



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 1 mars 2016*

”Överklagande — Restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran — Förteckning över de personer och enheter som omfattas av en åtgärd i form av frysning av penningmedel och ekonomiska resurser — Genomförandeförordning (EU) nr 945/2012 — Rättslig grund — Kriterium avseende materiellt, logistiskt eller finansiellt stöd till Irans regering”

I mål C-440/14 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 23 september 2014,

National Iranian Oil Company, med säte i Teheran (Iran), företrädd av J.-M. Thouvenin, avocat,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

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

svarande i första instans,

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Aresu, D. Gauci och L. Gussetti, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden A. Tizzano, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen och C. Lycourgos samt domarna A. Rosas (referent), E. Juhász, J. Malenovský, M. Safjan, M. Berger och S. Rodin,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 april 2015,

och efter att den 3 september 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

- 1 Klaganden, National Iranian Oil Company (nedan kallat NIOC), har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 16 juli 2014 i målet National Iranian Oil Company/rådet (T-578/12, EU:T:2014:678) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen NIOC:s yrkande om ogiltigförklaring av dels rådets beslut 2012/635/Gusp av den 15 oktober 2012 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 282, s. 58) (nedan kallat det omtvistade beslutet), dels rådets genomförandeförordning (EU) nr 945/2012 av den 15 oktober 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 282, s. 16) (nedan kallad den omtvistade förordningen), i den del de avser klaganden.

Bakgrund till tvisten

- 2 Bakgrunden till tvisten beskrivs i den överklagade domen enligt följande av tribunalen:
 - 3 Den 9 juni 2010 antog Förenta nationernas säkerhetsråd (nedan kallat säkerhetsrådet) resolution 1929 (2010) (nedan kallad resolution 1929), genom vilken man utvidgade tillämpningsområdet för de restriktiva åtgärder som infördes genom säkerhetsrådets resolutioner 1737 (2006), 1747 (2007) och 1803 (2008), och införde ytterligare restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran.
 - 4 Den 17 juni 2010 betonade Europeiska rådet sin allt djupare oro över Irans kärntekniska program och välkomnade antagandet av resolution 1929. Europeiska rådet, som erinrade om sitt uttalande av den 11 december 2009, uppmanade Europeiska unionens råd att anta åtgärder för att genomföra de åtgärder som anges i resolution 1929 och åtföljande åtgärder i syfte att genom förhandlingar bidra till en lösning av alla kvarstående frågor rörande Islamiska republiken Irans utveckling av känslig teknik till stöd för sitt kärntekniska program och sitt missilprogram. Åtgärder bör inriktas på handeln, den finansiella sektorn, den iranska transportsektorn och nyckelsektorer inom gas- och oljeindustrin samt mot ytterligare personer och enheter uppförda på förteckningen, särskilt Islamiska revolutionsgardet.
 - 5 Den 26 juli 2010 antog rådet beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp (EUT L 195, s. 39), vars bilaga II innehåller en förteckning över personer och enheter, utöver dem som angetts av säkerhetsrådet eller av den genom resolution 1737 (2006) inrättade kommittén för sanktioner och som anges i bilaga I, för vilka tillgångarna frusits. I skäl 22 hänvisas till resolution 1929 och till att det däri konstateras en potentiell koppling mellan Irans inkomster från energisektorn och finansieringen av Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet.
 - 6 Den 23 januari 2012 antog rådet beslut 2012/35/Gusp om ändring av beslut 2010/413 (EUT L 19, s. 22). Enligt skäl 13 i detta beslut bör restriktionerna för inresa samt frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser tillämpas på flera personer och enheter som tillhandahåller sådant stöd till Irans regering som möjliggör för den att bedriva spridningskänslig kärnteknisk verksamhet eller utveckla system för kärnvapenbärare, särskilt personer och enheter som tillhandahåller ekonomiskt, logistiskt eller materiellt stöd till Irans regering.
 - 7 I artikel 1.7 a ii i beslut 2012/35 har följande punkt fogats till artikel 20.1 i beslut 2010/413, vilken rör frysning av penningmedel tillhörande följande personer och enheter:
 - 'c) andra personer och enheter som inte omfattas av bilaga I men som ger stöd till Irans regering samt personer och enheter som är förbundna med dessa, enligt förteckningen i bilaga II.'

- 8 Följaktligen antog rådet, inom ramen för EUF-fördraget den 23 mars 2012 förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1). För genomförandet av artikel 1.7 a ii i beslut 2012/35 föreskrivs i artikel 23.2 i denna förordning att tillgångar ska frysas för de personer, enheter och organ som förtecknas i bilaga IX, beträffande vilka det har fastställts att de
- 'd) är andra personer, enheter eller organ som tillhandahåller stöd, t.ex. materiellt, logistiskt eller ekonomiskt stöd till Irans regering, och personer och enheter som är associerade med dem,'
- 9 Den 15 oktober 2012 antogs det [det omtvistade] beslutet. Enligt skäl 16 i detta beslut bör ytterligare personer och enheter upptas i förteckningen över de personer och enheter som omfattas av de restriktiva åtgärderna i bilaga II till beslut 2010/413, i synnerhet enheter som ägs av iranska staten och som bedriver verksamhet inom olje- och gasektorn, eftersom dessa utgör en ansevärd inkomstkälla för den iranska regeringen.
- 10 Genom artikel 1.8 a i [det omtvistade beslutet] ändrades artikel 20.1 c i beslut 2010/413, som därefter föreskriver att följande rättssubjekt ska bli föremål för restriktiva åtgärder:
- 'c) andra personer och enheter som inte omfattas av bilaga I som tillhandahåller stöd till Irans regering och enheter som ägs eller kontrolleras av dem eller personer och enheter som är associerade med dem, enligt förteckningen i bilaga II.'
- 11 Genom artikel 2 i [det omtvistade beslutet] upptas sökanden i tabell I i bilaga II till beslut 2010/413 som innehåller förteckningen över 'Personer och enheter som deltar i kärnteknisk verksamhet eller i verksamhet med ballistiska robotar samt personer och enheter som ger stöd till Irans regering'.
- 12 Mot denna bakgrund antog rådet, samma dag, [den omtvistade förordningen]. Genom artikel 1 i [den omtvistade förordningen] upptas sökanden i tabellen i bilaga IX till förordning nr 267/2012 som innehåller förteckningen över 'Personer och enheter som deltar i kärnteknisk verksamhet eller i verksamhet med ballistiska robotar samt personer och enheter som ger stöd till Irans regering'.
- 13 Genom det [omtvistade] beslutet och den [omtvistade] förordningen fördes klagandens namn upp på de ifrågavarande förteckningarna av följande skäl:
- 'Företag som ägs och drivs av den iranska staten och som tillhandahåller den iranska regeringen finansiella resurser. Oljeministern är direktör i NIOC:s styrelse och biträdande oljeministern är verkställande direktör för NIOC.'
- 3 Utöver denna bakgrund, såsom den redovisats av tribunalen, finns det anledning att nämna artiklarna 45 och 46 i förordning nr 267/2012, som har följande lydelse:

"Artikel 45

Kommissionen ska

- a) ändra bilaga II, på grundval av fastställanden som görs av antingen [säkerhetsrådet] eller sanktionskommittén eller på grundval av upplysningar som lämnas av medlemsstaterna,
- b) ändra bilagorna III, IV, V, VI, VII och X på grundval av de upplysningar som lämnas av medlemsstaterna.

