeringen av lagöverträdelsen i den nationella rätten, 2) lagöverträdelsens inneboende art, och 3) arten av och strängheten i den sanktion som den berörde kan åläggas.⁷⁷

108. Jag kan inte se hur denna princip kan hindra rådet från att tillämpa de ändrade kriterierna för första gången på vissa av klagandena⁷⁸ eller tillämpa samma allmänna kriterier för andra gången på andra.

109. Det framgår tydligt av bestämmelserna i både resolution 1737 (2006) (i synnerhet artikel 2 och 12) och rådets beslut 2010/413 (i synnerhet skäl 9) att syftet med de restriktiva åtgärder som vidtagits mot Iran är *preventiva till sin art* i den meningen att deras syfte är att förhindra en kärnvapenspridning i denna stat.⁷⁹

110. Härav följer att de omtvistade restriktiva åtgärdernas syfte inte är att *straffa* eventuellt felaktigt agerande som de berörda personerna har gjort sig skyldiga till.⁸⁰ Eftersom de tillgångar som tillhör de personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna enligt 2013 års kriterier inte har beslagtogs såsom vinning av brott utan i stället frusits som en förebyggande åtgärd, utgör dessa åtgärder inte straffrättsliga sanktioner. De innebär inte heller någon straffrättslig anklagelse.⁸¹

74 Se punkt 77 i tribunalens dom från år 2013.

75 Se punkt 82 i den överklagade domen. Jag undersöker frågan huruvida dessa principer hindrade rådet från att återuppta vissa av klagandena i förteckningen på grundval av *samma kriterier* och *samma faktiska omständigheter* som de som utgjorde grunden för 2010 års upptagande i förteckningen med avseende på den tredje delgrunden för den andra grunden för överklagandet (se punkt 195 och följande punkter nedan).

76 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 34).

77 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 juni 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punkt 37).

78 2013 upptogs IRISL på grundval av det nya kriteriet avseende brott mot säkerhetsrådets resolutioner. Irano Misor Shipping Co. och Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. upptogs på grundval av det nya kriteriet rörande tillhandahållande av nödvändiga tjänster till IRISL. I sistnämnda fall tillämpades det nya kriteriet parallellt med det ”gamla” kriteriet rörande att agera på IRISL:s vägnar. De andra klagandena upptogs i förteckningen på grundval av kriterier som var i princip identiska år 2010 och år 2013.

79 Dom av den 21 december 2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 44).

80 Domstolen anmärkte i synnerhet på att de olika bestämmelserna i de omtvistade rättsakterna om frysning av penningmedel är avfattade i allmänna termer, utan hänvisning till något *beteende före beslutet* om frysning av penningmedel (dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 85)).

81 Dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 111).

111. Rådets beslut att tillämpa åtgärder för frysning av en persons eller enhets tillgångar innebär inte ett konstaterande av att någon brottslig handling har begåtts, utan det har antagits inom ramen för och i syfte att genomföra en administrativ process vars *funktion är att vara en säkerhetsåtgärd* och alltså syftar till att hindra berörda personer och enheter från att begå vissa handlingar som är otillåtna enligt internationell rätt. Det enda syftet med denna process är att göra det möjligt för rådet att utöva påtryckningar på Iran i syfte att hindra eller bromsa dess kärnvapenprogram på ett ändamålsenligt sätt.⁸²

112. Dessa åtgärder saknar därför varje straffrättslig aspekt. Följaktligen är inget av de tre villkor som anges i punkt 107 ovan uppfyllt. Det följer att principen *ne bis in idem* inte är tillämplig inom ramen för restriktiva åtgärder som rådet antagit – såsom 2013 års kriterier i förevarande fall – på grundval av den behörighet som rådet tilldelats genom artikel 29 EUF och artikel 215 FEUF.

113. I synnerhet kan tribunalens dom från år 2013, som ogiltigförklarar de åtgärder för frysning av tillgångar som tidigare riktats mot klagandena, således inte anses innebära att de blivit ”frikänd[a] genom en lagakraftvunnen brottmålsdom” i den mening som avses i artikel 50 i stadgan. Klagandenas argument i denna del kan således inte godtas.

Den tredje delen: principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar

114. Klagandena har i huvudsak gjort gällande att principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar i förening med tribunalens dom från år 2013 gjorde att rådet inte hade rätt att vidta några ytterligare åtgärder mot dem.

115. Tribunalen erinrade helt riktigt om att rättssäkerhetsprincipen enligt fast rättspraxis kräver att unionens lagstiftning ska vara entydig och dess tillämpning förutsebar för de enskilda.⁸³

116. Klagandena har inte kunnat påvisa att någon aspekt av 2013 års kriterier var oklar eller otydlig. De har inte heller påpekat något avsnitt i tribunalens dom från år 2013 som kan ge upphov till en berättigad förväntning som innebär att rådet hindras från att vidta ytterligare åtgärder på grundval av lagstadgade kriterier och processer och med stöd av lämplig bevisning som kan medföra att de återupptas i förteckningen. Detta argument är således uppenbart ogrundat.

117. Klagandena har också gjort gällande att rådet agerade rättsstridigt när det behöll kriterier som hänvisade till agerande, fakta eller omständigheter som förelåg innan nämnda kriterier antogs eller som rentav var okända för rådet vid den tidpunkten. De har inte angett någon rättsprincip eller bestämmelse i fördragen som grund för detta påstående, utan har gjort gällande att rådets agerande gav kriterierna ”retrospektiv” effekt.

118. Först och främst är restriktiva åtgärder förebyggande till sin karaktär. Inom det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har, kan det i dess egenskap av unionslagstiftare fastställa kriterier för att tillämpa restriktiva åtgärder av olika slag. Deras karaktär och innehåll är beroende av det syfte som eftersträvas.

119. Själva beskaffenheten av åtgärderna som syftar till att motverka riskerna med Irans kärnvapenprogram är sådan att de utgör ett *svar*, baserat på viss allmän eller specifik kunskap, på situationen i denna stat. Om rådet exempelvis anser att brott mot bestämmelser i säkerhetsrådets resolutioner medför en fördel för kärnvapenprogrammet eller det är sannolikt att de kommer att göra

82 Dom av den 14 oktober 2009, Bank Melli Iran/rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, punkt 68), som citeras av generaladvokaten Bot i hans förslag till avgörande i målet rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, punkt 106).

83 Se punkt 192 i den överklagade domen där tribunalen hänvisar till punkt 77 i domen av den 14 oktober 2010, Nuova Agricast och Cofra/kommissionen (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

det i framtiden, är det skäligt att rådet fastställer ett kriterium angående sådana brott. De restriktiva åtgärderna som syftar till att motverka risken för internationell terrorism illustrerar samma sak.⁸⁴ De är till sin beskaffenhet baserade på nationella beslut som rör tidigare agerande som kan tillskrivas personer eller grupper som utgör en sådan risk.⁸⁵

120. För det andra är dessa kriterier oundvikligen *framåtblickande*. De är avsedda att tillämpas ändamålsenligt på framtida agerande eller en framtida situation.