Artikel 46

1. Om [säkerhetsrådet] eller sanktionskommittén i sin förteckning upptar en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ, ska rådet ta med sådana fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ i bilaga VIII.
 2. Om rådet beslutar att i fråga om fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ genomföra sådana åtgärder som avses i artikel 23.2 och 23.3, ska rådet ändra bilaga IX i enlighet med detta.
 3. Rådet ska meddela sitt beslut, inbegripet skälen för införandet i förteckningen, till den fysiska eller juridiska person, den enhet eller det organ som avses i punkt 1 eller 2 antingen direkt, om adressen är känd, eller genom att ett meddelande offentliggörs, så att sådana fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ ges tillfälle att lämna synpunkter.
 4. Om synpunkter inges eller om väsentliga nya bevis framläggs, ska rådet se över sitt beslut och informera den fysiska eller juridiska personen, enheten eller organet om detta.
 5. Om Förenta nationerna beslutar att avföra en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ från sin förteckning eller att ändra identifieringsuppgifterna om en fysisk eller juridisk person, en enhet eller ett organ som tagits upp i denna, ska rådet ändra bilaga VIII i enlighet med detta.
 6. Förteckningen i bilaga IX ska ses över regelbundet och minst var tolfte månad.”
- 4 Bilagorna II–VII till förordning nr 267/2012 innehåller förteckningar över varor, teknologier, utrustning eller metaller som avses i denna förordning. Bilaga X till denna förordning innehåller hänvisningar till webbplatser med uppgifter om de behöriga myndigheter som anges i olika bestämmelser i förordningen samt adressen för anmälningar till kommissionen.
 - 5 Bilaga VIII till förordning nr 267/2012 innehåller en förteckning över personer eller enheter som avses i artikel 23.1 i denna förordning, medan bilaga IX innehåller en förteckning över personer och enheter som avses i artikel 23.2 i samma förordning.
 - 6 Den 27 december 2012 väckte NIOC en talan om ogiltigförklaring av såväl det omtvistade beslutet som den omtvistade förordningen.

Den överklagade domen

- 7 Till stöd för sin talan anförde NIOC sex grunder. Den första grunden rörde ett åsidosättande av artikel 296 FEUF i den del den omtvistade förordningen inte anger den rättsliga grund på vilken den antagits. Den andra grunden rörde avsaknad av korrekt rättslig grund för den omtvistade förordningen. Den tredje grunden rörde den omständigheten att artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 och artikel 20.2 c i beslut 2010/413, i dess lydelse enligt det omtvistade beslutet, är rättsstridiga. Den fjärde grunden rörde felaktig rättstillämpning, felaktiga omständigheter och en felaktig bedömning. Den femte grunden rörde åsidosättande av motiveringskyldigheten, rätten till försvar, principen om god förvaltningssed och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Den sjätte grunden rörde åsidosättande av proportionalitetsprincipen och rätten till egendom.
- 8 Tribunalen underkände samtliga grunder och ogillade följaktligen talan i sin helhet.

Parternas yrkanden

- 9 NIOC har yrkat att domstolen ska

- upphäva den överklagade domen,
 - bifalla de yrkanden som klaganden framställde vid tribunalen, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.
- 10 Rådet har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet i dess helhet, och
 - förplikta NIOC att ersätta rättegångskostnaderna.
- 11 Kommissionen har yrkat att domstolen ska
- ogilla överklagandet, och
 - förplikta NIOC att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning av överklagandet

- 12 NIOC har anfört sex grunder till stöd för sitt överklagande.

Den första grunden. Åsidosättande av skyldigheten att motivera det omtvistade beslutet

Parternas argument

- 13 Genom den första grunden har NIOC gjort gällande att tribunalen har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den underkände grunden rörande bristande motivering av den omtvistade förordningen på grund av avsaknaden av angivandet av dess rättsliga grund. I detta avseende har klaganden ifrågasatt punkt 43 i den överklagade domen, i vilken tribunalen slog fast följande: ”I den mån som artikel 46.2 i förordning nr 267/2012 således uttryckligen ger rådet behörighet att genomföra artikel 23.2 och 23.3 i samma förordning, anger alltså skälen i [den omtvistade förordningen] tydligt den rättsliga grund som ger rådet behörighet att anta sådana restriktiva åtgärder mot en person eller enhet, som de åtgärder som vidtagits mot klaganden”.
- 14 NIOC har med hänvisning till punkt 39 i domen kommissionen/rådet (C-370/07, EU:C:2009:590) gjort gällande att det av domstolens praxis framgår att varje rättsakt som är avsedd att ha rättsverkningar måste stödja sin bindande verkan på en bestämmelse i unionsrätten, vilken uttryckligen måste anges som rättslig grund och vari föreskrivs den rättsliga form som rättsakten ska ha. Uttrycken ”[o]m rådet beslutar” och ”ska rådet ändra bilaga IX”, i artikel 46.2 i förordning nr 267/2012, anger på intet sätt den rättsliga formen av den akt som ska antas, vilket innebär att bestämmelsen inte kan utgöra den rättsliga grunden för den akt genom vilken bilaga IX till denna förordning ändras, vilken bilaga innehåller förteckningen över de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som avses i artikel 23.2 och 23.3 i denna förordning.
- 15 Rådet har bestritt NIOC:s argument.

Domstolens bedömning

- 16 NIOC har till stöd för den första grunden gjort gällande att tribunalen, när den underkände grunden avseende avsaknad av motivering i den omtvistade förordningen, har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkt 43 i den överklagade domen slå fast att beaktandedelen i den omtvistade förordningen tydligt anger den rättsliga grund med stöd av vilken förordningen antagits trots att ovannämnda bestämmelse inte anger den rättsliga formen för den rättsakt som ska antas.
- 17 I detta avseende påpekar domstolen inledningsvis, i likhet med vad tribunalen har konstaterat i punkterna 42 och 43 i den överklagade domen, att beaktandedelen i den omtvistade förordningen uttryckligen anger artikel 46.2 i förordning nr 267/2012 som den rättsliga grund som ger rådet befogenhet att anta sådana restriktiva åtgärder som de som vidtagits mot NIOC.
- 18 Vad gäller den rättsliga formen för den rättsakt som ska antas konstaterar domstolen att denna inte nödvändigtvis måste anges när den rättsliga grunden för rättsakten i fråga anges. I likhet med vad rådet har anfört saknar många fördragsbestämmelser som kan utgöra rättslig grund angivande av den rättsliga formen för de rättsakter som kan antas. I artikel 296 FEUF anges till exempel att ”om fördragen inte anger vilken typ av akt som ska antas, ska institutionerna välja typ av akt i varje enskilt fall, med beaktande av tillämpliga förfaranden och proportionalitetsprincipen”. Härmed avses uttryckligen det fall där fördragsbestämmelserna inte närmare anger vilken typ av rättsakt som kan antas.
- 19 Av detta följer att beaktandedelen i de omtvistade förordningarna klart anger den rättsliga grund som ger rådet befogenhet att vidta restriktiva åtgärder mot en person eller enhet, närmare bestämt artikel 46.2 i förordning nr 267/2012, och att det följaktligen inte var nödvändigt, tvärtom vad NIOC har gjort gällande, att i denna bestämmelse ange den rättsliga formen för de rättsakter som rådet med stöd därav kan anta, för att en hänvisning till den ska kunna utgöra en tillräcklig motivering i fråga om den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen. Tribunalen har följaktligen inte gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning i detta avseende.
- 20 Den första grunden kan följaktligen inte leda till bifall för överklagandet.

Den andra till den femte grunden: Den omtvistade förordningen saknar rättslig grund

Parternas argument

- 21 NIOC har som sin andra grund i huvudsak gjort gällande att artikel 215 FEUF borde ha utgjort den rättsliga grunden för den omtvistade förordningen. I den tredje till den femte grunden har NIOC, i andra hand för det fall att domstolen skulle komma fram till att individuella restriktiva åtgärder skulle kunna vidtas med stöd av artikel 291.2 FEUF, gjort gällande att villkoren i denna bestämmelse för att tillämpa artikel 46.2 i förordning nr 267/2012 som rättslig grund för den omtvistade förordningen inte var uppfyllda.
- 22 NIOC har i anslutning till sin andra grund bestritt dels punkterna 54 och 55, dels tribunalens slutsats i punkt 56 i den överklagade domen, enligt vilka rådet i det aktuella fallet inte var skyldigt att tillämpa förfarandet enligt artikel 215.1 FEUF för att anta individuella åtgärder om frysning av tillgångar, utan hade rätt att ge sig självt befogenhet att vidta åtgärder för att genomföra artikel 23.2 och 23.3 i förordning nr 267/2012, såsom anges i artikel 291.2 FEUF.
- 23 NIOC har i den andra grundens första del, med stöd av punkt 65 i domen parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), enligt vilken artikel 215.2 FEUF kan utgöra rättslig grund för restriktiva åtgärder, gjort gällande att nämnda bestämmelse utgör den enda möjliga rättsliga grunden för antagandet av individuella restriktiva åtgärder, eftersom den anger förfarandet för att anta rättsakter

genom vilka sådana åtgärder införs. Det är fråga om den enda rättsliga grund som föreskrivs i avdelning IV i den femte delen av EUF-fördraget, med rubriken ”Restriktiva åtgärder”. Artikel 291.2 FEUF ingår emellertid i den sjätte delen av fördraget, som föreskriver allmänna regler som inte kan avvika från de särskilda reglerna i avdelning IV i den femte delen.

- 24 NIOC har i den andra grundens andra del, med stöd av punkt 48 i domen parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472), enligt vilken förfarandet i artikel 75 FEUF och förfarandet i artikel 215 FEUF inte är förenliga, gjort gällande att samma sak gäller förfarandet i artikel 215 FEUF och förfarandet i artikel 291.2 FEUF. Den senare av dessa bestämmelser anger inte förfarandet för att anta rättsakter, vilket medför att det inte skulle gå att ersätta artikel 215 FEUF med artikel 291.2 FEUF. Även om dessa båda bestämmelser i EUF-fördraget var utbytbara skulle detta i vilket fall som helst resultera i två olika förfaranden för antagande av restriktiva åtgärder, vilket skulle innebära att de personer som berörs av dessa åtgärder behandlades olika, vilket skulle strida mot likabehandlingsprincipen i artikel 20 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- 25 NIOC har i den andra grundens tredje del gjort gällande, för det första, att artikel 291.2 FEUF, som föreskriver ett undantag från medlemsstaternas principiella behörighet enligt artikel 291.1 FEUF, ska tolkas restriktivt. Enligt artikel 291.2 FEUF ska de berörda unionsakterna vara nödvändiga för upprättandet av enhetliga villkor för genomförande av rättsligt bindande akter, vilket inte är fallet här, eftersom det enligt artikel 215.2 FEUF är tillåtet att anta genomförandeåtgärder. För det andra har NIOC bestritt tribunalens påstående, i punkt 55 i den överklagade domen, att förfarandet i artikel 215.1 FEUF kan visa sig vara olämpligt för att anta rena genomförandeåtgärder medan artikel 291.2 FEUF reflekterar lagstiftarens vilja att tillämpa ett effektivare genomförandeförfarande som är anpassat till det slags åtgärder som ska genomföras och till varje institutions möjligheter att vidta åtgärder. Enligt NIOC kan tribunalens subjektiva bedömningar i detta avseende inte motivera tillämpningen av artikel 291.2 FEUF.
- 26 NIOC har i anslutning till den tredje grunden riktat kritik mot punkterna 74–83 i den överklagade domen samt tribunalens slutsats enligt vilken rådet uppfyllt sin skyldighet att motivera tillämpningen av detta undantagsförfarande.
- 27 NIOC har i den första delen av denna grund erinrat om de två fall som anges i artikel 291.2 FEUF, enligt vilket ”[o]m enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 och 26 i [EUF-fördraget], Europeiska unionens råd tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter”. I förevarande mål talar ingenting för att förordning nr 267/2012 berörs av artiklarna 24 FEU och 26 FEU eller att beslut 2012/35 antagits med stöd av artikel 29 FEU. NIOC hänvisar till det andra av dessa fall och till nödvändigheten av att i vederbörlig ordning motivera varje särskilt fall. I detta avseende har NIOC bestritt att man i sådana fall ska tillämpa den av tribunalen i punkterna 74–76 i den överklagade domen redovisade rättspraxisen rörande motivering av rättsakter. NIOC anser att tribunalen felaktigt slagit fast att ett skäl att tillämpa artikel 291.2 FEUF är ”vederbörligen motiverat”, trots att den beskrivit skälet som inte uttryckligen uttalat, i punkt 77 i den överklagade domen, men uttryckt på ett ”kortfattat men begripligt” sätt, i punkt 80 i nämnda dom, och som ”tillräckligt begripligt, i punkt 82 i samma dom.
- 28 NIOC har i den tredje grundens andra del bestritt punkterna 78 och 79 i den överklagade domen, där tribunalen tolkat skäl 28 och artikel 23.2 i förordning nr 267/2012 på så sätt att de motiverar att restriktiva åtgärder omfattas av rådets genomförandebefogenheter, i enlighet med artikel 291.2 FEUF. Enligt NIOC finns det inte något i dessa bestämmelser som antyder att detta skulle vara motiverat.
- 29 NIOC har i anslutning till sin fjärde grund gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att i punkt 86 i den överklagade domen slå fast att artikel 46.2 i förordning nr 267/2012 ger rådet befogenhet att genomföra bestämmelserna i artikel 23.2 och 23.3 i denna förordning, vilket innebär att motiveringsskyldigheten vad gäller angivandet av den rättsliga grunden