121. Rådet kan således välja att upprätta kriterier som hänvisar allmänt till kategorier av omständigheter som föregick antagandet av dessa kriterier. Omständigheterna avseende ett individuellt upptagande i förteckningen kan emellertid endast bli kända för rådet i efterhand. Rådet kan, när det formulerar kriterierna, uppenbart vilja hänvisa bakåt i tiden till de omständigheter som föranledde att dessa kriterier antogs, med hänsyn till de risker som de bevisligen utgjorde vid den tidpunkten.

122. Klagandenas argument leder till den paradoxala slutsatsen att rådet skulle vara tvunget att bevilja personer och enheter för vilka det mot bakgrund av unionslagstiftningens syften var *känt att de utgör erkända risker* eller vilka faktiskt *utgör sådana risker* ovillkorlig immunitet, trots att dessa omständigheter inte var kända vid den tidpunkt då kriterierna för upptagande i förteckningen antogs. Det skulle innebära att unionslagstiftarens enda möjlighet är att rikta sig mot personer och enheter för vilka det mot bakgrund av dessa legitima syften *inte var känt* att de utgör sådana risker eller vilka faktiskt *inte utgjorde sådana risker*.

123. Om klagandenas argument godtas skulle det innebära att rådet (till exempel) skulle behöva styrka att en viss enhet aktivt har gett stöd till kärnvapenprogrammet efter att det relevanta kriteriet fastställdes, eller styrka att en viss enhet bildades, förvärvades eller effektivt kom att kontrolleras av en enhet som omfattas av restriktiva åtgärder först efter denna tidpunkt.

124. I det första exemplet skulle rådet endast kunna "aktivera" det relevanta kriteriet om det kan styrka att de restriktiva åtgärderna inte lyckades förhindra förverkligandet av den risk som de var avsedda att förhindra. I det andra exemplet skulle rådet behöva nå upp till ett beviskrav som med hänsyn till de iranska myndigheternas systematiska vägran att samarbeta med det internationella samfundet i de flesta fall skulle vara praktiskt oöverstigligt.

125. Det är uppenbart att detta skulle innebära att de restriktiva åtgärderna förlorar sin ändamålsenliga verkan och i praktiken skulle göra att de befogenheter som fördragets upphovsmän tilldelat unionen genom artikel 29 EUF och artikel 215 FEUF skulle bli verkningslösa.

126. Det finns inga bestämmelser i fördragen eller allmänna unionsrättsliga principer som innebär – och än mindre kräver – en sådan drakonisk begränsning av de befogenheter som dessa bestämmelser tilldelar rådet.

84 Dessa åtgärder tillämpas på grundval av rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, 2001, s. 93) i ändrad lydelse.

85 Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i rådet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723, punkt 77 och följande punkter, i synnerhet punkt 79).

127. Jag har redan dragit slutsatsen att restriktiva åtgärder inte innebär en straffrättslig sanktion eller innehåller någon annan straffrättslig aspekt.⁸⁶ Det följer att den allmänna principen *nulla poena sine lege* inte är tillämplig i detta sammanhang.⁸⁷ Detsamma gäller principen om att straffrättsliga bestämmelser inte får ges retroaktiv verkan.⁸⁸

128. Följaktligen gjorde sig tribunalen inte skyldig till felaktig rättstillämpning, trots att den inte prövade klagandenas argument i förhållande till dessa två principer, när den inte godtog detta argument i punkterna 88 och 89 i den överklagade domen.

129. Tribunalen erinrade också helt riktigt om att rätten att åberopa principen om skydd för berättigade förväntningar tillkommer varje person som genom tydliga försäkringar från en av unionens institutioner har ingetts grundade förhoppningar. När en försiktig och medveten ekonomisk aktör kan förutse att en unionsåtgärd kommer att vidtas som kan påverka hans intressen, kan han emellertid inte åberopa denna princip när denna åtgärd har vidtagits.⁸⁹

130. Varken den omständigheten att tribunalen i sin dom från år 2013 upprätthöll verkningarna av de upphävda rättsakterna genom vilka klagandena ursprungligen blev föremål för åtgärder för frysning av tillgångar fram till dess att domen hade vunnit laga kraft, eller den omständigheten att rådet beslutade att inte överklaga domen, kan anses grunda en berättigad förväntning att rådet därefter skulle avhålla sig från att ändra de allmänna kriterierna eller från att på nytt uppta klagandenas namn i förteckningen över personer som är föremål för åtgärder för frysning av tillgångar (oavsett om det sker på grundval av befintliga kriterier eller ändrade kriterier).

131. Så är desto tydligare fallet, då tribunalen uttryckligen i punkt 64 i nämnda dom angav att det stod rådet fritt att i egenskap av lagstiftare utöka omfattningen av de situationer där restriktiva åtgärder kan antas.

132. Tribunalen har följaktligen inte gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i den överklagade domen genom att ogilla klagandenas talan såvitt avser argumentet rörande berättigade förväntningar.

Den fjärde delen: rätten till ett effektivt rättsmedel

133. Klagandena har gjort gällande att tribunalen borde ha fastställt att rådet inte fick föra upp dem på nytt i förteckningen i avsaknad av nya omständigheter eller nya objektiva motiverade skäl. Tribunalens underlåtenhet att göra ett konstaterande i detta avseende innebar ett åsidosättande av klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i stadgan.

134. För det första togs detta argument inte upp inför tribunalen utan först i överklagandet. Det stämmer visserligen att tribunalen nämnde denna princip i punkt 172 i den överklagade domen, men endast som svar rörande grunden avseende åsidosättande av rätten till försvar. Det argument som klagandena tar upp här utgör således en ny grund som inte kan prövas inom ramen för ett överklagande enligt artikel 170.1 i domstolens rättegångsregler.⁹⁰

⁸⁶ Se punkterna 110–112 ovan.

⁸⁷ Denna princip, som är stadfäst i artikel 49.1 i stadgan, är ett konkret uttryck för rättssäkerhetsprincipen i samband med tillämpningen av straffrättsliga sanktioner.

⁸⁸ Denna princip kan härledas ur den princip som stadfästs genom artikel 49 i stadgan, nämligen att straff och påföljder måste vara föreskrivna enligt lag.

⁸⁹ Se punkt 191 i den överklagade domen som hänvisar till domen av den 16 december 2010, Kahla Thüringen/kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, punkt 63).

⁹⁰ Se även, exempelvis, dom av den 21 september 2010, Sverige och API/kommissionen och kommissionen/API (C-514/07 P, C-528/07 P och C-532/07 P, EU:C:2010:541, punkterna 125 och 126).

135. För det andra grundas detta argument, trots att det utgör en del av invändningen avseende rättsstridighet, på de omständigheter som är hänförliga till 2013 års återupptagande i förteckningen. Jag kan inte se hur dessa omständigheter, som inträtt efter att 2013 års kriterier antogs, kan påverka lagenligheten av dessa åtgärder. Detta argument ska således anses verkningslöst.