för denna bestämmelse, det vill säga artikel 291.2 FEUF, var tillräckligt uppfylld. Klaganden har gjort gällande att artikel 46.2 i förordning nr 267/2012 inte innehåller vare sig någon hänvisning till artikel 291.2 FEUF eller uttrycket ”genomföra”. Nämda bestämmelse i förordningen hänför sig således till ett rådsbeslut, genom tillämpning av artikel 215.2 FEUF.

- 30 NIOC har som femte grund gjort gällande att tribunalen gjort en felaktig rättstillämpning genom att i punkt 87 i den överklagade domen slå fast att rådet inte har åsidosatt sin motiveringsskyldighet när den underlät att nämna artikel 291.2 FEUF i beaktandedelen till förordning nr 267/2012.
- 31 Rådet har bestritt NIOC:s argument.
- 32 Kommissionen har gjort gällande att artikel 215 FEUF utgör den lämpliga rättsliga grunden.

Domstolens bedömning

- 33 Domstolen erinrar om att det i artikel 215.2 FEUF anges att ”[o]m så föreskrivs i ett beslut som har antagits i enlighet med avdelning V kapitel 2 i fördraget om Europeiska unionen, får rådet i enlighet med förfarandet i punkt 1 besluta om restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater”. I artikel 215.1 FEUF föreskrivs ett förfarande enligt vilket rådet dels fattar beslut med kvalificerad majoritet på gemensamt förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och av kommissionen, dels underrättar Europaparlamentet om sitt beslut.
- 34 I likhet med vad tribunalen konstaterat i punkt 54 i den överklagade domen framgår det av själva lydelsen i artikel 215 FEUF att denna bestämmelse inte utgör hinder för att en förordning som antagits med stöd av densamma ger kommissionen eller rådet genomförandebefogenheter på de villkor som anges i artikel 291.2 FEUF, när det är nödvändigt med enhetliga villkor för genomförande av vissa restriktiva åtgärder som föreskrivs i denna förordning. Det framgår i synnerhet inte av artikel 215.2 FEUF att de individuella restriktiva åtgärder som vidtagits mot fysiska eller juridiska personer, grupper eller enheter som inte är stater absolut måste antas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 215.1 FEUF eller att de inte kan antas med stöd av artikel 291.2 FEUF.
- 35 Det finns inte heller någon bestämmelse i EUF-fördraget som föreskriver att den sjätte delen, avseende institutionella och finansiella bestämmelser, inte skulle vara tillämplig på restriktiva åtgärder. Det har alltså inte varit uteslutet att tillämpa artikel 291.2 FEUF – som föreskriver att ”[o]m enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 och 26 i fördraget om Europeiska unionen, rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter” – under förutsättning att villkoren i denna bestämmelse var uppfyllda.
- 36 Vad gäller denna bestämmelse följer det av domstolens praxis att begreppet ”genomföra” omfattar både utarbetande av tillämpningsföreskrifter och tillämpning av bestämmelser i särskilda fall genom rättsakter som inte äger allmän giltighet (dom kommissionen/rådet, 16/88, EU:C:1989:397, punkt 11).
- 37 Mot denna bakgrund konstaterar domstolen att förordning nr 267/2012, vars artikel 46.2 utgjort grund för antagandet av den omtvistade förordningen, i förevarande fall har antagits som en nödvändig åtgärd för att, inom ramen för EUF-fördraget, genomföra beslut 2012/35 om ändring av beslut 2010/413 om restriktiva åtgärder mot personer eller enheter som identifierats i bilagorna I och II till sistnämnda beslut.
- 38 I denna förordning nr 267/2012, som utgör en rättsligt bindande akt i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF, anges de allmänna kriterier som ska styra uppförandet av personer eller enheter i en av förteckningarna, i bilagorna VIII och IX till nämnda förordning, över de personer och enheter

som ska vara föremål för restriktiva åtgärder, med beaktande av de ändringar som genom beslut 2012/35 införts vad gäller de allmänna kriterierna för uppförande enligt beslut 2010/413, ändringar som i huvudsak består i ett tillägg av kriteriet avseende stöd till den iranska regeringen.