136. Slutligen vill jag påpeka det uppenbara att klagandena både hade en möjlighet att ifrågasätta att de upptogs på förteckningen från början och att de även gjorde detta med framgång. Tribunalens dom från år 2013 ogiltigförklarade åtgärderna för frysning av tillgångar som rådet infört år 2010 från och med den 27 november 2013 och avlägsnade därigenom dessa åtgärder från unionens rättsordning med retroaktiv verkan. Om klagandena så önskat, hade ogiltigförklaringen kunnat utgöra grund för en talan om ersättning för eventuell skada som de åsamkats.

137. Den omständigheten att rådet beslutade att ändra kriterierna för upptagande i förteckningen och sedan tillämpade de ändrade kriterierna på klagandena påverkar inte deras ställning retroaktivt. Det undergräver varken fördelen de vann genom ogiltigförklaringen eller deras rätt till ett effektivt rättsmedel.

138. Klagandena kan fortfarande med framgång utnyttja sin rätt till ett effektivt rättsmedel i framtiden. Om de når framgång med förevarande talan kommer de att återställas till sin ursprungliga ställning och kommer, om de så önskar, att kunna begära ersättning för eventuell skada som de har lidit på grund av de ogiltigförklarade åtgärderna.

139. I detta avseende missar klagandenas argument om de påstått "illusoriska" utsikterna att få en tillfredsställande ersättning poängen. Det följer av fast rättspraxis att en talan om skadestånd ger tillgång till rättslig prövning men inte är en del av systemet för rättslig överprövning. Den omständigheten att en sådan talan kanske inte når framgång, i synnerhet om ogiltigförklaringen av rättsstridiga restriktiva åtgärder i sig kan utgöra en form av ersättning för ideell skada,⁹¹ innebär inte att den berörda individen nekats tillgång till ett effektivt domstolsskydd.⁹²

140. Slutligen verkar det sannolikt att det egentliga skälet till klagandenas missnöje är den omständigheten att de – trots ogiltigförklaringen genom tribunalens dom från år 2013 – har varit föremål för åtgärder för frysning av tillgångar utan avbrott sedan år 2010. Det är emellertid konsekvensen av den *kombinerade effekten* av de två uppsättningarna restriktiva åtgärder som rådet antagit (de omtvistade åtgärderna i fallet som ledde fram till tribunalens dom från år 2013 och de omtvistade åtgärderna i förevarande fall) och tribunalens beslut i dess dom från år 2013 att upprätthålla verkningarna av de upphävda rättsakterna med stöd av artikel 264 andra stycket FEUF.⁹³

141. Om det inte hade varit för detta senare beslut skulle åtgärderna som ogiltigförklarats därigenom ha upphört att gälla vid tidpunkten för avgörandet i det målet (den 16 september 2013). Följaktligen är den omständigheten att klagandena har varit föremål för oavbrutna åtgärder för frysning av tillgångar *inte* hänförlig till 2013 års kriterier. Det är härvidlag av vikt att klagandena aldrig försökte få lagenligheten av denna aspekt av tribunalens avgörande prövat. Det förefaller mig vara tillräckligt för att avfärda klagandenas argument att rådet åsidosatte deras rätt till ett effektivt rättsmedel.

Slutsats avseende den andra grunden

142. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser jag att överklagandet såvitt avser den andra grunden delvis ska ogillas och delvis avvisas.

91 Se, i detta avseende, dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 49).

92 Se, exempelvis, dom av den 12 september 2006, Reynolds Tobacco m.fl./kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, punkterna 82–84).

93 Se punkterna 80–83 i tribunalens dom från år 2013.

Den tredje grunden: antagandet av 2013 års kriterier utgjorde maktmissbruk

143. I punkterna 91–95 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att rådet inte gjort sig skyldigt till maktmissbruk genom att anta 2013 års kriterier.

144. Klagandena har gjort gällande att rådet inte hade något giltigt skäl att ändra kriterierna för upptagande i förteckningen förutom att rådet ville rikta åtgärder mot dem personligen. De har särskilt ifrågasatt tribunalens konstaterande att återinförandet av kriteriet angående band till IRISL var i överensstämmelse med målen med Gusp omedelbart efter det att tribunalen i sin dom från år 2013 hade fastställt att det inte fanns någon grund för att inkludera IRISL.

145. Enligt fast rättspraxis innebär en rättsakt maktmissbruk endast om det på grundval av objektiva, relevanta och samstämmiga uppgifter kan antas att den har antagits uteslutande, eller åtminstone huvudsakligen, för att uppnå andra mål än dem som angetts eller för att kringgå ett förfarande som särskilt föreskrivs i fördraget för att bemöta svårigheter i det enskilda fallet.⁹⁴

146. I förevarande fall är det tydligt att rådets målsättning med att anta 2013 års kriterier var att *utvidga* de tidigare kriterierna för upptagande i förteckningen i syfte att *omfatta ytterligare kategorier* av personer eller enheter för att uppnå de bredare målsättningarna att utöva påtryckningar mot Iran för att förmå denna stat att upphöra med att bedriva kärnteknisk verksamhet som är spridningskänslig, och att utveckla system för kärnvapenbärare. Denna målsättning är helt i linje med de bredare målsättningarna med EU-fördraget avseende unionens yttre relationer och Gusp.⁹⁵

147. Följaktligen är det inte i sig otillåtet för rådet att anta kriterier med allmän giltighet i syfte att omfatta en specifik grupp av enheter i avsikt att uppnå dessa målsättningar mer effektivt.

148. Klagandena har inte framlagt någon form av bevis för att det enda eller åtminstone dominerande syfte som rådet eftersträvade när det antog 2013 års kriterier inte var det som anges ovan.

149. Huruvida rådet motiverade 2013 års kriterier tillräckligt och huruvida de är ändamålsenliga för att uppnå det eftersträvade syftet är separata frågor som inte har någon relevans för mina slutsatser med avseende på påståendet om maktmissbruk.⁹⁶

150. Jag konstaterar därför att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastställde att rådet inte överträtt sina befogenheter.

Den fjärde grunden: antagandet av 2013 års kriterier stred mot klagandenas rätt till försvar

151. I punkterna 96–99 i den överklagade domen fastställde tribunalen att rådet inte åsidosatte klagandenas rätt till försvar genom att anta 2013 års kriterier.

152. Klagandena gör gällande att eftersom kriteriet angående band till IRISL uttryckligen angav IRISL och alltså var ett kriterium som direkt avsåg denna enhet, var rådet skyldigt att meddela dem om de planerade ändringarna. Tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte konstatera detta.

153. I artikel 41.2 a i stadgan föreskrivs att var och en har rätt att bli hörd innan en enskild åtgärd som skulle beröra honom eller henne negativt vidtas mot honom eller henne. Det är således uppenbart att föreskriften endast avser enskilda åtgärder.