- 39 I detta sammanhang och på grund av att NIOC genom det omtvistade beslutet hade förts upp på förteckningen i bilaga II till beslut 2010/413, innebar den omtvistade förordningen att nämnda enhet, i enlighet med EUF-fördraget, fördes upp på förteckningen i bilaga IX till förordning nr 267/2012. Härvid ska påpekas att detta sistnämnda uppförande på förteckningen, i likhet med vad tribunalen med rätta har framhållit i punkt 132 i den överklagade domen och som NIOC inte heller har bestritt i sitt överklagande, redan hade kunnat motiveras med hänvisning till det ovannämnda kriteriet avseende stöd till den iranska regeringen och detta oaktat den senare ändringen av de allmänna kriterierna i förordning nr 267/2012 för uppförande av en person på en förteckning, genom den ändring som gjorts genom det omtvistade beslutet av de allmänna kriterierna i beslut 2010/413.
- 40 I den omtvistade förordningen har det allmänna kriteriet avseende tillhandahållande av stöd till Irans regering, för uppförande av en person på en förteckning, alltså tillämpats på ett särskilt sätt vad gäller NIOC, i syfte att säkerställa, inom ramen för EUF-fördraget, att de restriktiva åtgärderna mot NIOC, med anledning av situationen i Iran, genomförs på ett enhetligt sätt i hela Europeiska unionen.
- 41 Tribunalen har alltså haft fog för sitt antagande, i punkt 56 i den överklagade domen, att det i förevarande fall var möjligt att åberopa en genomförandebefogenhet grundad på artikel 291.2 FEUF.
- 42 Av detta följer att den första och den tredje delen av den andra grunden i överklagandet inte kan leda till bifall för överklagandet.
- 43 Vad gäller NIOC:s övriga argument inom ramen för den andra grundens andra del konstaterar domstolen, för det första, att punkt 48 i domen parlamentet/rådet (C-130/10, EU:C:2012:472) inte är relevant i förevarande fall, eftersom den avser tillämpningsområdena för artiklarna 75 FEUF och 215 FEUF, och inte, som i förevarande fall, tillämpningsområdena för artiklarna 215 FEUF och 291.2 FEUF.
- 44 För det andra, vad gäller det påstådda åsidosättandet av likabehandlingsprincipen till följd av att olika förfaranden för att anta restriktiva åtgärder tillämpas, beroende på om en person anges genom en bestämmelse som grundas på artikel 215.2 FEUF eller genom antagandet av en genomförandeförordning som grundas på artikel 291.2 FEUF, konstaterar domstolen att hänsyn måste tas till att de restriktiva åtgärderna har en betydande negativ inverkan på den berörda personens eller enhetens grundläggande fri- och rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 358, och dom kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 132). Varje uppförande på en förteckning över personer eller enheter som omfattas av restriktiva åtgärder, oavsett om det sker med stöd av artikel 215 FEUF eller artikel 291.2 FEUF, ger därför denna person eller enhet möjlighet att väcka talan vid unionsdomstolen i enlighet med artikel 263 fjärde stycket FEUF – eftersom åtgärden kan likställas med ett individuellt beslut mot den berörda personen eller enheten (se, för ett liknande resonemang, dom Gbagbo m.fl./rådet, C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, punkt 57) – för att bland annat få prövat huruvida detta individuella beslut är förenligt med de allmänna kriterierna, för uppförande av en person på en förteckning, i den grundläggande rättsakten.
- 45 Skillnaden mellan förfarandet enligt artikel 215 FEUF och förfarandet enligt artikel 291.2 FEUF kan i sin tur förklaras av strävan att, på objektiva grunder, kunna skilja mellan den grundläggande rättsakten och en genomföranderättsakt på området för restriktiva åtgärder. Kravet i artikel 215.1 FEUF, avseende det gemensamma förslaget av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik och kommissionen, utgör en nödvändig förutsättning för förfarandet enligt denna bestämmelse, och inte en processuell garanti som, generellt, borde tillerkännas varje person eller

enhet som förts upp på en förteckning över restriktiva åtgärder, oavsett rättslig grund. Den omständigheten att antagandet av restriktiva åtgärder med utövande av en genomförandebefogenhet som grundas på artikel 291.2 FEUF inte underkastas kravet på ett sådant gemensamt förslag, ska följaktligen inte, i motsats till vad som är fallet med det förfarande som föreskrivs i artikel 215.1 FEUF, betraktas som ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen i samband med uppförandet på en sådan förteckning.

- 46 Av detta följer att överklagandet inte kan vinna bifall på den andra grundens andra del. Den andra grunden kan således inte leda till bifall för överklagandet.
- 47 Vad gäller den tredje till den femte grunden ska domstolen pröva huruvida antagandet av den omtvistade förordningen tillhör något av de typfall i vilka rådet får ge sig självt befogenhet att genomföra en rättsligt bindande akt, i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF.
- 48 I likhet med vad som framgår av punkt 59 i den överklagade domen har rådet, i syfte att motivera den genomförandebefogenhet som det förbehållit sig enligt artikel 46.2 i förordning nr 267/2012, enbart påpekat att det i förevarande fall är fråga om ett ”särskilt vederbörligen berättigat fall”. Rådet har inte åberopat något fall som avses i artiklarna 24 FEU och 26 FEU.
- 49 Vad gäller det fall som anges i artikel 291.2 FEUF, enligt vilken rådet har möjlighet att förbehålla sig genomförandebefogenhet i ”särskilda vederbörligen berättigade fall”, erinrar domstolen om att den har tolkat artikel 145 tredje strecksatsen i EEG-fördraget, som motsvarar artikel 291.2 FEUF, på så sätt att rådets beslut att förbehålla sig en genomförandebefogenhet måste motiveras ”utförligt” (dom kommissionen/rådet, 16/88, EU:C:1989:397, punkt 10).
- 50 Artikel 202 tredje strecksatsen EG, som ersatte artikel 145 tredje strecksatsen i EG-fördraget, har också tolkats av domstolen i domarna kommissionen/rådet (C-257/01, EU:C:2005:25, punkt 51) och parlamentet/rådet (C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 47). I dessa domar fann domstolen att rådet är skyldigt att, med hänsyn till arten av och innehållet i den grundläggande rättsakt som ska genomföras eller ändras, i vederbörlig ordning motivera undantag från regeln att det enligt fördragets systematik normalt sett är kommissionen som har befogenhet att genomföra en grundläggande rättsakt på gemenskapsnivå.
- 51 I förevarande fall konstaterar domstolen att rådet, genom artikel 45 i förordning nr 267/2012, överfört omfattande befogenhet till kommissionen, bland annat vad gäller ändring av bilagorna II–VII till denna förordning, vilka innehåller förteckningar över varor, teknologier, utrustning eller metaller som avses i bestämmelserna i förordningen. Genom artikel 46 i förordning nr 267/2012 har rådet emellertid förbehållit sig behörigheten att göra ändringar i bilagorna VIII och IX till denna förordning, det vill säga förteckningarna över fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förts upp, vad gäller bilaga VIII, på angivande av säkerhetsrådet och, vad gäller bilaga IX, på grund av en restriktiv åtgärd som vidtagits självständigt av unionen.
- 52 Det framgår av jämförelsen mellan dessa åtgärder att rådet förbehållit sig behörigheten att vidta de mest känsliga åtgärderna, nämligen att i den förordning som antagits på grundval av EUF-fördraget föra in de rättssubjekt som angetts av säkerhetsrådet och att tillämpa de åtgärder som avses i artikel 23.2 och 23.3 i förordning nr 267/2012, eftersom de har en särskilt stor inverkan på de berörda fysiska eller juridiska personerna, enheterna eller organen.
- 53 Såsom redan framhållits i punkt 44 ovan och trots målet med dessa angivanden av rättssubjekt, det vill säga att utverka ett tryck på Islamiska republiken Iran för att förmå denna att upphöra med att bedriva kärnteknisk verksamhet som är spridningskänslig, och att utveckla system för kärnvapenbärare, har nämligen ovannämnda angivanden, vilka medför frysning av penningmedlen för personer och enheter, en betydande negativ inverkan på deras fri- och rättigheter, genom, vad gäller personer, de betydande störningarna i den berörda personens yrkes- och familjeliv till följd av inskränkningarna i hans eller

hennes äganderätt, och, vad gäller enheter, de störningar som skadar deras verksamhet, bland annat deras ekonomiska verksamhet (se, dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen, C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 358, och dom kommissionen m.fl./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkt 132).