94 Dom av den 15 maj 2008, Spanien/rådet (C-442/04, EU:C:2008:276, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

95 Se punkterna 67 och 68 ovan.

96 Jag undersökte dessa frågor under den första grunden för överklagandet (se punkt 72 och följande punkter).

154. Tribunalen har konstaterat att rättspraxis om rätten att yttra sig inte kan utsträckas till att gälla lagstiftningsförfaranden som utmynnar i normativa bestämmelser som innebär val av ekonomisk politik och tillämpas på alla berörda aktörer.⁹⁷ När det däremot gäller rättsakter med allmän räckvidd som föreskriver individuella åtgärder för frysning av tillgångar som en del av Gusp (som således har en dubbel karaktär såtillvida att de samtidigt har allmän räckvidd men direkt och personligen berör personerna som omfattas av dessa rättsakter),⁹⁸ har domstolen konstaterat att rätten att yttra sig som tillkommer en person som berörs av dessa åtgärder för frysning av tillgångar är fullt tillämpliga så att denne ska ges tillfälle att effektivt yttra sig om de omständigheter som har lagts dem till last.⁹⁹

155. Det är ostridigt att de tio företagen inte berörs individuellt av kriteriet angående band till IRISL. 2013 års kriterier är rättsakter med allmän räckvidd som är tillämpliga på en kategori av personer och enheter som definieras på grundval av objektiva, abstrakta villkor. Klagandena har inte ifrågasatt detta.

156. Trots att IRISL uttryckligen omnämns i de omtvistade rättsakterna är jag inte övertygad om att IRISL kan visa att det är direkt och personligen berört av dem, inte minst eftersom IRISL inte har angett något konkret argument som visar hur de nämnda rättsakterna påverkar dess situation.

157. Även om IRISL gjorde det, skulle det inte stödja IRISL:s sak, eftersom talan såvitt avser dess invändning om rättsstridighet i sådana fall ska avvisas som ett försök att kringgå tidsfristerna som föreskrivs i artikel 263 sjätte stycket FEUF.¹⁰⁰

158. Om tribunalen underlät att diskutera denna sista möjlighet är det ändå inte ett fel som kan påverka målets utgång och således medföra att den överklagade domen ska ogiltigförklaras. Jag förslår därför att domstolen ska avvisa talan såvitt avser den fjärde grunden, eller i vart fall ogilla densamma.

Den femte grunden: antagandet av 2013 års kriterier utgjorde en oproportionerlig inskränkning av klagandenas grundläggande rättigheter

159. I punkterna 100–105 i den överklagade domen fastställde tribunalen att 2013 års kriterier inte utgjorde ett oproportionerligt åsidosättande av klagandenas grundläggande rättigheter.

160. Klagandena verkar ha gjort gällande att 2013 års kriterier är oproportionerliga i den utsträckning som de inte förutsätter en koppling mellan personerna som ska upptas i förteckningen och kärnvapenprogrammet. Eftersom kriterierna orsakade allvarlig skada för klagandenas anseende och affärsverksamhet utgjorde de en oproportionerlig inskränkning av deras grundläggande rättigheter.

161. I samband med restriktiva åtgärder tillåter artikel 52.1 i stadgan begränsningar i utövandet av de rättigheter som anges i den, under förutsättning att begränsningen inte påverkar kärnan i den grundläggande rättigheten i fråga. Det krävs även att proportionalitetsprincipen iakttas, vilket innebär att varje begränsning ska vara nödvändig och faktiskt eftersträva mål av allmänintresse som erkänts av unionen.¹⁰¹

97 Dom av den 14 oktober 1999, Atlanta/Europeiska gemenskapen (C-104/97 P, EU:C:1999:498, punkterna 34–38).

98 Se dom av den 23 april 2013, Gbagbo m.fl./rådet (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 56).

99 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 336).

100 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 april 2015, TMK Europe, C-143/14, EU:C:2015:236, punkt 18. Det följer av fast rättspraxis att artikel 277 FEUF ger uttryck för en allmän princip enligt vilken samtliga parter i ett förfarande har rätt att, i syfte att få ett beslut ogiltigförklarat som är riktat till dem, ifrågasätta giltigheten av de rättsakter som utgör den rättsliga grunden för beslutet, om den ifrågavarande parten *inte hade rätt* att med stöd av artikel 263.4 FEUF väcka talan direkt mot dessa rättsakter (dom av den 6 mars 1979, Simmenthal/kommissionen, 92/78, EU:C:1979:53, punkt 39). Eftersom IRISL ingav sin ansökan om ogiltigförklaring till tribunalen den 7 februari 2014, det vill säga tre månader och 26 dagar efter det att 2013 års kriterier publicerades i *Europeiska unionens officiella tidning*, hade det varit för sent att ifrågasätta kriterierna i den ansökan.

101 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 69).

162. I förevarande fall har klagandena inte tydligt angett vilka grundläggande rättigheter de åberopar och har inte angett på vilket sätt dessa har inskränkts eller på annat sätt åsidosatts.

163. Den enda tillräckligt tydliga angivelsen verkar vara den där klagandena specifikt ifrågasatt tribunalens konstateranden att de omtvistade kriterierna är skilda från kriteriet angående att ge stöd till spridning av kärnmaterial och därför inte innebär att rådet är skyldigt att påvisa en koppling mellan den persons eller enhets verksamhet som är föremål för frysning åtgärder och spridning av kärnmaterial.¹⁰²

164. Jag har redan konstaterat att det i princip inte är uppenbart olämpligt för rådet att upprätta kriterier som grundas på objektiva eller faktiska omständigheter i stället för agerande som tillskrivs de enskilda personer eller enheter som ska bli föremål för åtgärder för frysning av tillgångar.¹⁰³

165. Om domstolen delar min uppfattning att dessa kriterier är lämpliga för det syfte som eftersträvas finns ingenting i materialet som framlagts för domstolen som pekar på att de kan påverka klagandenas grundläggande rättigheter på ett oproportionerligt sätt.

166. Just eftersom 2013 års kriterier *inte* förutsätter att klagandena personligen direkt eller indirekt har deltagit i spridning av kärnteknik, är det inte sannolikt att de personligen sammankopplas med beteenden som utgör en risk för internationell fred och säkerhet. En konsekvens härav är att eventuell misstro mot klagandena och därmed förlorat anseende sannolikt är mindre än vad som är fallet för individer eller enheter som har fastställts stödja kärnvapenprogrammet. Eftersom domstolen redan principiellt har fastställt att den skada för anseendet och begränsningarna av friheten att utöva ekonomisk verksamhet och rätten till egendom för sådana personer och enheter som är föremål för frysning åtgärder inte är oproportionerliga i förhållande till de eftersträvalda målen, kan klagandenas argument inte godtas.¹⁰⁴

167. I övrigt är jag av uppfattningen att klagandenas argument inte är tillräckligt precisa och motiverade i förhållande till kraven som ställs upp enligt fast rättspraxis.¹⁰⁵

168. Jag föreslår att domstolen ska avvisa överklagandet såvitt avser den femte grunden, eller i vart fall ogilla detsamma.

Slutsats avseende den första grunden för överklagandet

169. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att den överklagandet ska bifallas på den första grunden såvitt avser kriteriet angående band till IRISL. Genom att döma annorlunda gjorde sig tribunalen skyldig till felaktig rättstillämpning. Vad beträffar övriga delar av den första grunden ska överklagandet ogillas.

170. Jag föreslår mot denna bakgrund att domstolen ska (i) upphäva tribunalens dom av den 17 februari 2017 i de förenade målen T-14/14 och T-87/14 i ovannämnda avseende, (ii) ogiltigförklara kriteriet angående band till IRISL och (iii) ogiltigförklara 2013 års återupptagande i förteckningen såvitt det grundas på detta kriterium.

102 Se punkterna 101 och 102 i den överklagade domen.

103 Se, för allmänna överväganden i detta avseende, punkt 71 och följande punkter ovan. I punkt 78 ovan analyseras denna fråga mer specifikt med avseende på det förra kriteriet, medan punkterna 82 och 83 berör det senare kriteriet.

104 Se, med avseende på anseende, dom av den 7 april 2016, Central Bank of Iran/rådet (C-266/15 P, EU:C:2016:208, punkterna 53 och 54), och, med avseende på näringsverksamhet, dom av den 12 maj 2016, Bank of Industry and Mine/rådet (C-358/15 P, ej publicerad, EU:C:2016:338, punkterna 55–57).

105 Se punkt 50 ovan.

Den andra grunden för överklagandet: ogiltigförklaring av 2013 års återupptagande i förteckningen

Den första delgrunden: tribunalen gjorde en uppenbart oriktig bedömning när den fann att kriterierna för upptagande i förteckningen var uppfyllda

171. Efter en noggrann prövning (punkterna 109–165 i den överklagade domen) konstaterade tribunalen att rådet inte hade gjort en uppenbart oriktig bedömning när den upptog klagandenas namn i de omtvistade förteckningarna genom att anta 2013 års återupptagande i förteckningen.

172. Klagandena har med sin första grund gjort gällande att rådet genom 2013 års återupptagande i förteckningen gjorde dem till föremål för åtgärder för frysning av tillgångar utan att ha bekräftat huruvida de var inblandade i kärnvapenprogrammet eller huruvida de själva representerade en ”nuvarande och framtida del” av detta program. Klagandena har anfört att de inte har haft någon koppling till programmet och har gjort gällande att tribunalen på flera punkter har gjort felaktiga bedömningar av de faktiska omständigheterna. I detta avseende har klagandena gjort gällande att tribunalen har gjort en oriktig bedömning av bevisvärdet av de vittnesmål som åtföljde deras ansökan till tribunalen. De har även gjort gällande att återupptagandet av IRISL i förteckningen är rättsstridigt, eftersom det i avsaknad av nya faktiska omständigheter är grundat på samma omständigheter på vilka rådet grundade sitt beslut att uppta dem i förteckningen år 2010. Agerandet som lades IRISL till last var inte tillräcklig aktuellt i tiden för att motivera att företaget skulle tas upp i förteckningen.

173. Jag låter mig inte övertygas av något av dessa argument.

174. För det första har domstolen i samband med ett kriterium rörande att en enhet ”ägs eller kontrolleras” konstaterat att antagandet av en åtgärd för frysning av tillgångar ”[inte] behöver ... motiveras av att den enhet som ägs eller kontrolleras *själv deltar* i denna kärnvapenspridning” och således att ett sådant kriterium innebär att rådet kan ”frysa en sådan enhets tillgångar, *utan att pröva* huruvida nämnda enhet själv är delaktig i kärnvapenspridning”.¹⁰⁶

175. Denna rättspraxis kan utan vidare tillämpas på andra kriterier som grundas på objektiva omständigheter i stället för på ageranden som tillskrivs de enskilda personer eller enheter som är föremål för restriktiva åtgärder. Härav följer att tribunalen inte har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i detta avseende.

176. För det andra har klagandena, i den utsträckning som de särskilt gjort gällande att de inte har stöttat programmet för kärnvapenspridning, i själva verket sökt få till stånd en ny bedömning av de faktiska omständigheterna utan att göra gällande att tribunalen missuppfattat den bevisning som lagts fram.

177. Enligt domstolens fasta praxis är tribunalen ensam behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet uppenbart framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma de faktiska omständigheterna. Bedömningen av de faktiska omständigheterna utgör därför inte en rättsfråga som domstolen kan pröva i sig, utom då den bevisning som framlagts vid tribunalen har missuppfattats.¹⁰⁷ Detta argument kan därför inte tas upp till prövning.

¹⁰⁶ Se dom av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137 punkterna 40 och 41) (min kursivering).

¹⁰⁷ Se dom av den 5 mars 2015, Ezz m.fl./rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147, punkt 77).

178. För det tredje framgår det, med avseende på klagandenas ifrågasättande av tribunalens bedömning av bevisvärdet hos vissa vittnens yttranden, av domstolens praxis att ett påstående att tillämpliga bevisregler inte har iakttagits utgör en rättsfråga som kan prövas i ett mål om överklagande.¹⁰⁸

179. Tribunalen beaktade den omständigheten att dessa yttranden gjordes av personer som var anställda av IRISL med ledande befattningar. Tribunalen ansåg därför att dessa personers vittnesmål behövde införlivas med IRISL:s egna yttranden, i synnerhet med hänsyn till att dessa yttranden gjordes på IRISL:s begäran i samband med dess talan vid tribunalen och i detta syfte riktade sig till tribunalen.

180. Genom att göra detta gjorde tribunalen en korrekt tillämpning av rättspraxis som kräver att det vid bedömningen av bevisvärde ska prövas om dokumentet innehåller tillförlitliga och sanningsenliga uppgifter med beaktande bland annat av dokumentets ursprung, omständigheterna kring dess tillkomst, till vem det är ställt och huruvida dess innehåll verkar förnuftigt och trovärdigt.¹⁰⁹ Klagandenas argument ska därför inte godtas.

181. För det fjärde verkar – som klagandena korrekt påpekat – grunderna för 2013 års återupptagande i förteckningen i princip vara identiska med de som rådet tillämpade för att uppta klagandena i förteckningen år 2010.

182. Denna omständighet saknar emellertid relevans. Jag känner inte till någon bestämmelse eller princip i unionsrätten som hindrar rådet från att använda samma omständigheter som den grundade sitt ursprungliga upptagande i förteckningen på när rådet beslutar att upprätthålla de restriktiva åtgärderna. Rådet behöver inte tillföra nya omständigheter så länge de faktiska omständigheterna som ligger till grund för det ursprungliga upptagandet i förteckningen är relevanta och tillräckliga för att motivera att den berörda parten står kvar i förteckningen.¹¹⁰

183. De restriktiva åtgärder som rådet tillämpar för att hantera risker knutna till internationell terrorism eller specifika situationer i olika tredjeländer är generellt föremål för regelbunden översyn. Om rådet aldrig skulle kunna förlita sig på samma omständigheter som tidigare i syfte att upprätthålla ett upptagande i förteckningen, skulle det i ett stort antal fall hindra att berörda personer och enheter står kvar i förteckningen.

184. Om 2013 års upptagande i förteckningen var lagenligt beror på huruvida omständigheterna som rådet lade till grund för nämnda upptagande i förteckningen hade styrkts och huruvida de uppfyllde de objektiva förutsättningarna enligt 2013 års kriterier.

185. Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fastställde att själva definitionen av kriteriet angående brott mot säkerhetsrådets resolutioner förutsätter att återupptagandet i förteckningen nödvändigtvis måste ha varit grundat på det agerande som föregick tidpunkten för detta återupptagande.¹¹¹ Tribunalen gjorde sig inte heller skyldig till felaktig rättstillämpning när den först prövade huruvida IRISL hade brutit mot säkerhetsrådets resolution 1747 (2007)¹¹² och därefter prövade huruvida andra klagande ägdes eller kontrollerades av IRISL, agerade på dess vägnar eller tillhandahöll IRISL nödvändiga tjänster.¹¹³

108 Se, bland annat, dom av den 10 juli 2008, Bertelsmann och Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

109 Se dom av den 26 september 2013, Centrotherm Systemtechnik/harmoniseringskontoret och centrotherm Clean Solutions (C-610/11 P, EU:C:2013:593, punkt 39).

110 Mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet kan rådet ibland men inte alltid vara skyldigt att inhämta ny bevisning. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 juli 2017, rådet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, punkterna 52–54).

111 Se punkt 117 i den överklagade domen.

112 Se punkterna 116–132 i den överklagade domen.

113 Se punkterna 135–164 i den överklagade domen.

186. För det femte gjorde sig tribunalen inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den kom fram till att rådet med avseende på 2013 års återupptagande i förteckningen hade rätt att basera sin bedömning på händelser som hade inträffat fyra år tidigare, det vill säga under 2009, eftersom de var tillräckligt närliggande i tiden.¹¹⁴

187. Jag drar slutsatsen att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den första delgrunden.

Den andra delgrunden: åsidosättande av klagandenas rätt till försvar under förfarandet för att återuppta dem i förteckningen

188. I punkterna 166–181 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att rådet inte åsidosatte klagandenas rätt till försvar under förfarandet för antagande av 2013 års återupptagande i förteckningen.

189. I den andra delgrunden har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den inte fastställde att rådet åsidosatte deras rätt att yttra sig innan det antog 2013 års återupptagande i förteckningen. Rådet kunde inte på något sätt ha tagit hänsyn till deras yttranden, eftersom det hade beslutat att återuppta IRISL i förteckningen långt innan det antog 2013 års kriterier och innan det hade mottagit sistnämnda parts yttranden avseende rådets skrivelse som informerade IRISL om rådets avsikt att återuppta företaget i förteckningen. Rådet hade även antagit 2013 års återupptagande i förteckningen innan det svarade på klagandenas yttranden och innan det tillhandahöll dem dokumenten som motiverade nämnda åtgärder.

190. Först och främst är den relevanta tidpunkten för att bedöma huruvida rådet iakttog klagandenas rätt att yttra sig den tidpunkt då 2013 års återupptagande i förteckningen antogs. Klagandenas argument rörande ett hypotetiskt tillfälle då rådet påstås ha ”beslutat” att det skulle anta 2013 års kriterier och 2013 års återupptagande i förteckningen saknar stöd och ska därför underkännas.

191. För det andra följer det av fast rättspraxis att rådet, när det antar en rättsakt som innebär restriktiva åtgärder gentemot en person eller en enhet, i så stor utsträckning som möjligt ska upplysa den berörda personen eller den berörda enheten om de skäl som ligger till grund för rättsakten, antingen vid den tidpunkt när beslutet antas eller, i vart fall, så snart som möjligt efter det att beslutet antagits, i syfte att göra det möjligt för dessa personer och enheter att inom föreskriven tid utöva sin rätt att väcka talan.¹¹⁵ I synnerhet i samband med ett beslut om att behålla en person eller enhet på förteckningen över personer eller enheter som omfattas av restriktiva åtgärder, ska rådet iaktta personens eller enhetens rätt att höras innan beslut fattas, för det fall rådet tar in nya uppgifter om personen eller enheten i beslutet om att behålla namnet i förteckningen, det vill säga uppgifter som inte fanns med i det ursprungliga beslutet att ta upp namnet i förteckningen.¹¹⁶

192. Tribunalen konstaterade genom att analysera innehållet i skriftväxlingen mellan rådet och klagandena att rådet förlitade sig på skäl som i princip är identiska med de som kommunicerades till klagandena i samband med att de ursprungligen togs upp i förteckningen år 2010 och att kommunikationen uppfyllde alla krav som följer av rättspraxis innan 2013 års återupptagande i förteckningen antogs.¹¹⁷

¹¹⁴ Se punkt 117 i den överklagade domen. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 156).

¹¹⁵ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 november 2011, Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 47 och där angiven rättspraxis).

¹¹⁶ Se dom av den 18 juni 2015, Ipatau/rådet (C-535/14 P, EU:C:2015:407, punkt 26). Trots att det i denna dom är fråga om att *behålla* de restriktiva åtgärderna och inte det *ursprungliga upptagandet i förteckningen* är det relevant här: genom 2013 års återupptagande i förteckningen behöll rådet de tidigare restriktiva åtgärderna med avseende på tre klagande (IRISL, Irano Mistr Shipping Co. och Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.), även om det förvisso skedde på grundval av ett nytt kriterium.

¹¹⁷ Se punkterna 170–180 i den överklagade domen.

193. Slutligen behöver rådet, i motsats till vad klagandena gjort gällande, inte innan antagande av frysningåtgärder besvara den berörda personens yttrande över på rådets skrivelse som informerar parten om dess avsikt att uppta denna part i förteckningen och om skälen för upptagandet.

194. Jag drar slutsatsen att överklagandet inte kan bifallas avseende den andra delgrunden.

Den tredje delgrunden: åsidosättande av principerna om res judicata, rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och ne bis in idem liksom rätten till ett effektivt rättsmedel

195. I punkterna 183–199 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att rådet genom att anta 2013 års återupptagande i förteckningen inte åsidosatte principerna om *res judicata*, rättssäkerhet, skydd för berättigade förväntningar och *ne bis in idem* eller klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel.

196. Klagandena har endast anfört ett argument till stöd för denna grund. De har anfört att rådet, genom att stödja sitt antagande av 2013 års återupptagande i förteckningen på samma faktiska omständigheter som utgjorde grunden för 2010 års upptagande i förteckningen som ogiltigförklarades av tribunalens dom från år 2013, agerade i strid med ovannämnda principer.

197. Det stämmer att rådets återupptagande av klagandena i förteckningen år 2013 grundades på samma faktiska omständigheter som 2010 års upptagande i förteckningen. Medan IRISL, Irano Misr Shipping Co. och Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. upptogs i förteckningen på grundval av nya kriterier, upptogs de andra klagandena i förteckningen andra gången på grundval av kriterier som var identiska med de som utgjorde grund för upptagandet i förteckningen år 2010.¹¹⁸

198. Jag har redan ovan i detta förslag till avgörande konstaterat att principen om *ne bis in idem* inte är tillämplig i samband med restriktiva åtgärder.¹¹⁹ Jag har även konstaterat att principen om *res judicata* inte utgör hinder för rådet att stödja sig på samma kriterier i den omtvistade situationen¹²⁰ och att det är inneboende i kriterierna för tillämpning av åtgärder för frysning av tillgångar att de kan hänvisa till ett agerande eller en situation i dåtiden.¹²¹

199. För fullständighetens skull ska jag lägga till att unionsdomstolarna i enlighet med principen om *tempus regit actum*, som innebär förbud mot retroaktiv tillämpning av rättsregler, under sin rättsliga kontroll av lagenligheten av 2013 års återupptagande i förteckningen ska verifiera huruvida omständigheterna som rådet lagt till grund för sitt beslut den 26 november 2013 i tillräcklig utsträckning motiverar antagandet av 2013 års återupptagande i förteckningen.¹²²

200. Den omständigheten att rådet utan framgång stödde sig på vissa faktiska omständigheter för 2010 års upptagande i förteckningen den 26 juli 2010 förhindrar inte i sig att rådet den 26 november 2013 kan stödja sig på samma faktiska omständigheter i syfte att återuppta klagandena i förteckningen på grundval av 2013 års kriterier.