- 54 Att ge rådet en genomförandebefogenhet kan också motiveras av att det är denna institution som antar beslut som fattas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och genom vilka fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ förs upp på förteckningen över personer eller enheter som är föremål för en frysning av penningmedel. Sådana beslut kan emellertid genomföras inom unionen, bland annat av finansiella institut som är etablerade där, enbart om de åtföljs av en förordning som antagits på grundval av EUF-fördraget.
- 55 Om skälen för att en person uppförs på en förteckning ändras i det beslut som fattas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, för att beakta yrkanden och bevis som denna person eventuellt inkommit med till rådet, ska denna ändring också göras i den förordning som antas på grundval av EUF-fördraget. Om skälet till uppförandet av personen på förteckningen behålls oförändrat vid omprövningen av detta uppförande, skulle detta nämligen kunna motivera ett ifrågasättande av förordningens giltighet.
- 56 Tribunalen gjorde således inte fel när den i punkt 69 i den överklagade domen slog fast att rådet lagligen kunde förbehålla sig behörigheten att genomföra artikel 23.2 och 23.3 i förordning nr 267/2012 i syfte att säkerställa en konsekvent tillämpning av förfarandena för att vidta åtgärder för att frysa medel och den behöriga myndighetens slutsatser med avseende på beslut 2010/413 och förordning nr 267/2012, och detta både när en person eller enhet för första gången förs upp på den aktuella förteckningen, och när uppförandet på förteckningen omprövas av den behöriga institutionen, särskilt med beaktande av yrkanden och bevis som den berörda personen eventuellt har kommit in med.
- 57 Koordineringen av antagandet av beslut som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och av åtgärder som vidtagits på grundval av EUF-fördraget är särskilt viktig med tanke på att restriktiva åtgärder mot fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ måste vidtas skyndsamt vare sig de vidtas för att följa en resolution från säkerhetsrådet eller för att säkerställa snabbast möjliga effekt av de nya enskilda poster som förts upp på förteckningen inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. I detta avseende konstaterar domstolen att både det beslut som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den omtvistade genomförandeförordningen som avser NIOC, antogs samma dag, vilket är i enlighet med rådets praxis.
- 58 Behovet av konsekvens, koordinering och skyndsamhet vid antagande av de erforderliga rättsakterna motiverar att åtgärder för att föra upp personer på förteckningar med stöd av EUF-fördraget och samtidiga åtgärder för att för upp personer på förteckningar inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, ska anses omfattas av särskilda fall, i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF. I likhet med vad tribunalen konstaterat i punkt 72 i den överklagade domen, underkände domstolen, i domen rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 109), en grund enligt vilken det gjordes gällande att rådet inte hade behörighet att med stöd av artikel 29 FEU anta sådana åtgärder för att frysa penningmedel för Manufacturing Support & Procurement Kala Naft Co. Tehran som de åtgärder som föreskrivs i bland annat beslut 2010/413, genom att anta en genomförandeförordning med stöd av artikel 291.2 FEUF. Domstolen påpekade därvid att den sistnämnda bestämmelsen gav rådet befogenhet att anta de omtvistade åtgärderna.

- 59 Av detta följer att tribunalen inte gjorde sig skyldig till någon felaktig rättstillämpning när den i punkt 73 i den överklagade domen drog slutsatsen att rådet hade fog för att anse att de aktuella åtgärderna för frysning av penningmedel avsåg ett särskilt fall vilket berättigade rådet att förbehålla sig genomförandebefogenheten i artikel 46.2 i förordning nr 267/2012.
- 60 Vad gäller villkoret att rådet ska motivera varför det förbehåller sig genomförandebefogenheten, gjorde sig tribunalen inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkterna 74–76 i den överklagade domen hänvisade till rättspraxis avseende motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF. Domstolen har nämligen redan slagit fast att rådet är skyldigt att, med hänsyn till arten av och innehållet i den grundläggande rättsakt som ska genomföras eller ändras, i vederbörlig ordning motivera undantag från regeln att det är kommissionen som normalt har befogenhet att genomföra rättsakter (dom parlamentet/rådet, C-133/06, EU:C:2008:257, punkt 47, och dom parlamentet och kommissionen/rådet, C-124/13 och C-125/13, EU:C:2015:790, punkt 53).
- 61 I detta avseende konstaterar domstolen att besluten och förordningarna om restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran utgör en följd av rättsakter som ständigt ändrats och ersatts i syfte att bli klarare och tydligare. Vissa bestämmelser är emellertid likadana i samtliga beslut och förordningar.
- 62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 83 och följande punkter i sitt förslag till avgörande hade rådet redan tidigare tilldelats genomförandebefogenhet i artikel 15.2 i rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 103, s. 1), och i artikel 36.2 i rådets förordning (EU) nr 961/2010 av den 25 oktober 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 (EUT L 281, s. 1). Dessa bestämmelser motiverades i skäl 6 i förordning nr 423/2007 och i skäl 15 i förordning nr 961/2010. Det senare av dessa skäl har följande lydelse: ”Befogenheten att ändra förteckningarna i bilagorna VII och VIII till denna förordning bör utövas av rådet, mot bakgrund av det särskilda hot mot internationell fred och säkerhet som Iran utgör och som kommer till uttryck genom den ökande oron för dess kärntekniska program, som underströks av Europeiska rådet den 17 juni 2010, och för att säkerställa överensstämmelse med förfarandet för att ändra och se över bilagorna I och II till beslut 2010/413/Gusp.”
- 63 Av det ovanstående framgår att rådets genomförandebefogenhet redan i de förordningar som föregick förordning nr 267/2012 var motiverad av kravet på konsekvens i fråga om de rättssubjekt som förts upp på en förteckning inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och de som förts upp med stöd av EUF-fördraget.
- 64 I förvarande fall och mot bakgrund av bestämmelsen som förbehåller rådet en genomförandebefogenhet och rättfärdigandet av denna i förordningarna före förordning nr 267/2012, skulle denna rådets befogenhet kunna betraktas som integrerad i det sammanhang i vilket den aktuella rättsakten ingår, och som vederbörligen motiverad, i den mening som avses i artikel 291.2 FEUF. Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grundens första del.
- 65 Eftersom det anförda ger stöd för tribunalens resonemang i punkterna 78 och 79 i den överklagade domen, anser domstolen att talan inte heller kan vinna bifall såvitt avser den tredje grundens andra del.
- 66 Vad gäller den omständigheten, att artikel 291.2 FEUF inte anförts till stöd för att tilldela rådet befogenheten i artikel 46.2 i förordning nr 267/2012, erinrar domstolen om att underlåtelse att hänvisa till en konkret bestämmelse i EUF-fördraget inte utgör ett väsentligt formfel om den rättsliga grunden för en rättsakt kan avgöras med stöd av andra uppgifter i denna (dom kommissionen/rådet, C-370/07, EU:C:2009:590, punkt 56). I likhet med vad tribunalen med rätta funnit i punkterna 85 och 86 i den överklagade domen har artikel 291.2 FEUF visserligen inte angetts som rättslig grund för genomförandebefogenheten i artikel 46.2 i förordning nr 267/2012, men det går likväl att mot

bakgrund av bestämmelserna i den förordningen sluta sig till att rådet förbehållit sig denna behörighet i enlighet med kraven i nämnda artikel 291.2 FEUF. Överklagandet kan följaktligen inte heller vinna bifall såvitt avser den fjärde och den femte grunden.