201. Åtgärder som antagits inom ramen för Gusp är också sådana att de regelbundet ses över och kan tillämpas vid upprepade tillfällen under efterföljande tidsperioder. Det är framför allt fallet då det geopolitiska läget, trots de restriktiva åtgärderna som tillämpats tidigare, *inte utvecklas* eller i vissa fall efter en tillfällig förbättring utvecklas i motsatt riktning från de eftersträlvade målen.

¹¹⁸ Se fotnot 78 ovan.

¹¹⁹ Se punkt 107 och följande punkter ovan.

¹²⁰ Se punkt 93 och följande punkter ovan.

¹²¹ Se punkterna 117–128 ovan.

¹²² Se, beträffande graden av domstolskontroll rörande den materiella lagenligheten i detta avseende, domen av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P (C-593/10 P and C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119).

202. I den förra situationen måste rådet kunna *fortsätta* tillämpa de nödvändiga åtgärderna även om situationen inte har förändrats, under förutsättning att de faktiska omständigheterna som utgör grunden för att behålla de restriktiva åtgärderna även fortsatt motiverar deras tillämpning vid tidpunkten för deras antagande,¹²³ och i synnerhet att omständigheterna är tillräckligt närliggande i tiden.¹²⁴ I den senare situationen måste rådet ha möjlighet att *återinföra* kriterier och åtgärder för frysning av tillgångar som tidigare har upphävts permanent eller tillfälligt, oavsett huruvida de berörda enheternas individuella situationer har förändrats under tiden.

203. Här var syftet med 2013 års återupptagande i förteckningen att fortsätta utöva påtryckningar på Iran och att även öka påtryckningarna, just eftersom de åtgärder som tillämpats fram till dess hade visat sig vara verkningslösa.

204. Om rådet inte kunde fortsätta att tillämpa åtgärderna för frysning av tillgångar på personer och enheter som redan finns i förteckningen om inte den faktiska eller rättsliga situationen för de berörda parterna förändrades väsentligt i negativ riktning eller ny bevisning kommit till rådets kännedom, skulle det innebära en godtycklig och omotiverad begränsning av rådets behörighet.

205. 2010 års upptagande i förteckningen upphävdes på grund av formella fel.¹²⁵ Mot denna bakgrund utgör tribunalens dom från år 2013 i ljuset av dels principen om *res judicata*, dels artikel 266 FEUF, inte i sig ett hinder mot återupptagande i förteckningen.¹²⁶ Som tribunalen korrekt konstaterade, påverkar en ogiltigförklaring av en rättsakt på grund av formfel eller fel i förfarandet inte på något vis den rätt som tillkommer den institution som antagit rättsakten att anta en ny rättsakt på grundval av samma faktiska och rättsliga omständigheter som dem som legat till grund för den ogiltigförklarade rättsakten, förutsatt att institutionen därvid iaktar de form- och förfaranderegler som inte hade efterlevts och att skyddet för de berördas berättigade förväntningar iaktas i vederbörlig ordning.¹²⁷ Ett beslut om uppförande på nytt i förteckningarna som antas med stöd av samma skäl som dem som angavs vid det första uppförandet kan följaktligen räcka för att motivera detta uppförande i den mån den bevisning som rådet lägger fram utgör tillräckligt stöd för dessa skäl.¹²⁸

206. Jag har ovan i förevarande förslag till avgörande konstaterat att den omständigheten att återupptagande i förteckningen kan innebära att åtgärder för frysning av tillgångar kan återinföras trots att de tidigare antagna åtgärderna ogiltigförklaras inte i sig påverkar klagandenas rätt till ett effektivt rättsmedel.¹²⁹

123 Se dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 82).

124 Se den rättspraxis som anges i fotnot 114 ovan.

125 Se min analys av effekterna av tribunalens dom från år 2013 i punkterna 103–106 ovan. Situationen skiljer sig således fundamentalt från den som generaladvokaten Tanchev analyserar i sitt förslag till avgörande i målet National Iranian Tanker Company/rådet (C-600/16 P, EU:C:2018:227, punkterna 96–102).

126 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 374).

127 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 oktober 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/rådet (T-256/07, EU:T:2008:461, punkt 75, ej överklagad), där tribunalen hänvisade till konstaterandena i punkt 65 i domen av den 12 december 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/rådet (T-228/02, EU:T:2006:384), genom vilken tribunalen hade upphävt ett tidigare upptagande i förteckningen av den berörda enheten.

128 Se dom av den 13 november 2014, Hamcho och Hamcho International/rådet (T-43/12, ej publicerad, EU:T:2014:946, punkt 108, ej överklagad), och dom av den 26 oktober 2016, Hamcho och Hamcho International/rådet (T-153/15, EU:T:2016:630, punkt 66, ej överklagad).

129 Se punkterna 140 och 141 ovan.

207. Det finns inte heller någonting som hindrar rådet från att, efter en fullständig prövning vid denna senare tidpunkt, fastställa att samma faktiska omständigheter uppfyller ett kriterium som skiljer sig från det som tillämpats tidigare och således motiverar tillämpningen av åtgärderna för frysning av tillgångar enligt denna nya grund.¹³⁰ I detta avseende erinrar jag om att det anses räcka att det föreligger stöd för åtminstone ett av skälen för beslutet.¹³¹

208. Jag drar därför slutsatsen att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den konstaterade detta i punkt 189 i den överklagade domen. Klagandena kan därför inte nå framgång med argumentet att 2013 års återupptagande i förteckningen är rättsstridigt eftersom det antogs på grundval av samma kriterier och/eller samma faktiska och rättsliga omständigheter som 2010 års upptagande i förteckningen.

209. Klagandenas andra argument är ett abstrakt påstående om grunderna och uppfyller därför inte villkoren för att tas upp till sakprövning.¹³² Jag konstaterar därför att överklagandet inte kan bifallas avseende den tredje delgrunden.

Den fjärde delgrunden: åsidosättande av proportionalitetsprincipen

210. Klagandena har till stöd för grunden avseende åsidosättande av proportionalitetsprincipen gjort gällande att tribunalen inte prövade huruvida upptagandet av klagandena i förteckningen stod i ett proportionerligt förhållande till åtgärdens ändamål. De har gjort gällande att upptagandet av dem i förteckningen är oproportionerligt, eftersom det inte grundas på agerande i samband med kärnvapenprogrammet eller någon koppling till Irans regering. De verkar också, av den anledningen, företräda uppfattningen att tribunalen agerade felaktigt när den i punkt 209 i den överklagade domen fastställde att effekten på deras anseende och näringsverksamhet inte var oproportionerlig.

211. Jag låter mig inte övertygas av något av dessa argument.

212. Tribunalen hänvisade korrekt till fast rättspraxis enligt vilken proportionalitetsprincipen innebär att de medel som föreskrivs i en unionsbestämmelse ska vara ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att dessa medel inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.¹³³

213. Vid bedömningen av huruvida åtgärder för frysning av tillgångar är proportionerliga är det viktigt att beakta i vilket syfte och sammanhang de antas.

214. Jag har diskuterat syftet med de omtvistade åtgärderna ovan i detta förslag till avgörande.¹³⁴

215. Såvitt avser åtgärdernas sammanhang, är de en del av unionens svar på flera rapporter från Internationella atomenergiorganet (IAEA) och det stora antalet resolutioner som antagits av säkerhetsrådet. De har vidtagits efter hand och motiveras av att tidigare åtgärder inte haft framgång. Det följer av detta tillvägagångssätt – som innebär att den utveckling i vilken rättigheterna inskränks beror på hur effektiva åtgärderna är – att åtgärderna principiellt kan anses proportionerliga.¹³⁵

130 Se, analogt, dom av den 6 mars 2003, Interporc/kommissionen (C-41/00 P, EU:C:2003:125, punkt 31). Det följer av att den upphävda rättsakten avlägsnas från rättsordningen och den institution som antagit akten försätts i den ursprungliga situationen med avseende på antagandet av en rättsakt som ska ersätta den upphävda.

131 Se dom av den 18 juli 2013, kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P (C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 119). Se även dom av den 14 mars 2017, Bank Tejarat/rådet (T-346/15, ej publicerad, EU:T:2017:164, punkt 38).

132 Se punkt 50 ovan.

133 Se dom av den 15 november 2012, Al-Aqsa/rådet och Nederländerna/Al-Aqsa (C-539/10 P och C-550/10 P, EU:C:2012:711, punkt 122).

134 Se punkterna 67 och 68 ovan.

135 Se dom av den 28 november 2013, rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 126).

216. Jag har tidigare i förevarande förslag till avgörande diskuterat vilka effekter åtgärderna har på klagandenas anseende och ekonomiska verksamhet.¹³⁶

217. I motsats till vad klagandena gjort gällande har tribunalen gjort en noggrann prövning av vart och ett av dessa element.¹³⁷

218. Klagandena har inte anfört något som kunnat visa att de omtvistade åtgärderna för frysning av tillgångar med hänsyn till deras särskilda situation eller egenskaper påverkade dem på ett oproportionerligt sätt och således att det borde införas en åtskillnad jämfört med den rättspraxis som anges i punkt 215 ovan och att den således inte ska tillämpas på dem.

219. Slutligen har jag redan konstaterat tidigare i detta förslag till avgörande att det var lagenligt att rådet upprättade kriterier för upptagande i förteckningen som inte krävde en direkt koppling mellan klagandena och kärnvapenprogrammet eller Irans regering.¹³⁸ Vid tillämpningen av sådana kriterier är rådet därför per definition inte skyldigt att bekräfta huruvida den berörda personen eller enheten själv bidrar till riskerna som dessa kriterier avser att bemöta.¹³⁹ Tribunalen kan således inte kritiseras för att ha begränsat sin laglighetsprövning av 2013 års återupptagande i förteckningen till en objektiv prövning av huruvida klagandena uppfyllde de relevanta kriterierna.

220. Jag drar slutsatsen att överklagandet inte kan bifallas avseende den fjärde delgrunden.

221. Följaktligen ska överklagandet inte bifallas över huvud taget vad avser den andra grunden för överklagandet.

Rättegångskostnader

222. Det följer av det ovan anförda att jag är av uppfattningen att domstolen ska bifalla överklagandet såvitt avser den första grunden beträffande kriteriet angående band till IRISL som föreskrivs enligt 2013 års kriterier. Följaktligen ska 2013 års återupptagande i förteckningen upphävas såvitt avser de tio företagen.

223. IRISL är tappande part i den mening som avses i artikel 138.1 i förening med artikel 184.1 i domstolens rättegångsregler och ska således bära sina egna kostnader. De andra klagandena är vinnande parter i den mening som avses i nämnda bestämmelser.

224. Rådet är vinnande part i förhållande till IRISL men tappande part i förhållande till de tio företagen. Jag föreslår att rådet i överensstämmelse med artikel 138.1 och 138.3 i förening med artikel 184.1 i domstolens rättegångsregler ska förpliktas att betala sina egna och de tio företagens rättegångskostnader.

225. Enligt artikel 140.1 i förening med artikel 184.1 i domstolens rättegångsregler ska kommissionen, som intervenerade till stöd för rådet, bära sina egna rättegångskostnader.

¹³⁶ Se punkt 159 och följande punkter ovan.

¹³⁷ Se med avseende på åtgärdernas *sammanhang* punkterna 63, 66 och 67 i den överklagade domen, med avseende på *målsättningarna* som eftersträvas med de aktuella åtgärderna punkterna 68–71 och 74–76, med avseende på proportionalitetsprincipen allmänt punkterna 72, 73 och 77, och slutligen, med avseende på de aktuella åtgärdernas påstått oproportionerliga effekt på klagandenas egendom och ekonomiska verksamhet, punkterna 204–210 i den överklagade domen.

¹³⁸ Se punkterna 174 och 175 ovan.

¹³⁹ Se, för ett liknande resonemang, analogt, domen av den 13 mars 2012, Melli Bank/rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137 punkterna 77–80), där domstolen underströk att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att gå vidare till en sådan *kompletterande kontroll*, avseende enheten som uppfyller kriteriet rörande att ägas, av huruvida det ”är helt osannolikt att den kan förmås att kringgå verkan av de åtgärder som har vidtagits gentemot dess moderbolag”.

Förslag till avgörande

226. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

- bifalla överklagandet såvitt avser den första grunden rörande kriteriet angående personer och enheter som (i) ägs eller kontrolleras av IRISL, (ii) agerar på IRISL:s vägnar, eller (iii) tillhandahåller IRISL nödvändiga tjänster, i enlighet med artikel 20.1 b i beslut 2010/413 och artikel 23.2 e i förordning (EU) nr 267/2012,
- upphäva tribunalens dom av den 17 februari 2017 i de förenade målen T-14/14 och T-87/14 i detta avseende,
- fastställa att detta kriterium är ogiltigt,
- ogiltigförklara rådets beslut 2013/685/Gusp av den 26 november 2013 om ändring av beslut 2010/413/Gusp och rådets genomförandeförordning (EU) nr 1203/2013 av den 26 november 2013 om genomförande av förordning nr 267/2012 såvitt avser de andra klagandena förutom Islamic Republic of Iran Shipping Lines,
- ogilla överklagandet i övrigt,
- förplikta Islamic Republic of Iran Shipping Lines att bära sina rättegångskostnader,
- förplikta rådet att bära sina rättegångskostnader och ersätta rättegångskostnaderna för de andra klagandena förutom Islamic Republic of Iran Shipping Lines, och
- förplikta kommissionen att bära sina rättegångskostnader.