- 67 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den andra till den femte grunden.

Den sjätte grunden: Huruvida det rättsliga kriteriet avseende stöd till den iranska regeringen är rättsstridigt

Parternas argument

- 68 NIOC har i anslutning till sin sjätte grund bestritt punkt 109 och följande punkter i den överklagade domen. I dessa punkter underkände tribunalen invändningen om att det rättsliga kriteriet avseende stöd som tillhandahålls Irans regering – ett kriterium som återfinns i artikel 20.1 c i beslut 2010/413, i dess lydelse enligt beslut 2012/635, och i artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 (nedan kallat det omtvistade kriteriet), och som utgjorde underlag för uppförandet av NIOC på de aktuella förteckningarna – är rättsstridigt. NIOC har gjort gällande att nämnda kriterium, i den del det avser ”andra personer, enheter eller organ som tillhandahåller stöd, till exempel materiellt, logistiskt eller ekonomiskt stöd, till Irans regering och enheter som ägs eller kontrolleras av dem, eller personer och enheter som är associerade med dem”, strider mot värden som frihet och rättsstaten, värden som garanteras enligt artikel 2 FEU och vilka beslut som fattas inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska utgå från enligt artiklarna 21 FEU och 23 FEU. Det omtvistade kriteriet ger rådet en alltför omfattande och ovillkorlig befogenhet som gör det möjligt att sanktionera personer eller enheter som tillhandahåller stöd, bland annat ekonomiskt stöd, till Irans regering utan att de är inblandade i det berörda kärntekniska programmet. Sådana personer eller enheter skulle till exempel kunna vara en iransk skattebetalare eller tjänsteman eller till och med en advokat som är medlem av advokatsamfundet i en medlemsstat i Europeiska unionen men som försvarar vissa iranska offentliga enheter vid tribunalen.
- 69 Denna grund består av tre delar.
- 70 NIOC har i den första delgrunden gjort gällande att tribunalen gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning dels när den i punkt 115 i den överklagade domen slog fast att det utrymme för skönsässig bedömning som rådet tillerkänns genom det omtvistade kriteriet inte är vare sig godtyckligt eller oinskränkt, dels när den i punkt 123 i samma dom fann att ”det omtvistade kriteriet begränsar rådets utrymme för skönsässig bedömning genom att införa objektiva kriterier, och [att] det garanterar den grad av förutsebarhet som krävs enligt unionsrätten”.
- 71 Vidare har tribunalen misstolkat det omtvistade kriteriet när den i punkt 119 i den överklagade domen slog fast att det ”inte omfattar alla former av stöd till Irans regering, utan enbart sådana former av stöd som genom deras kvantitativa eller kvalitativa betydelse bidrar till att Irans kärntekniska verksamhet kan drivas vidare”. Enligt NIOC återfinns inte passusen ”kvantitativa eller kvalitativa betydelse” i förordning nr 267/2012 utan tribunalen ”skrev om” denna förordning innan den drog slutsatsen att nämnda kriterium var förenligt med kraven på förutsägbarhet, tydlighet och otvetydighet.
- 72 NIOC har också gjort gällande att tribunalen i punkterna 118 och 120 i den överklagade domen underlåtit att använda uttrycket ”bland annat” trots att detta ord tydligt innebär att förteckningen över stöd som anges i bestämmelsen, närmare bestämt ekonomiskt, logistiskt eller materiellt stöd, enbart är illustrativ.

- 73 Av detta har NIOC dragit slutsatsen att tribunalens tolkning av det omtvistade kriteriet är felaktig och att kriteriet inte är förenligt med de unionsrättsliga kraven på förutsägbarhet, tillräcklig tydlighet eller precision, eftersom det inte är möjligt att avgöra vilka personer som kan komma att bli föremål för en restriktiv åtgärd.
- 74 NIOC har i den andra delen av den sjätte grunden gjort gällande att tribunalen, genom att "skriva om" det omtvistade kriteriet, åsidosatt rätten till försvar, eftersom NIOC inte kunnat argumentera för att den restriktiva åtgärden stred mot det omtvistade kriteriet i dess "omskrivna" version, som var okänd för såväl NIOC som för rådet.
- 75 I den tredje delen av den sjätte grunden har NIOC gjort gällande att punkterna 119 och 140 i den överklagade domen innehåller motsägelser. I punkt 119 fann tribunalen att det omtvistade kriteriet avser "former av stöd som genom deras kvantitativa eller kvalitativa betydelse bidrar till att Irans kärntekniska verksamhet kan drivas vidare", medan den i punkt 140 fann att nämnda kriterium avser "stöd som, även om det som sådant inte har något direkt eller indirekt samband med kärnvapenspridning, ändå, genom deras kvantitativa eller kvalitativa betydelse, kan främja denna genom att ge Irans regering tillgångar eller materiellt, finansiellt eller logistiskt stöd som gör det möjligt för denna regering att fortsätta spridningen av kärnmaterial". Enligt NIOC kan ett stöd som inte har något direkt samband med spridningen av kärnmaterial emellertid inte samtidigt främja en sådan verksamhet. Motsägelserna i punkterna 119 och 140 i den överklagade domen utgör en bristande motivering av denna dom.
- 76 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt NIOC:s argument.

Domstolens bedömning

- 77 Det ska inledningsvis erinras om att domstolen redan har slagit fast att unionslagstiftaren ska ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på ett område där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och måste göra komplexa bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen eftersträvar (dom Sison/rådet, C-266/05 P, EU:C:2007:75, punkt 33, och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120).
- 78 I enlighet med domstolens praxis ska en förordning om restriktiva åtgärder tolkas, inte bara mot bakgrund av det beslut som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och som avses i artikel 215.2 FEUF, utan också mot bakgrund av unionsbestämmelsernas och förordningens historiska sammanhang (se, för ett liknande resonemang, dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 75, och beslut Georgias m.fl./rådet och kommissionen, C-545/14 P, EU:C:2015:791, punkt 33). Samma sak gäller ett beslut som fattats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som måste tolkas med beaktande av det sammanhang det ingår i.
- 79 Tribunalen hade följaktligen fog för att i punkt 118 i den överklagade domen konstatera att det omtvistade kriteriet ingår i en rättslig reglering som tydligt avgränsas genom de syften som eftersträvas med lagstiftningen om restriktiva åtgärder mot Islamiska republiken Iran, och att skäl 13 i beslut 2012/35, genom vilket det aktuella kriteriet infördes i artikel 20.1 i beslut 2010/413 för första gången, uttryckligen anger att åtgärden frysning av tillgångar ska vidtas mot personer och enheter "som tillhandahåller sådant stöd till Irans regering, som möjliggör för den att bedriva spridningskänslig kärnteknisk verksamhet eller utveckla system för kärnvapenbärare, särskilt personer och enheter som tillhandahåller ekonomiskt, logistiskt eller materiellt stöd till Irans regering". Tribunalen konstaterade också med rätta att artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 även preciserar att sådant stöd kan vara "materiellt, logistiskt eller ekonomiskt".

- 80 I punkterna 119 och 120 i den överklagade domen drog tribunalen slutsatsen att syftet med ändringen av det omtvistade kriteriet var att utvidga kriteriet för att uppföra rättssubjekt i förteckningarna till att avse även verksamhet som bedrivs av den berörda personen eller enheten och som, även om den som sådan inte har något direkt eller indirekt samband med spridningen av kärnmaterial, ändå kan främja denna genom att ge Irans regering tillgångar eller materiellt, finansiellt eller logistiskt stöd som gör det möjligt för denna regering att fortsätta spridningen av kärnmaterial.
- 81 Denna tolkning bekräftas av förordningens utveckling mot bakgrund av rådets handlingar. I skäl 17 i resolution 1929 fastställer säkerhetsrådet ”den potentiella kopplingen mellan Irans inkomster från energisektorn och finansieringen av Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet”, och denna koppling nämns i punkt 5 i den överklagade domen. Det är mot bakgrund av denna omständighet som Europeiska rådet, i sitt uttalande som bifogats förklaringen av den 17 juni 2010, uppmanade rådet ”Utrikes frågor” att vid sitt nästa möte anta åtgärder för att genomföra de åtgärder som anges i resolution 1929. Denna uppmaning resulterade i antagandet av åtgärder som bland annat avsåg oljeindustrin, såväl i beslut 2010/413 som i förordning nr 961/2010.
- 82 Eftersom dessa åtgärder visade sig otillräckliga för att stoppa eller bromsa det kärntekniska programmet i Islamiska republiken Iran, beslutade Europeiska rådet i sina slutsatser av den 9 december 2011 att utvidga unionens restriktiva åtgärder, såsom detta erinrats om i skäl 6 till beslut 2012/35. I punkt 3 i sina slutsatser avseende Iran, av den 23 januari 2012, betonade rådet att de restriktiva åtgärder man enades om den dagen är avsedda att drabba den iranska regimens finansiering av Irans kärntekniska program och inte är riktade mot det iranska folket.
- 83 Det är detta som tribunalen avsåg när den i punkt 119 i den överklagade domen fann att det omtvistade kriteriet avser former av stöd som genom deras kvantitativa eller kvalitativa betydelse bidrar till att Irans kärntekniska verksamhet kan drivas vidare. Härigenom har tribunalen inte på något sätt ”skrivit om” detta kriterium utan tolkat det mot bakgrund av de mål som rådet eftersträvar, såsom dessa mål ser ut efter utvecklingen av de internationella och unionsrättsliga rättsakterna avseende Islamiska republiken Iran.
- 84 Domstolen konstaterar dessutom att tribunalen, tvärtemot vad NIOC har gjort gällande, inte har förvrängt det omtvistade kriteriet genom att i punkterna 118 och 120 i den överklagade domen utelämna uttrycket ”bland annat” i beskrivningen av detta kriterium. I likhet med vad rådet har anfört har tribunalen nämligen, i nämnda punkt 118, använt sig av ordet ”särskilt”, som återfinns i skäl 13 i beslut 2012/35 och som motsvarar uttrycket ”bland annat”. I nämnda punkt 118 har tribunalen på samma sätt också påpekat att stödet i fråga ”kan” vara materiellt, logistiskt eller ekonomiskt, vilket antyder att även andra former av stöd kan omfattas av det omtvistade kriteriet.
- 85 Tvärtemot vad NIOC har gjort gällande i den tredje delen av den sjätte grunden har tribunalen inte angett motsägelsefulla domskäl när den i punkt 119 i den överklagade domen fann att det omtvistade kriteriet avser ”former av stöd som genom deras kvantitativa eller kvalitativa betydelse bidrar till att Irans kärntekniska verksamhet kan drivas vidare”, medan den i punkt 140 fann att nämnda kriterium avser ”stöd som, även om det som sådant inte har något direkt eller indirekt samband med spridning av kärnmaterial, ändå, genom deras kvantitativa eller kvalitativa betydelse, kan främja denna genom att ge Irans regering tillgångar eller materiellt, finansiellt eller logistiskt stöd som gör det möjligt för denna regering att fortsätta spridningen av kärnmaterial”.
- 86 I nämnda punkt 119 tolkade tribunalen nämligen det kriterium som införts genom beslut 2012/35 och förordning nr 267/2012. I punkt 140 i den överklagade domen förklarade tribunalen emellertid hur kriteriet innebar att det gjordes en koppling mellan tillhandahållandet av stöd till den iranska regeringen och Irans fortsatta spridning av kärnmaterial. I detta avseende kan punkt 140 i den överklagade domen inte anses vara så otydlig att den inte med lätthet kan förstås mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår.

- 87 Mot bakgrund av det ovanstående har NIOC genom sin sjätte grund inte lyckats visa att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den vid prövningen av den tredje grunden i det målet – gällande att artikel 20.1 c i beslut 2010/413 och artikel 23.2 d i förordning nr 267/2012 var rättsstridiga – gav sin tolkning av det omtvistade kriteriet. Överklagandet kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den sjätte grunden.
- 88 Överklagandet ska följaktligen ogillas eftersom det saknas stöd för samtliga grunder.

Rättegångskostnader

- 89 Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när överklagandet ogillas.
- 90 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.
- 91 Rådet har yrkat att NIOC ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom NIOC har tappat målet, ska det bära sina rättegångskostnader och ersätta rådets rättegångskostnader.
- 92 I enlighet med artikel 140.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1, ska kommissionen bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) Överklagandet ogillas.**
- 2) National Iranian Oil Company ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de rättegångskostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.**
- 3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter