Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 26 февруари 2015 година[1]

Дело C-176/13 P

Съвет на Европейския съюз
срещу
Bank Mellat
и
Дело C-200/13 P
Съвет на Европейския съюз
срещу

Bank Saderat Iran

„Обжалване — Ограничителни мерки срещу Иран с цел предотвратяване на ядреното разпространение — Лица и образувания със замразени финансови средства и икономически ресурси — Мотиви за мерките за включване на жалбоподателите в списък — Процедура за приемане на мерките — Явна грешка в преценката“

1. Настоящите две свързани жалби са подадени от Съвета (на Европейския съюз (ЕС) срещу решения на Общия съд[2], с които се отменят редица актове на Съвета, доколкото чрез тях се включват наименованията на две ирански банки (Bank Mellat и Bank Saderat Iran; наричани по-нататък „банките“) в списъка с лица или образувания, чиито финансови средства и икономически ресурси трябва да бъдат замразени в контекста на ограничителните мерки срещу Иран с цел предотвратяване на ядреното разпространение.

2. Съветът твърди по-специално, че в тези решения Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е:

— допуснал банките (които Съветът счита за проявление на иранската държава) да се позоват на защитата и гаранциите, свързани с основните права,

— разгледал всеки елемент от мотивите на Съвета отделно, а не заедно в тяхната цялост,

— приел, че банките е трябвало да имат достъп до предложенията на държавите членки за включване в списъци,

— изискал, преди приемането за първи път на решение за включване в списък, Съветът да провери релевантността и обосноваността на доказателствата, и

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Решения Bank Mellat/Съвет (T-496/10, EU:T:2013:39, наричано по-нататък „решение Bank Mellat“) и Bank Saderat Iran/Съвет (T-494/10, EU:T:2013:59, наричано по-нататък „решение Bank Saderat Iran“) (наричани също „обжалваните съдебни решения“).

— не е взел надлежно предвид резолюциите на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „Съветът за сигурност“), както и факта, че някои данни са от поверителни разузнавателни източници и доклади.

Политически контекст и правна уредба

3. В своята Резолюция 1737 [3] Съветът за сигурност изразява сериозна загриженост във връзка с ядрената програма на Иран и в точка 12 от тази резолюция решава, че всички държави трябва да замразят финансовите средства, финансовите активи и икономическите ресурси, притежавани или контролирани от лица или субекти, определени в приложението към резолюцията като участващи по различни начини в тази програма. Сред посочените образувания са Организацията за атомна енергия на Иран (наричана по-нататък „AEOI“), Mesbah Energy Company (наричано по-нататък „MEC“) и Организацията на отбранителните индустрии (наричана по-нататък „DIO“). С Резолюция 1747 [4] на Съвета за сигурност в списъка се включват допълнително Novin Energy Company (наричано по-нататък „Novin“) и редица образувания, свързани с Организацията на авиационната промишленост (наричана по-нататък „AIO“), включително Sanam Industrial Group (наричана по-нататък „SIG“). Както самата AIO, така и банките не са посочени нито в тази резолюция, нито във или по силата на последващи резолюции на Съвета за сигурност.

4. Съветът на ЕС изпълнява тези резолюции на Съвета за сигурност по-специално в Регламент № 423/2007 [5], като в член 7 от него се изисква замразяване на всички финансови средства и икономически ресурси, принадлежащи, притежавани, държани или контролирани от лицата, образуванията или структурите, изброени в приложения IV и V. Тези от тях, които са включени в приложение IV, са определени в съответствие с точка 12 от Резолюция 1727 на Съвета за сигурност, докато посочените в приложение V са идентифицирани като:

„а) участващи във, пряко свързани със или подкрепящи чувствителни от гледна точка на разпространението ядрени дейности на Иран, или

б) участващи във, пряко свързани със или подкрепящи разработването от Иран на системи за ядрено оръжие, или

в) действащи от името на или под ръководството на лице, субект или орган, посочени в букви а) или б), или

г) юридическо лице, субект или орган, притежаван или контролиран от лице, субект или орган, посочен в букви а) или б), включително чрез незаконни средства“.

5. Първоначално банките не са включени в списъка в приложение V.

6. Съгласно член 7, параграф 3 се забранява да се предоставят финансови средства или икономически ресурси както пряко, така и косвено, на или в полза на физически или юридически лица, субекти или органи, изброени в приложения IV и V. В член 12, параграф 2 се посочва обаче, че тази забрана не поражда каквато и да била отговорност за съответните физически и юридически лица или образувания, ако те не са знаели и не са имали основателна причина да подозират, че действията им биха били в нарушение на забраната.

3 — Резолюция 1737 (2006), приета от Съвета за сигурност на неговото 5612-о заседание от 23 декември 2006 г.

4 — Резолюция 1747 (2007), приета от Съвета за сигурност на неговото 5647-о заседание от 24 март 2007 г.

5 — Регламент (ЕО) № 423/2007 от 19 април 2007 година относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 103, стр. 1) с последващите изменения.

7. Като отбелязва, че Иран нито е сътрудничил, нито е изпълнил изискванията на Международната агенция за атомна енергия (наричана по-нататък „МААЕ“) и резолюциите на Съвета за сигурност, както и че е построил обогатително съоръжение в Qom, Съветът за сигурност приема резолюция 1929[6]. В точка 21 тя призовава всички държави „да не допускат предоставянето на финансови услуги“, включително прехвърляния на активи или ресурси, ако разполагат с „информация, която им дава разумни основания да смятат, че такива услуги, активи или ресурси биха могли да подпомогнат чувствителни от гледна точка на разпространението ядрени дейности на Иран […], включително като замразят всички активи или ресурси на тяхна територия, […] които са свързани с такива дейности […] и като извършват засилено наблюдение за предотвратяване на всички подобни транзакции […]“. В приложение I към тази резолюция се съдържа списък на лицата и образуванията, участващи в дейности, свързани с ядрени или балистични ракети, включително „First East Export Bank, PLC [(наричана по-нататък „FEE Bank“), която] се притежава или контролира от Bank Mellat, или действа от нейно име. През последните седем години Bank Mellat е съдействала за извършването на транзакции на стойност стотици милиони долари за ирански ядрени, ракетни и отбранителни образувания“.

8. Впоследствие Съветът на ЕС приема Решение 2010/413[7]. Член 20, параграф 1, букви а) и б) от Решението изисква замразяването на всички финансови средства и икономически ресурси, които принадлежат на или са притежавани, държани или контролирани от лицата, образуванията и органите, посочени в приложения I и II към него. Тези от приложение I (член 20, параграф 1, буква а) са определени в съответствие с приложимите резолюции на Съвета за сигурност, а в приложение II (член 20, параграф 1, буква б),

„[…] участват, имат пряко отношение или предоставят подкрепа за чувствителните ядрени дейности на Иран, свързани с разпространението на ядрени оръжия, или за разработването на носители на ядрено оръжие, включително като участват в доставяне на забранени изделия, стоки, оборудване, материали и технологии, или от лица или образувания, действащи от тяхно име или по тяхно указание, или образувания, притежавани или контролирани от тях, включително по незаконен начин, или от лица и образувания, които са съдействали на посочени в списъците лица или образувания за заобикаляне или нарушаване на разпоредбите на резолюции 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008)[8] или 1929 (2010) на Съвета за сигурност на ООН или на настоящото решение […], и от образувания, притежавани или контролирани от тях, или действащи от тяхно име, изброени в приложение II“.

9. Член 23, параграф 2 от Решение 2010/413 предвижда: „Съветът, с единодушно решение по предложение на държавите членки или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, изготвя списъка в приложение II и приема изменения по него“.

10. И двете банки са включени в приложение II.

11. Изложените по отношение на Bank Mellat основания са следните: „Bank Mellat е иранска банка, собственост на държавата. Bank Mellat следва модел на поведение, който подкрепя и улеснява ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран. Тя е предоставяла банкови услуги на образувания, включени в списъците на ООН и ЕС, или на образувания, действащи от тяхно име или под тяхно ръководство, или на образувания, които са тяхна собственост или под техен контрол. Това е банката майка на First East Export Bank, която е посочена по силата на Резолюция 1929 на ССООН“.

6 — Резолюция 1929 (2010), приета от Съвета за сигурност на неговото 6335-о заседание от 9 юни 2010 г.

7 — Решение 2010/413/ОВППС на Съвета от 26 юли 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Обща позиция 2007/140/ОВППС (ОВ L 195, стр. 39 и поправка в ОВ L 197, 2010 г., стр. 19).

8 — Резолюция 1803 (2008), приета от Съвета за сигурност на неговото 5848-о заседание от 3 март 2008 г.

12. Изложените по отношение на Bank Saderat Iran основания са следните: „Bank Saderat е иранска държавна банка (94 % собственост на иранското правителство). Bank Saderat е предоставяла финансови услуги на образувания, извършващи доставки от името на ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, включително на образувания, посочени по силата на Резолюция 1737 на ССООН. Bank Saderat последно е обработвала плащания и акредитиви на DIO (санкционирана по силата на Резолюция 1737 на ССООН) и на Iran Electronics Industries [наричано по-нататък „IEI“] през март 2009 г. През 2003 г. Bank Saderat обработва акредитив[и] от името на [MEC], свързано с ядрената програма на Иран (впоследствие санкционирано в Резолюция 1737 на ССООН)“.

13. Същевременно с Регламент за изпълнение (ЕС) № 668/2010 [9] банките се добавят в списъка в приложение V към Регламент № 423/2007. Изложените мотиви са същите като тези в Решение 2010/413.

14. На 25 октомври 2010 г. с приемането на Решение 2010/644 [10] и на Регламент № 961/2010 [11] Съветът преразглежда действащите ограничителни мерки.

15. В съображенията на Решение 210/644 Съветът посочва, че е направил цялостен преглед на списъка на лица и образувания, поместен в приложение II към Решение 2010/413, като е взел предвид съображенията, представени му от засегнатите страни. В заключение Съветът решава, че с изключение на две образувания, към изброените лица и образувания следва да продължат да се прилагат специфичните ограничителни мерки, предвидени в Решение 2010/413, и че данните за определени образувания от списъка следва да бъдат изменени. Банките са оставени в списъка в новото приложение II към Решение 2010/413, като изложените основания са по същество същите като в предишната редакция, с изключение на обстоятелството, че по отношение на Bank Mellat вече не се твърди, че е собственост на държавата, а за Bank Saderat Iran само се посочва, че „отчасти е собственост на иранското правителство“, а предишният текст, в който се посочва 94 % собственост, е заличен.

16. В член 16, параграф 1 от Регламент № 961/2010 се повтарят критериите, определени в член 20, параграф 1, буква а) от Решение 2010/413 (определяне по силата на резолюции на Съвета за сигурност) и се предвижда засегнатите да бъдат включени в списъка в приложение VII, докато в член 16, параграф 2, букви а) и б) се повтарят критериите, определени в член 20, параграф 1, буква б) от Решение 2010/413 и се предвижда засегнатите да бъдат включени в приложение VIII. В член 32, параграф 2 се предвижда същото освобождаване от отговорност както в член 12, параграф 2 от Регламент № 423/2007. Банките са включени в списъка в приложение VIII, като изложените основания са същите като в новото приложение II към Решение 2010/413.

9 — Регламент за изпълнение (ЕС) № 668/2010 на Съвета от 26 юли 2010 година за прилагане на член 7, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 423/2007 (ОВ L 195, стр. 25)

10 — Решение 2010/644/ОВППС на Съвета от 25 октомври 2010 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Обща позиция 2007/140/ОВППС (ОВ L 281, стр. 81).

11 — Регламент (ЕС) № 961/2010 на Съвета от 25 октомври 2010 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Регламент (ЕО) № 423/2007 (ОВ L 281, стр. 1).

17. На 1 декември 2011 г. Съветът приема Решение 2011/783[12] и Регламент за изпълнение № 1245/2011[13], с които се изменят съответно приложение II към Решение 2010/413 и приложение VIII към Регламент № 961/2010. В съображенията на всеки от актовете Съветът посочва, че е направил цялостен преглед на списъка, поместен в съответното приложение, като е взел предвид представените му от засегнатите страни съображения, и решава, че към изброените в списъка лица и образувания следва да продължат да се прилагат предвидените специфични ограничителни мерки.

18. На 23 март 2012 г. Съветът приема Регламент № 267/2012[14]. В член 23, параграф 1 от този регламент отново се изисква замразяване на активите на посочените в съответствие с резолюциите на Съвета за сигурност и включени в списъка в приложение VIII, докато в член 23, параграф 2 се изисква замразяване на активите на включените в списъка в приложение IX. Определените в член 23, параграф 2, букви а) и б) критерии са по същество същите като тези в член 16, параграф 2, букви а) и б) от Регламент № 961/2010, докато в член 23, параграф 2, букви в), г) и д) се добавят нови критерии, от които само тези в буква г) изглежда се отнасят за образувания като банките. Буква г) включва тези, които са определени като: „други лица, образувания или структури, които предоставят подкрепа, например материална, логистична или финансова подкрепа, на правителството на Иран, както и лица и образувания, свързани с тях“. Член 42, параграф 2 предвижда същото освобождаване от отговорност като член 12, параграф 2 от Регламент № 423/2007. В списъка в приложение IX към този регламент отново са включени и двете банки. Изложените основания са същите като в приложение II към Решение 2010/413, изменено с Решение 2010/644.

19. В законодателството са определени и редица ограничени дерогации от задълженията за замразяване на активи, по-специално в член 9 от Регламент № 423/2007, член 20, параграф 6 от Решение 2010/413, член 18 от Регламент № 961/2010 и член 25 от Регламент № 267/2012. Всяка от тези разпоредби по същество допуска националните органи да разрешат освобождаване на замразени активи, при условие че е налице дължимо плащане от включено в списък лице, образувание или орган, на друга страна, съгласно задължение по сключен договор или възникнало преди датата на включването в списък и не подпомага извършването на сделки със стоки или технологии, свързани с ядреното разпространение или друга забранена дейност.

Кратко обобщение на първоинстанционното производство и на обжалваните съдебни решения

20. На 7 октомври 2010 г. банките подават пред Общия съд отделни жалби, въпреки че по същество те съдържат едни и същи въпроси и доводи, като оспорват включването си в списъците, първоначално в приложенията към Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010. Тъй като в хода на производството са приети нови актове, жалбоподателите изменят обхвата на поисканата отмяна с цел да бъдат включени приложенията към Решение 2010/644, Регламент № 961/2010, Решение 2011/783, Регламент за изпълнение № 1245/2011 и Регламент № 267/2012, доколкото тези актове се отнасят до тях. Промените се приемат от Общия съд и не се оспорват. Комисията встъпва в подкрепа на исканията на Съвета и по двете дела.

12 — Решение 2011/783/ОВППС на Съвета от 1 декември 2011 година за изменение на Решение 2010/413/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 319, стр. 71).

13 — Регламент за изпълнение (ЕС) № 1245/2011 от 1 декември 2011 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 961/2010 относно ограничителни мерки срещу Иран (ОВ L 319, стр. 11).

14 — Регламент (ЕС) № 267/2012 на Съвета от 23 март 2012 година относно ограничителни мерки срещу Иран и за отмяна на Регламент (ЕС) № 961/2010 (ОВ L 88, стр. 1).

21. Общият съд разглежда най-напред твърдението на институциите, че като проявление на иранската държава банките не могат да се позоват на защитата и гаранциите, свързани с основните свободи.

22. Като отхвърля това твърдение, съдът пристъпва към разглеждането на първото основание на банките (нарушение на задължението за мотивиране, на правото на защита и на правото на ефективна съдебна защита) в пет етапа: дали банките могат да се позоват на правото на защита; задължението за мотивиране и правото на защита по отношение на първоначалното съобщаване на доказателства; правото на защита по отношение на достъпа до преписката на Съвета; правото на защита по отношение на възможността на банките да изразят становище и правото им на ефективна съдебна защита; и твърденията за грешки, опорочаващи извършените от Съвета проучване и преглед. Съдът приема това основание, доколкото се отнася до Решение 2010/413, Регламент за изпълнение № 668/2010, Решение 2010/644 и Регламент № 961/2010, в частта от тези актове, отнасяща се до банките.

23. След това съдът разглежда второто основание (явна грешка в преценката), като приема по всяко дело, че така установените от Съвета факти не обосновават налагането на ограничителни мерки.

24. След като разглежда първите две основания, Общият съд възприема становището, че всички обжалвани актове следва да се отменят в частите, които се отнасят до банките. Поради това не се налага да разглежда третото основание (нарушение на правото на собственост и в тази връзка, на принципа на пропорционалност).

25. По отношение на Bank Saderat Iran Общият съд разглежда и твърдението на банката, че Регламент № 267/2012 е решение, прието под формата на регламент. Съдът решава, че Регламент № 267/2012 е истински регламент и поради това съгласно член 60, втора алинея от Статута на Съда (наричан по-нататък „Статутът“) отмяната му е спряна за срок от два месеца и 10 дни, по време на който Съветът може да поправи установените нарушения, като приеме нови ограничителни мерки (или, имплицитно, да подаде жалба). Следователно по отношение на банката се запазва действието на Решение 2010/413, изменено с Решения 2010/644 и 2011/783 до момента, в който отмяната на Регламент № 267/2012 породи действие.

Искания и твърдения в подкрепа на жалбата

26. Съветът, подкрепян от Комисията и Обединеното кралство, иска от Съда да отмени обжалваните съдебни решения, да отхвърли жалбите в първоинстанционното производство и да осъди всяка от банките да заплати съдебните разноски по своето дело в рамките на първоинстанционното и настоящото производство по обжалване. Банките искат от Съда да отхвърли жалбите и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски. Bank Saderat Iran подава и насрещна жалба, с която иска от Съда да отмени частично обжалваното решение по нейното дело, да отмени всички обжалвани мерки в частите, които се отнасят за банката, и да осъди Съвета да заплати съдебните разноски на банката, свързани с насрещната жалба.

27. Съветът твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото при разглеждането на: i) правото на банката на защита на основните свободи и следователно на допустимостта на жалбите в първоинстанционното производство, ii) задължението на Съвета за мотивиране, iii) правото на банките на достъп до преписката, iv) твърдените пороци в проучването на фактите от Съвета, и v) основанието, изведено от явна грешка в преценката. Обединеното кралство представя становище в подкрепа на подточки ii), iii) и v), а Комисията на ii)—v).

28. Банките считат, че петте основания са необосновани, а освен това по своето дело Bank Mellat възразява срещу допустимостта на жалбата като цяло. В насрещната си жалба Bank Saderat Iran твърди, че Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че i) Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 се основават на „доказателства относно жалбоподателя“, и ii) член 60, втора алинея от Статута се прилага към Регламент № 267/2012, вследствие на което прави необосновани изводи и в двете насоки.

29. Ще разгледам тези въпроси по реда, в който са изложени в предходните две точки.

По допустимостта на жалбата (дело C-176/13 P)

30. Обжалваното съдебно решение е съобщено на страните на 30 януари 2013 г. Bank Mellat твърди, че съгласно член 56 от Статута всяка жалба следва да бъде подадена в срок от два месеца, или до 30 март 2013 г. Жалбата е подадена на 9 април 2013 г. и поради това била недопустима. Член 51 от Процедурния правилник на Съда на Европейския съюз, съгласно който процесуалните срокове се удължават с фиксиран десетдневен срок поради отдалеченост, бил неприложим. Позоваването на отдалеченост в тази разпоредба трябвало да бъде основателно: то имало за цел да гарантира, че страните не са поставени в неравностойно положение поради отдалечеността си от Съда[15] или поради това, че продължават да използват неелектронни средства за комуникация. Нямало обаче никакво основание да се приеме, че Съветът се намирал далеч от Съда, а той използвал и електронни средства за комуникация. Следователно правилото на член 56 от Статута трябвало да се прилага стриктно.

31. В отговор Съветът твърди, че член 51 от Процедурния правилник е ясен и точен. Той се прилагал еднакво за всички страни, видно както от неговия текст, така и от практиката на Съда. Посоченото от банката решение BASF от 1994 г. се основавало на вече остаряло разрешение на Съда, съгласно което се правело разграничение между страните в зависимост от мястото им на установяване.

32. Според мен буди съжаление фактът, че в Процедурния правилник продължава да се говори за удължаване на процесуални срокове „поради отдалеченост“. Това понятие е било обосновано преди 2000 г., когато в приложение II към този правилник са били определени диференцирани срокове между два дни и един месец за „всички страни с изключение на тези, които обичайно пребивават във Великото херцогство Люксембург“. Разграничението е било въведено в началото[16], когато пощенските услуги са били такива, че физическата отдалеченост от Съда е била съществен фактор относно спазването на сроковете. Със замяната на това удължаване с „фиксиран десетдневен срок“ ясно се премахва разглеждането на отдалечеността спрямо Съда като процесуално предимство или неблагоприятно процесуално положение с цел (при условията на общодостъпни бързи или дори мигновени средства за комуникация, които в голяма степен не зависят от разстоянието) да се създадат отново условия на равнопоставеност за всички, без позоваване на мястото на пребиваване или установяване на съответната страна. При това положение запазването на израза „поради отдалеченост“ трябва да се разглежда като остатък от една отминала епоха, което не изпълнява функция в съвременния процедурен правилник, още повече че не е възможно да се определи каква степен на „отдалеченост“ може да наложи или да не наложи продължаване на сроковете.

15 — Решение Комисия/BASF и др. (C-137/92 P, EU:C:1994:247, т. 40).

16 — Съгласно член 85, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда на Европейската общност за въглища и стомана от 4 март 1953 г. (Официален вестник, 1953 г., бр. 3, стр. 37), удължаването е от един ден за страни, пребиваващи в Белгия, до два месеца за страни, пребиваващи извън Европа.

33. Все пак действащият текст на член 51 от Процедурния правилник предвижда процесуалните срокове да се удължават с фиксиран десетдневен срок. Поради това считам, че жалбата е подадена своевременно, в двумесечния срок, удължен с фиксиран десетдневен срок, определен в член 56 от Статута във връзка с член 51 от Процедурния правилник. Следователно възражението на Bank Mellat за недопустимост е необосновано.

По правото на защита на основните права (допустимост на жалбите в първоинстанционното производство)

34. И в двете решения[17] Общият съд отхвърля доводите на Съвета и Комисията, съгласно които като проявление на иранската държава банките не могат да се позовават на защитата и гаранциите, свързани с основните права. Той отбелязва, че няма норми в Договорите или в Хартата на основните права[18], които да изключват юридически лица, представляващи проявление на държави, от защита на основните права. Всъщност Хартата гарантира права на „всеки“. Член 34 от ЕКПЧ[19], на който се позовават институциите, е процесуална разпоредба, която не допуска Европейският съд по правата на човека да приема жалби от правителствени организации с цел държава — страна по ЕКПЧ, да не може да бъде едновременно жалбоподател и ответник пред посочения съд. Тя не е приложима по отношение на юрисдикциите на Съюза или настоящите дела. Доводът, че държава не може да се ползва от основни права на територията си, бил ирелевантен по отношение на правата, от които могат да се ползват проявления на дадена държава на територията на други държави. Следователно юридическите лица, които са проявление на държави, които не са членки, могат да се позовават на защитата и гаранциите, свързани с основните права, доколкото тези права са съвместими с техния статут на юридически лица. Във всеки случай Общият съд приема, че институциите не са установили, че банките са действително проявление на иранската държава, т.е. образувания, които участват в упражняването на публична власт или предоставят обществени услуги под контрола на държавата; дейността им има търговски характер и делът на държавата във всяка от банките е миноритарен.

35. *Съветът* твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото с оглед на тези две констатации.

36. По първия въпрос Съветът приема, че юридическите лица могат да се ползват от основни, а държавите от процесуални права; държавите обаче не могат да се ползват от основни права. Член 34 от ЕКПЧ не бил процесуална норма, ограничена до тази конвенция. Държавата трябвало да зачита основните права на тези, които са под нейна юрисдикция, но самата тя не можела да се ползва от такива права. Суверенна държава също не можела да попадне под юрисдикцията на друга държава по смисъла на ЕКПЧ. Съдилищата на ЕС нямали за цел да разрешават спорове между ЕС и трети държави относно правото на собственост на последните. Макар в Договорите за ЕС или в Хартата да нямало аналогична на член 34 от ЕКПЧ изрична разпоредба, в правото на ЕС трябвало да се прилага същият принцип, независимо дали заинтересованите юридически лица са държави членки, трети държави, правителствени организации или техни образувания.

37. По втория въпрос, от практиката на Европейския съд по правата на човека следвало, че за да се определи дали дадено образувание е правителствено или неправителствено, трябвало да се прецени внимателно специфичният фактически и правен контекст. Комисията по международно право на ООН предложила определения на понятието „държава“, които включвали държавните институции или други образувания, извършващи действия по упражняване на суверенни

17 — Вж. решения Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 35—46) и Bank Saderat Iran T-494/10, (EU:T:2013:59, т. 33—44).

18 — Харта на основните права на Европейския съюз (ОВ C 83, стр. 389; наричана по-нататък също „Хартата“).

19 — Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г.

правомощия, включително държавни предприятия или други образувания, извършващи търговски сделки. Съдът също се произнесъл [20] относно понятието „държава“, като постановил, че за приета от публично предприятие мярка за помощ държавата може да отговаря в зависимост от обстоятелствата и контекста, включително връзките между предприятието и държавата; самият факт, че публичното предприятие е капиталово дружество съгласно общата правна уредба, не бил достатъчен, за да се изключи, че за всяка взета от подобно предприятие мярка за помощ може да отговаря държавата. Общият съд не взел предвид и факта, че макар делът на иранското правителство понастоящем да е само 20 % в Bank Mellat и 33 % в Bank Saderat Iran, все още неговото влияние е преобладаващо, тъй като останалите дялове са разпръснати между голям брой лица.

38. Накрая, Съветът твърди, че възражението му за недопустимост в първоинстанционното производство се отнася до всички мотиви, посочени от банките, тъй като с жалбите си те искат отмяна на решенията на Съвета за замразяване на техните активи, което представлява (макар и обоснована) намеса в основното право на собственост.

39. *Банките* твърдят, първо, че Общият съд е установил неоспоримия в производство по обжалване факт, че те не са проявление на иранската държава.

40. Второ, във всеки случай тези фактически констатации били правилни. В нито едно от представените доказателства нямало данни за нещо повече от миноритарен дял на държавата. Освен това Съветът не представял правилно определенията на Комисията по международно право относно понятието „държава“. Този орган всъщност посочил, че образувания, извършващи търговски сделки, могат теоретично да бъдат проявление на държавата, ако изпълняват правителствени функции, но банките не изпълняват такива функции. Решение Stardust било ирелевантно, тъй като не било установено, че някоя от банките е действала по указания на иранската държава. В случая на Bank Mellat освен това United Kingdom Supreme Court [Върховният съд на Обединеното кралство] потвърдил, че банката не подлежи на държавен контрол и че не е проявление на държавата [21].

41. Трето, банките считат, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че проявленията на държави, които не са членки, могат да се позовават на защитата и гаранциите, свързани с основните права. Хартата гарантирала правата на „всеки“. Залегналият в основата на член 34 от ЕКПЧ принцип не трябвало да се прилага в правото на Съюза. В разясненията по член 47 от Хартата („Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес“) ясно се посочвало, че в правото на Съюза защитата има по-широк обхват отколкото предвидената в ЕКПЧ. Освен това Съдът систематично признавал правото на защита на държавите членки по делата пред него.

42. Накрая, дори Общият съд да е допуснал грешка при установяване на фактите и при прилагане на правото, това не се отразявало на резултата от обжалваните съдебни решения. Позицията на Съвета се основавала на позоваването на банките на правото на собственост в рамките на първоинстанционното производство. Това обаче се отнасяло само до третото основание по всяко от делата, което не било разгледано от Общия съд. Всички мотиви, поради които Общият съд отменил обжалваните актове, били свързани с нарушение на процесуалните изисквания, посочени извън пределите на правата на човека или основните права, като Съдът допускал възможността на държавите да се позовават на тези изисквания.

43. Не споделям довода на Съвета, че държавите (и техните проявления) не могат да се ползват от основни права.

20 — Решение Франция/Комисия (C-482/99, EU:C:2002:294, т. 55—57, наричано по-нататък „Stardust“).

21 — Решение по дело Bank Mellat (жалбоподател) с/у Her Majesty's Treasury (ответник) (No 1) и (No 2), [2013] UKSC 38, т. 66 и [2013] UKSC 39, т. 15, 16 и 32.

44. Както член 34 от ЕКПЧ, така и решение Stardust изглеждат ирелевантни. Общият съд правилно отбелязва, че член 34 от ЕКПЧ е процесуална норма, която има специфична цел във връзка с производства пред Европейския съд по правата на човека и не е израз на общ, приложим и в цялото право на Съюза принцип [22]. Въпросът дали предоставянето на помощ може да произтича от държавата няма отношение към въпроса дали предоставящо помощ образувание следва да се счита за проявление на държавата за други цели.

45. Освен това, както банките посочват, основанията, поради които Общият съд всъщност отменя обжалваните актове, се отнасят до процесуални изисквания, на които може да се позове всяка страна, независимо от нейния статут, срещу която са приети ограничителни мерки. Следователно въпросът дали банките са или не са проявления на иранската държава не засяга обосноваността на основанията за отмяна [23].

46. Накрая, доводът на Съвета, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че институциите не са установили, че банките са проявление на държавата, е несъстоятелен. Съгласно установената практика жалби, които се отнасят до част от мотивите на съдебно решение, които са изложени по съображения за изчерпателност, не могат да служат като основа за отмяна на това решение [24]. Както става ясно от обжалваните съдебни решения [25], Общият съд е разгледал въпроса дали банките са проявления на иранската държава единствено от съображения за изчерпателност, след като е отхвърлил довода на Съвета, че банките не могат да се позовават на защитата и гаранциите, свързани с основните права.

47. При това положение не е необходимо да се разглежда доводът на банките, че Съветът оспорва фактическа констатация на Общия съд.

По задължението за мотивиране

48. Общият съд приема [26], че трябва да се вземат предвид както изложените в обжалваните актове мотиви, така и трите предложения за приемане на ограничителни мерки, изпратени на банките от Съвета. Ограничителните мерки са били основани на предложенията. От друга страна, третото предложение в случая на Bank Mellat и всичките три предложения в случая на Bank Saderat Iran са били съобщени след подаване на жалбите и след промяната на исканията с цел да се обхванат Решение 2010/644 и Регламент № 961/2010. Поради това те са могли да бъдат взети предвид единствено при преценката на правомерността на Решение 2011/783, Регламент за изпълнение № 1245/2011 и Регламент № 267/2012.

49. По отношение на Bank Mellat [27] Общият съд идентифицира общо седем основания за приемане на ограничителни мерки (първите четири се посочват в обжалваните актове, а последните три — в двете предложения, съобщени на 13 септември 2010 г.):

i) съгласно Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 банката е собственост на държавата;

ii) тя е следвала модел на поведение, който подкрепя и улеснява ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран;

22 — Вж. също точка 61 от заключението на генералния адвокат Bot по дело Съвет/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, наричано по-нататък „Kala Naft“).

23 — Вж. по принцип точки 57—75 от заключението на генералния адвокат Bot по дело Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

24 — Вж. например решение Комисия/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, т. 49).

25 — Вж. уводната част на точка 42 от решение Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) и точка 40 от решение Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Вж. решения Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 63—65) и Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 61—63).

27 — Вж. решение Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 66 и 67).

iii) тя е предоставяла банкови услуги на образувания, включени в списъците на ООН и ЕС, или на образувания, действащи от тяхно име или под тяхно ръководство, или на образувания, които са тяхна собственост или под техен контрол;

iv) тя е банката майка на FEE Bank, която е посочена по силата на Резолюция 1929 на ССООН;

v) тя е предоставяла банкови услуги на AEOI и на Novin, срещу които Съветът за сигурност е приел ограничителни мерки;

vi) тя е поддържала сметките на висши служители на AIO и на лице, отговарящо за извършваните от Иран покупки;

vii) поне от 2003 г. е улеснявала движението на милиони долари за иранската ядрена програма.

50. Общият съд приема, че основания i), iv) и v) са достатъчно конкретни, но ii), iii), vi) и vii) не са достатъчно конкретни, за да отговорят на изискванията на съдебната практика, а именно да се предостави достатъчно информация с цел заинтересованото лице да определи дали актът е обоснован или евентуално има порок, а съдът да упражни контрол за законосъобразността на акта.

51. В случая на Bank Saderat Iran [28] са определени пет основания (първите четири са изложени в обжалваните актове, а петият — само в третото предложение за включване в списъка, съобщено като приложение към дупликата):

i) банката се притежава от иранската държава (94 % или „отчасти“ съгласно различните актове),

ii) тя е предоставяла финансови услуги на образувания, извършващи доставки от името на ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, включително на образувания, посочени в Резолюция 1737 на ССООН;

iii) през март 2009 г. тя все още е обработвала плащания и акредитиви на DIO и на IEI, за които се прилагат ограничителни мерки,

iv) през 2003 г. тя е обработвала акредитиви за MEC, свързано с иранската ядрена програма,

v) тя е предоставяла финансови услуги на SIG.

52. Общият съд приема, че основания i), iii), iv) и v) са достатъчно конкретни. Той счита, че основание ii) не е общо твърдение, допълнено и илюстрирано от следващите основания, а по-скоро самостоятелно основание и поради това е изключително неясно, доколкото не идентифицира образуванията, на които са били предоставени съответните финансови услуги.

53. Следователно по отношение на основания ii), iii), vi) и vii), отнасящи се до Bank Mellat, и до основание ii) в случая на Bank Saderat Iran, Съветът е нарушил задължението за мотивиране, както и задължението да съобщи на банките уличаващите ги доказателства [29].

28 — Вж. решение Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 64—73).

29 — Вж. решения Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 77) и Bank Saderat Iran (T-494/10, TEU:T:2013:59, т. 73).

54. *Съветът* твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е разгледал всеки елемент от мотивите на Съвета отделно, а не взети в тяхната цялост, и поради това неправилно е приел, че основания ii) и iii) в случая на Bank Mellat и основание ii) в случая на Bank Saderat Iran са твърде неясни, за да бъде изпълнено задължението за мотивиране. Основанията били ясно взаимносвързани: в случая на Bank Mellat в основание iii) (банкови услуги на образувания, включени в списъците на ООН и ЕС) се определял по-точно моделът на поведение, посочен в основание ii); в случая на Bank Saderat Iran в основания iii) и iv) (обработване на плащания и акредитиви на DIO и IEI и от името на MEC) се определяло по-точно поведението, посочено основание ii) (финансови услуги на образувания, извършващи доставки от името на ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, включително образувания, определени от ООН). Така, взети в тяхната цялост, основанията давали възможност на банките да преценят дали обжалваните актове са обосновани или страдат от порок, а на съда — да упражни контрол за законосъобразността им. Макар включените в списъците образувания да не били посочени поименно, банките можели да проверят списъците на ООН и на ЕС, като ги сравнят със своите списъци с клиенти. Същото се отнасяло до основание vi) в случая на Bank Mellat (поддържане на сметките на висши служители на AIO и на лице, отговарящо за извършваните покупки).

55. *Комисията* споделя становището, че основанията трябва да се разглеждат заедно в техния контекст (включително изготвените от ООН списъци с образувания, на които банките е следвало да избягват да предоставят услуги). Не било необходимо всяко основание поотделно да отговаря на всички изисквания на задължението за мотивиране. Ако всички основания, взети заедно, давали възможност на банките да разберат дали даден клиент е включен в списък и да преценят дали обжалваните актове са обосновани и не са опорочени от грешка при установяване на фактите, и ако основанията в тяхната цялост предоставяли достатъчна информация, така че съдилищата да могат да упражнят контрол за законосъобразността на включването в списъците, Съветът нямало как да наруши задължението си за мотивиране.

56. *Обединеното кралство* цитира мотивите на Съда от решение Kadi II: „Предвид превантивния характер на разглежданите ограничителни мерки, ако в рамките на своя контрол за законосъобразност на обжалваното решение, […] съдът на Съюза приеме, че поне един от мотивите, посочени в [изложението] […], е достатъчно точен и конкретен, че е подкрепен с доказателства и сам по себе си представлява достатъчно основание за поддържането на това решение, обстоятелството, че други мотиви не са такива, не би могло да обоснове отмяната на споменатото решение […] [30]“.

57. *Двете банки* считат за особено важно мотивите да се разглеждат поотделно, а тези, които са твърде неясни, да не се допускат при разглеждането относно евентуални грешки в преценката.

58. *Bank Mellat* твърди, че в нейния случай правилно е установено, че основания ii), iii), vi) и vii) са твърде неясни. Основания ii) (модел на поведение, който подкрепя и улеснява ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран) и iii) (услуги на включени в списъците образувания, на образувания, действащи от тяхно име или под тяхно ръководство, или на образувания, които са тяхна собственост или под техен контрол) не били конкретни. За да установи за кои клиенти може да става въпрос, банката трябвало да извърши проверка, обхващаща значителен период от време, не само за наличието на наименованията на включените в списъците на ООН и ЕС образувания, но и за „образувания, действащи от тяхно име или под тяхно ръководство, или […] образувания, които са тяхна собственост или под техен контрол“, които не могат да бъдат идентифицирани от самите списъци и чийто брой може на практика да е неограничен. Тъй като Съветът трябвало да знае кои са визираните образувания, той е могъл и е трябвало да ги идентифицира. Поради това, независимо дали основания ii) и iii)

30 — Решение Комисия/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 130, наричано по-нататък „Kadi II“).

се разглеждат заедно или поотделно, те оставали изключително неясни. По отношение на основание vi) (поддържане на сметките на висши служители на AIO и на лице, отговарящо за извършваните покупки) единственото твърдение на Съвета било, че в документацията на банките се съдържат данни за самоличността на работодателите на клиентите, но не са представени доказателства. Тъй като Съветът не споменавал основание vii), следвало да се презумира, че приема това основание за изключително неясно.

59. *Банка Saderat Iran* излага аналогични доводи. Тя добавя по отношение на основания iii) (обработване на плащания и акредитиви на DIO и на IEI) и iv) (обработване на акредитиви за MEC), че няма данни дали назованите образувания са изброени изчерпателно или не, а неяснотата се засилва поради твърдението, че основание ii) (услуги на образувания, извършващи доставки от името на ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, включително на образувания, посочени в Резолюция 1737 на ССООН) се отнася „включително“ за посочените в списъците на ООН образувания.

60. Считам, че позицията на институциите и на Обединеното кралство по принцип е правилна: когато мотивите се излагат последователно, те следва да се тълкуват заедно, а последователните мотиви могат да се подкрепят и обясняват взаимно. Това важи особено за изложените в самите обжалвани актове мотиви, които се съдържат в една-единствена точка за всяка банка. Това обаче се отнася и за изложените поотделно мотиви (като тези в обжалваните мерки, от една страна и тези в предложенията за включване в списъците, съобщени своевременно, от друга страна), тъй като е ясно, че институциите имат задължение за мотивиране, което, тълкувано според контекста, ще предостави достатъчна информация на увредените лица и съда на Съюза[31]. Въпреки това, както правилно отбелязва Обединеното кралство, достатъчно е един такъв мотив да бъде изложен в неговата пълнота.

61. Поради това бих се съгласила, че във всеки от случаите основание ii), макар, разгледано самостоятелно, без съмнение да е неясно, се изяснява от следващите основания (основания v) и може би vi) в случая на Bank Mellat; основания iii), iv) и v) в случая на Bank Saderat Iran) и е трябвало да се прецени във връзка с тях. Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото в подхода си към преценката на задължението за мотивиране.

62. Следователно в случая на Bank Saderat Iran основание ii) (услуги на образувания, извършващи доставки от името на ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, включително на образувания, за които се прилага Резолюция 1737 на ССООН) не е твърде неясно, когато се тълкува заедно с основания iii), iv) и v), в които са идентифицирани четири конкретни образувания. В този контекст фактът, че изброените в списъка на ООН образувания са „включително“ тези, до които се отнася основание ii), също не поражда съмнения. Макар обаче основания iii), iv) и v) несъмнено да пояснява основание ii), последното не добавя нищо към първите две основания и от своя страна не внася никаква яснота. Ето защо, макар да считам, че Общият съд е следвало да вземе предвид, че основание ii) осигурява рамка за основания iii), iv) и v), за които е установил, че са изложени в пълнота, грешката в подхода не може да обоснове отмяна на обжалваното решение.

63. По отношение на Bank Mellat споделям становището на банката, че основание iii) (услуги на образувания, включени в списъците, на образувания, действащи от тяхно име или под тяхно ръководство, или на образувания, които са тяхна собственост или под техен контрол) не уточнява в достатъчна степен основание ii) (модел на поведение, който подкрепя и улеснява ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран). Въпреки че не би трябвало да е било много трудно за банката да установи дали сред нейните клиенти действително има включени в списъци образувания, проверката дали сред тях има образувания, действащи от

31 — Вж. решение Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, т. 70 и 71).

името на такива включени в списъци образувания или под тяхно ръководство, или които са тяхна собственост или под техен контрол, би могло да се окаже изключително трудно на практика, ако резултатите от първата проверка са били отрицателни. Освен това на Съвета вероятно са били известни образуванията, които е имал предвид, и е могъл да съобщи идентичността им. Като не е действал по този начин, той не е предоставил достатъчно информация, за да може банката да упражни ефективно правото си на защита, а Общият съд да осъществи ефективен съдебен контрол. Вярно е, че по настоящите дела банките са решили да оспорят включването си в списъците, но това не може да опровергае факта, че липсата на информация може да затрудни в по-голяма степен потенциалния жалбоподател да вземе това решение или (в рамките на такова оспорване) да опровергае неясно формулирано твърдение.

64. Общият съд обаче приема, че основание v) (услуги на AEOI и на Novin) е изложено в пълнота и Bank Mellat не оспорва тази констатация. Следователно по начин, подобен на положението с Bank Saderat Iran, може да се счита, че основания ii), iii) и v), разглеждани заедно, изпълняват задължението за мотивиране, макар самостоятелно основания ii) и iii) да не могат, а последното фактически да не добавя никакъв полезен елемент към мотивите.

65. По отношение на основание vi) (поддържане на сметките на висши служители на AIO и на лице, отговарящо за извършваните покупки) подкрепям становището, че за да обоснове довода си, Съветът е трябвало да подкрепи твърдението си, че в документацията на банката се съдържат данни за идентичността на работодателите на клиентите. Дали такава информация се съдържа е освен това фактически въпрос, по който този съд не е компетентен да се произнесе в рамките на производство по обжалване. Накрая, както посочва банката, Съветът явно не оспорва констатацията, че основание vii) е изключително неясно.

66. Поради това, дори да приема твърдението на Съвета относно необходимостта основанията да се преценяват заедно, не считам, че в това отношение той е посочил някакво основание за отмяна на обжалваните съдебни решения.

По достъпа до преписката

67. След първото включване на банките в списъците, на 26 юли 2010 г., и преди прегледа на тези списъци на 25 октомври 2010 г. Съветът съобщава две представени от държави членки предложения за включване в списъци — на Bank Mellat на 13 септември 2010 г. и на Bank Saderat Iran на 28 октомври 2010 г. На двете банки е съобщено трето предложение като приложение към подадените през юни 2011 г. дуплики в първоинстанционното производство. Банките обаче е трябвало да представят становището си по Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 до 15 септември 2010 г.

68. В обжалваните съдебни решения [32] Общият съд отбелязва, че третото предложение в случая на Bank Mellat и всичките три предложения в случая на Bank Saderat Iran са съобщени едва след изтичането на срока за представяне на становище по Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 и след приемането на Решение 2010/644 и Регламент № 961/2010. Той посочва освен това, че когато възнамерява да се основе на представена от държава членка информация с цел да приеме ограничителни мерки, Съветът е длъжен, преди да приеме мерки, да се убеди, че въпросната информация може да бъде съобщена на съответното образувание своевременно, за да може то надлежно да изрази становището си. В конкретните случаи банките не са имали тази възможност по отношение на съобщените след 15 септември 2010 г. предложения.

32 — Вж. решения Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 78—96) и Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 74—90).

69. В производството по обжалване *Съветът* твърди, че Общият съд е заключил неправилно, изхождайки от съдебната практика, съгласно която на включено в списък образувание трябва да бъдат съобщени уличаващите го доказателства и да му бъде предоставена възможност надлежно да изложи становището си във връзка с тях[33], че на банките е трябвало да бъдат съобщени предложенията на държавите членки за включването в списъците. Тази съдебна практика датирала от времето, когато не са били излагани конкретни мотиви за посочването на включените в списъците лица и образувания. Понастоящем такива мотиви се представяли; поради това нямало основание да се изисква отделно съобщаване на предложенията за включване в списъци, когато те са включени в мотивите, а също така не било необходимо предложенията да бъдат съобщавани отделно, ако не са включени, тъй като не можело да се приеме, че Съветът се е основал на тях. Общият съд е трябвало да приложи по-скоро практиката, съгласно която, когато е съобщена достатъчно точна информация, позволяваща на заинтересования субект надлежно да изложи становището си по установените от Съвета обстоятелства в негов ущърб, принципът за спазване на правото на защита не изисква от последния по собствен почин да даде достъп до всички документи в преписката[34]. Във всеки случай информацията в изложените мотиви била достатъчна, за да могат банките да изразят становището си.

70. *Обединеното кралство* цитира решение Kadi II[35]: „[…] зачитането на правото на защита и на ефикасността на съдебния контрол изисква компетентният орган на Съюза да уведоми съответното лице […] [тоест да му съобщи] поне изложението на мотивите […], за да се даде възможност на това лице да защити правата си […]“. Съгласно това решение трябвало да се съобщят по-скоро мотивите, а не предложението за включване в списъка. Предложението за включване в списък щяло да бъде полезно само ако се различава от мотивите.

71. *Банките* твърдят, че Съветът принципно греши. Въпросните доказателства „трябва да се съобщават […], доколкото е възможно, било едновременно, било във възможно най-кратък срок след приемането на първото решение за замразяване на средствата“[36]. Нито фактът, че преписките съдържали само предложенията за включване в списъците, нито твърдението, че тези предложения не биха били от полза за банките, можели да освободят Съвета от изискването да ги предостави. Банките, а не Съветът трябвало да преценят какво е относимо за представянето на становище. Освен това предложенията за включване в списъците съдържали твърдения не в мотивите, които е трябвало да бъдат съобщени, а били единствените доказателства в преписката, поради което е трябвало да се предоставят, когато е бил поискан достъп до тях, както всъщност е било направено. Включено в списък образувание не можело да оспорва преценката на Съвета, без да разполага с доказателства. В тези случаи мотивите действително се различавали от предложенията за включване в списъците, а банките не са имали представа за съдържанието на преписката на Съвета поне до определен момент от производството.

72. По отношение на решение Kadi II банките посочват, първо, че съгласно постоянната практика на Съда посоченото образувание има право на достъп до документите[37] и до всички доказателства, на които Съветът се е основал при вземането на решение за посочването му. Съветът не изтъквал, че съобщаването е било възпрепятствано от съображения за поверителност. При обстоятелствата, свързани с г-н Kadi (който вече е бил посочен от ООН, а

33 — Решение Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Съвет (T-228/02, EU:T:2006:384, т. 93, наричано по-нататък „OMPI“),.

34 — Решение Bank Melli Iran/Съвет (T-390/08, EU:T:2009:401, т. 97).

35 — Решение Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 111).

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

37 — Решения Съвет/Fulmen и Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, т. 60, наричано по-нататък „Fulmen“) и Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 99).

посочването от страна на ЕС се явявало „изпълнителна“ мярка), би могло да е достатъчно да се съобщи краткото изложение на мотивите на ООН. За разлика от това, в настоящия случай ЕС действал в съответствие със своето самостоятелно правомощие за налагане на санкции и следвало да съобщи всички доказателства.

73. Според моето разбиране поставеният от Съвета въпрос е дали Общият съд основателно е счел, че несъобщаването на банките на предложенията на държавите членки за включване в списъците, за да имат банките възможност да представят становището си по тези предложения, е нарушаване на правото им на защита.

74. Няма спор, че в крайна сметка на банките са съобщени всички предложения за включване в списъците, че някои от тях не са съобщени своевременно за представяне на становища по Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 до 15 септември 2010 г. или че, с едно изключение, тези, които не са съобщени своевременно, всъщност не са съдържали доказателства или информация извън мотивите в обжалваните актове. Изключението се отнася до третото предложение в случая на Bank Saderat Iran, в което се твърди, че банката предоставя услуги на SIG, посочено от ООН и ЕС образувание. Ето защо своевременното съобщаване само на тази информация е могло на практика да засегне способността за представяне на становище.

75. Въпреки това споделям становището на банките, че е трябвало да им се предостави своевременно достъп до цялата преписка, на която Съветът се е основал, поне доколкото тя не съдържа поверителна информация[38], за да могат те да представят становището си. Не е било възможно банките да бъдат сигурни, че становището им е пълно, освен ако са имали пълен достъп поне до неповерителната информация в преписката, на която е трябвало да се основава посочването им.

76. Съветът също така не е бил компетентен да реши коя информация е и коя не е релевантна във връзка със становището на банките[39]. Фактът, че освен посочването на SIG в третото предложение в случая на Bank Saderat Iran, предложенията, които не са били съобщени своевременно, не са съдържали информация, която вече да не е била известна на банките, не може да бъде основание за непредоставянето на тези предложения или за забавеното им съобщаване. Този факт не е бил известен на банките, докато не са се запознали с предложенията.

77. Накрая, от посочената от самия Съвет практика следва, че „по искане на заинтересованото лице Съветът е длъжен да даде достъп до всички неповерителни административни документи, отнасящи се до съответната мярка“[40], а Съветът посочва в писменото си становище в първоинстанционното производство, че банките са поискали допълнителна информация, свързана с преписката. Според мен „принципът на съгласие на създателя на информацията“, на който Съветът се позовава в становището си, но който не се изтъква в производството по обжалване, не може, за целите на зачитането на правото на защита на образувание, чиито активи трябва да бъдат замразени, да придаде поверителен характер на документ, чието единствено съдържание се отнася до поведението или твърдяното поведение на въпросното образувание,. Подобно съдържание не може да бъде поверително спрямо това образувание.

38 — По настоящите дела се установява, че предложенията за включване в списъци не поставят въпроса за поверителността, който би могъл да обоснове нежеланието да бъдат съобщени. В тях не се съдържа информация, която надхвърля основанията за включването на банките в списъците, посочени в обжалваните съдебни решения (точки 49 и 51 по-горе; вж. също точка 147 и сл. по-долу).

39 — Не бих изключила възможността Съветът да реши да се позове само на определена информация в преписката, след като приеме, че тя доказва в достатъчна степен основанията за включване на банките в списъците. В такъв случай обаче би било нарушено правото на защита на банките, ако в случай на обжалване по съдебен ред Съветът впоследствие реши да се позове на друга информация, която не е била съобщена и по която следователно банките не са имали възможност да представят становище.

40 — Решение Bank Melli Iran/Съвет (T-390/08, EU:T:2009:401, т. 97).

78. Поради това считам, че въз основа на доводите на Съвета не е установена каквато и да е грешка при прилагане на правото в това отношение в обжалваните съдебни решения.

По пороците, засягащи извършеното от Съвета проучване

79. С първото си основание в първоинстанционното производство банките твърдят, че Съветът не е проучил същински обстоятелствата по случая, а само е приел представените от държавите членки предложения, което представлява порок, засягащ както първоначалното проучване, така и периодичния преглед на ограничителните мерки.

80. Като разглежда този довод [41], Общият съд подчертава, че Съветът е длъжен да се увери, че мерките са обосновани. При първоначалното приемане на акта Съветът е длъжен да проучи дали информацията и доказателствата, предоставени му съгласно член 23, параграф 2 от Решение 2010/413, са релевантни и обосновани. При приемането на последващи актове за същото образувание Съветът е длъжен да преразгледа необходимостта от запазване на посочените мерки в светлината на становището на това образувание. По настоящите дела няма данни, че Съветът е проверил релевантността и обосноваността на доказателствата преди приемането на първоначалните актовете за включването на банките в списъците; наистина неправилните констатации относно собствеността на държавата показват, че не е била извършвана никаква подобна проверка. Поради това „при приемането на Решение 2010/413 и на Регламент за изпълнение № 668/2010 Съветът не е спазил задължението си да проучи релевантността и обосноваността на представената му информация и доказателства по отношение на жалбоподателя, което е довело до неправомерност на тези актове“. При приемането на последващите актове обаче Съветът е поправил неправилните констатации и е реагирал на забележките на банките, което показва, че е преразгледал обстоятелствата в светлината на тези забележки.

81. Общият съд обаче не посочва на кое от предвидените в член 263, втора алинея ДФЕС основания за отмяна (некомпетентност, съществено процесуално нарушение, нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение, или злоупотреба с власт) основава констатацията си, че първоначалните актове са неправомерни. По искане на съда страните в производството по обжалване представят становищата си по този въпрос.

82. *Съветът* твърди, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е посочил, че при приемането за първи път на акт за налагане на ограничителни мерки Съветът е бил длъжен да провери дали информацията и доказателствата, представени от държави членки, са релевантни и обосновани. Какви доказателства следвало да се представят, за да се установи, че е извършена такава проверка? Освен това доказателствата за подкрепа от страна на банките по отношение на дейностите по ядрено разпространение били от поверителни източници, до които членовете на Съвета като цяло нямали достъп; те не можели да извършат тази проверка и констатацията, че не са я направили, поради това била ирелевантна.

83. По отношение на правното основание за отмяна Съветът отбелязва, че от правна страна банките твърдят наличието на обстоятелства, които могат да се квалифицират като „съществено процесуално нарушение“. Установеният от Общия съд порок обаче не представлявал неизпълнение на задължението за мотивиране или нарушение на правото на защита или на ефективна съдебна защита. Тези права не можели да се прилагат преди приемането на първоначално решение за замразяване на финансови средства; необходимо било да се запази ефектът на изненада, който е от особено значение за ефективността на акта [42].

41 — Вж. решения Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 97—104) и Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 91—98).

42 — Решение Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 338—341, наричано по-нататък „Kadi I“).

Единствено след вземането на такова решение можели да бъдат нарушени правата на защита и на ефективна съдебна защита. Във всеки случай нямало „съществено процесуално изискване“ Съветът да проучва релевантността и обосноваността на представената му информация в подкрепа на предложение за налагане на ограничителни мерки[43].

84. Според *банките* Общият съд не приел, че от преписките трябва да е видно, че са извършени проверки, а само че това не е така. Съветът не отрича, че трябва да проучи релевантността и обосноваността на представената му информация и доказателства, както и че не е извършил каквито и да е проверки; той твърди, че не би могъл да ги извърши от съображения за поверителност. Общият съд се основал на липсата на доказателства, че Съветът е извършил подходяща проверка, за да приеме, че не е извършил такава. Ако твърдените доказателства са от поверителни източници, до които Съветът като цяло не е имал достъп, те определено не е можело да бъдат проверени. Следователно банките са били включени в списъците въз основа на доказателства, които не са били видени от вземащия решение орган и които не са били предоставени на банките или на Съда.

85. По отношение на правното основание за отмяна банките считат, че като не е проучил релевантността и обосноваността на представените срещу тях доказателства, Съветът едновременно: i) е допуснал явна грешка в преценката и/или е нарушил правото им на защита (нарушение на правна норма, отнасяща се до прилагането на Договорите), и ii) не е извършил предварително проучване на предложението за включване в списъка (съществено процесуално нарушение).

86. Съгласно член 20, параграф 1, буква б) и член 23, параграф 2 от Решение 2010/413 Съветът отговарял за включването в списъците на тези лица и образувания, чиито активи трябва да бъдат замразени. Той не можел да възложи това на държавите членки. Съветът и държавите членки трябвало да действат съгласно принципа на лоялно сътрудничество и да гарантират, че в приложение II се включват само и единствено лица, които отговарят на критериите. Порокът в процеса на оценка, необходима за прилагането на тези членове, се явявал нарушение на правна норма, отнасяща се до прилагането на Договорите.

87. Задължението на Съвета следвало да се разглежда и в светлината на решение Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518), и по-специално на задължението, посочено в точки 114 и 115 от това решение: i) „да разгледа грижливо и безпристрастно основателността на твърдените мотиви [за вписването на съответното лице или образувание]“, когато взема решение дали да запази включването в списъка вследствие на становището на включено в списъка лице, и ii) да прецени дали да поиска съдействие от Комитета по санкциите на ООН, и чрез него от члена на ООН, предложил вписването на съответното лице, да съобщи данни или доказателства, поверителни или не, за да позволи на компетентния орган на ЕС да изпълни грижливо и безпристрастно своето задължение за разглеждане. Поне част от тази информация трябвало да бъде предоставена на по-късен етап на съда на ЕС, за да може по отношение на „контрола за законосъобразност [на] съображенията, на които се основава решението за включването на физическо лице в списъка […] или за запазването му“, „да се увери, че това решение […] почива на достатъчно солидна фактическа база“. В точка 118 от това решение се уточнявало, че тези задължения са „процесуални гаранции“; поради това съгласно член 263 ДФЕС трябвало да се считат за съществени процесуални изисквания. Трябвало да се счита, че установеният от Общия съд порок се отнася до същото правно основание за отмяна като нарушенията на задълженията, посочени от Съда в решение Kadi II.

43 — Член 3, параграф 4 от Процедурния правилник на Съвета гласи: „В предварителния дневен ред се включват само точки, във връзка с които са изпратени документи на членовете на Съвета и на Комисията най-късно в деня на изпращането на дневния ред“. В него не се посочва обаче какви конкретни документи се изискват за конкретно решение.

88. От твърденията на банките обаче е видно, че решение Europäisch-Iranische Handelsbank/Съвет [44] подкрепя алтернативно заключение, съгласно което Съветът е длъжен да провери представената му информация и доказателства в подкрепа на предложение за включване в списъка и нарушаването на това задължение се явява явна грешка в преценката, което следва да се разглежда като нарушаване на правна норма, отнасяща се до прилагането на Договора.

89. Нито едно от гореизложените съображения обаче не представлявало пречка да се направи извод, че Съветът е нарушил правото на банките на защита, включващо задължението за предоставяне на достъп до преписката, и логично също така проверката дали преписката съдържа минималната изисквана информация и доказателства. Нарушаването на правото на защита било нарушаване на общите принципи на правото, които са правни норми, отнасящи се до прилагането на Договорите.

90. *Комисията* не приема, че по делото пред Съда трябва да има доказателство, че Съветът е проверил релевантността и обосноваността на предоставените му доказателства преди приемането на съответните актове. Също така наличието на неправилна констатация в преписката не можело да означава, че не е извършена проверка. С оглед на тайния характер на дейностите по ядреното разпространение на Иран събраните доказателства трябвало да бъдат особено поверителни, за да не се изложат на опасност международното сътрудничество и лицата, които получават информацията. Тъй като разглеждането на тази информация от страна на Съвета трябвало да се ползва с равностойна по степен поверителност, Общият съд не можел да твърди, че не са извършени проверки. Освен това включването на банките в списъците било обективно достоверно: те са важни ирански банки със значително международно присъствие под ефективния контрол на иранското правителство; не отричат, че имат търговски отношения с някои от включените в списъците образувания; и са били посочени от Съвета за сигурност. С оглед на това не можело да се счита, че когато са вземали решения в Съвета, представителите на държавите членки просто са се основали на предложенията на други държави членки, както допуснал Общият съд.

91. По отношение на правното основание за отмяна Комисията споделя становището на Съвета и добавя, че в решение Europäisch-Iranische Handelsbank/Съвет (T-434/11, EU:T:2013:405) Общият съд е разгледал сравним довод във връзка с „явна грешка в преценката“. Следователно релевантното правно основание било „нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение“. По тези дела неизвършването на проучване от страна на Съвета на предоставената му информация не засегнало правото на банките на защита, не направило невъзможен съдебния контрол и не нарушило институционално правило в процеса на вземане на решения в Съвета.

92. По отношение на правното основание за отмяна *Обединеното кралство* счита, че такова може да бъде единствено „нарушаване на Договорите или на всякаква правна норма, свързана с тяхното изпълнение“. Мотивите на Общия съд се отнасяли до начина, по който Съветът е приел решението, а не до процесуални аспекти (като изложение на мотивите или правото на изслушване), които възникват след неговото приемане. Обжалваните актове били правни норми, отнасящи се до прилагането на Договорите. В друг контекст, когато компетентен орган прилага неправилно правото, допуска грешка в преценката на обстоятелствата или надхвърля границите на дискреционните си правомощия, решението щяло да бъде отменено на основание грешка в преценката. Следователно всяка грешка в преценката при налагане на ограничителни мерки на банките щяла да представлява нарушаване на правните норми, които допускат налагането на такива мерки.

44 — Решение Europäisch-Iranische Handelsbank/Съвет (T-434/11, EU:T:2013:405, т. 166—170), на което Съдът се позовава във въпроса си до страните (вж. точка 81 по-горе).

93. Считам, че е необходимо най-напред да се установи ясно основанието, поради което Общият съд е решил, че след като Съветът не е спазил „задължението си да проучи релевантността и обосноваността на предоставената му информация и на доказателствата по отношение на жалбоподателя“, това е довело до „неправомерност“ на първоначалните актове.

94. Според мен това основание може да бъде единствено съществено процесуално нарушение или нарушаване на правна норма, отнасяща се до прилагането на Договорите (по-специално по настоящите дела на задължението за правилна преценка на фактите). Като разглежда въпроса общо в рамките на „нарушение на задължението за мотивиране, на правото на жалбоподателя на защита и на правото му на ефективна съдебна защита“, Общият съд изглежда е счел, че то се отнася до съществено процесуално нарушение.

95. Изглежда обаче, че не съществува прецедент, по силата на който да се счита, че макар без съмнение да е изключително желателно по принцип, когато обстоятелствата позволяват, предварителното проучване на релевантността и обосноваността на информацията или доказателствата преди включването за първи път в списък да представлява „съществено процесуално изискване“ за вземането на решение. Ако това беше така, всяка липса на преценка на *всички* налични доказателства в подкрепа на основание за приемане на даден акт би могла да доведе до автоматичното обявяване на неговата невалидност. Поради това изглежда целесъобразно да се подходи към този въпрос от предпоставката, че има вероятност подобен пропуск значително да увеличи риска от допускане на грешка в преценката, което в такъв случай би могло да представлява нарушаване на правна норма, отнасяща се до прилагането на Договорите.

96. Възможен е друг подход, при който да се приеме, че неизвършването на подробно проучване от Съвета на представените му предложения за включване в списъци е нарушило правото на банките на защита. Съгласно постоянната съдебна практика във всяко производство срещу лице, което може да завърши с увреждащ го акт, спазването на правото на изслушване представлява основен принцип на правото на ЕС, който трябва да бъде гарантиран дори когато липсва правна уредба и който изисква адресатите на решения, които осезаемо засягат техните интереси, да получат възможност да представят надлежно своето становище[45], и това право е съществено процесуално изискване[46]. Ако Съветът сам не е проучил доказателствата в подкрепа на предложенията за включване в списъци, на банките очевидно не е била предоставена възможност да изразят становището си във връзка с тези доказателства.

97. Независимо от това липсата на преценка на релевантността и обосноваността на доказателствата преди приемането за първи път на решение не може логично да засегне правото на защита на засегнатото от решението лице, освен ако това лице е имало право (а в настоящия случай не е така) да бъде изслушано, преди да бъде прието първоначалното решение[47]. Съвсем отделен въпрос е каква информация или доказателства са могли или е трябвало да бъдат съобщени по-късно на банките и/или разгледани от Общия съд. Както

45 — Вж. например решение Комисия/Lisrestal и др. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, т. 21 и цитираната съдебна практика).

46 — Вж. например решение Комисия/Италия (31/69, EU:C:1970:10, т. 13). Въпреки това са възможни изключения — вж. например решение Парламент/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, т. 57—60), съгласно което командироването на длъжностно лице на ЕС на временна длъжност, заемана по усмотрение на политическа група, може да бъде прекратено, без задължително да му бъде дадена възможност да бъде изслушано, когато групата е загубила доверие в това лице.

47 — Въпреки че отбелязвам съображенията на лорд Sumption в решение Bank Mellat v Her Majesty's Treasury (No 2), посочени в бележка под линия 21, точка 32 и сл., те са направени в различна процесуална рамка. Аз лично не съм готова да изключа възможността, че при изключителни обстоятелства е възможно ефектът на изненада да не е от съществено значение. (Пример за това може да бъде случай, в който заподозряното лице вече е задържано законно при обстоятелства, в които то не може да прехвърля финансови средства преди включването му в списъка.) Без съмнение обаче, за да се осигури ефективност, по принцип ще е необходима изненада.

отбелязва Съветът, първоначалните решения са изисквали изненадващ ефект[48]. В момента, в който банките са имали възможност да оспорят тези решения, те са можели да се позоват на всяка такава липса на преценка. Следователно правото им за защита не е било засегнато от евентуалните вътрешни недостатъци на процеса на вземане на решения на по-ранен етап.

98. Поради това считам, че процесуалните критики на Общия съд във връзка с липсата на преценка на релевантността и обосноваността на информацията и доказателствата в подкрепа на предложенията за включване в списъци сами по себе си не биха могли да представляват основание за отмяна на посочените два акта. Това не означава, че критиките не са основателни, но за предпочитане би било да се приеме, че липсата на каквито и да е данни, че Съветът е проучил релевантността или обосноваността на информацията или доказателствата, с които е разполагал, е фактор, които би могъл да се вземе предвид при разглеждане на същностното качество на преценката на Съвета.

99. Ето защо считам, че Съветът е обосновал доводите си, изложени в жалбата, доколкото Общият съд е допуснал грешка, като е приел, че липсата на преценка на релевантността и обосноваността на информацията и доказателствата в подкрепа на предложенията за включване в списъка е довела до неправомерност на първоначалните актове. Сам по себе си този извод обаче не означава, че обжалваните съдебни решения могат да бъдат отменени единствено на това основание. Въпросите за липсата на доказателства (или липсата на преценка на доказателствата) възникват и във връзка със следващото основание за обжалване.

По явната грешка в преценката на Съвета

100. В първоинстанционното производство банките твърдят, че мотивите, на които се основава Съветът, не отговарят на условията, определени с Решение 2010/413, Регламент № 423/2007, Регламент № 961/2010 и Регламент № 267/2012, и не са подкрепени с доказателства. Следователно Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е приел ограничителни мерки въз основа на тези мотиви.

101. В двете решения[49] Общият съд припомня практиката си[50], съгласно която съдебният контрол за законосъобразност на акт за налагане на ограничителни мерки обхваща и преценката на фактите и обстоятелствата, които се изтъкват, за да го обосноват, както и проверката на доказателствата и данните, на които се основава тази преценка. В случай на оспорване задача на Съвета е да представи тези доказателства с оглед на проверката им от съда на Съюза. С оглед на това Общият съд разглежда обосноваността на тези мотиви, които не са твърде неясни.

102. *По отношение на Bank Mellat*[51] Общият съд приема, че първият мотив (собственост на държавата, посочен единствено в Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010) е неправилен и не може да обоснове ограничителните мерки в тези актове.

48 — Вж. точка 83 и бележка под линия 42 по-горе; вж. също решение Bank Melli Iran/Съвет (C-548/09 P, EU:C:2011:735, т. 90).

49 — Вж. решения Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 109—112) и Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 103—106).

50 — Решение Bank Melli Iran/Съвет (T-390/08, EU:T:2009:401, т. 37 и 107).

51 — Вж. Решение Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, т. 113—139).

103. По отношение на основание iv) (банката — майка на FEE Bank, посочена от Съвета за сигурност на ООН), в Резолюция 1929 на Съвета за сигурност посочването на FEE Bank се мотивира единствено с твърдението за участие на Bank Mellat в дейностите по ядрено разпространение, което съответства по същество на основание vii) (улесняване на движението на милиони долари за иранската ядрена програма от 2003 г. насам). То почива само на твърдения, не се различава от основанията, отнасящи се до самата Bank Mellat, и не може да обоснове ограничителните мерки срещу нея.

104. По отношение на основание v) (предоставяни услуги на AEOI и Novin) няма доказателства или информация, че Bank Mellat е предоставяла услуги на AEOI. Тя е признала, че е предоставяла услуги на Novin, но е обяснила, че ги е преустановила след приемането на ограничителни мерки срещу Novin. Осигурявали ли са тези услуги подкрепа за ядреното разпространение по смисъла на Решение 2010/413, Регламент № 423/2007, Регламент № 961/2010 и Регламент № 267/2012? Въпросът е дали банката е предприела действия, за да прекрати предоставянето на услуги, веднага щом е узнала или е могла основателно да подозира, че Novin участва в ядреното разпространение. Съветът не е представил конкретни и подробни доказателства или информация, че банката е знаела за участието на Novin преди приемането на ограничителните мерки от ООН. По отношение на следващия период институциите приели, че под преките указания на банката не са предоставяни повече услуги, освен дължими плащания, които не са свързани с ядреното разпространение. Като отбелязва, че член 20, параграф 6 от Решение 2010/413, член 9 от Регламент № 423/2007, член 18 от Регламент № 961/2010 и член 25 от Регламент № 267/2012 допускат по същество освобождаването на замразени активи, за да се извършат плащания по поети от засегнатите образувания задължения преди включването им в списъците, при условие че няма връзка с ядреното разпространение, Общият съд приема, че обстоятелствата не обосновават ограничителните мерки срещу банката. Тъй като основания i), iv) или v) не обосновават ограничителните мерки, Общият съд приема второто основание на Bank Mellat.

105. *По отношение на Bank Saderat Iran*[52] Общият съд установява, че основание i) (94 % собственост на държавата съгласно Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010, частична собственост на държавата съгласно последващите актове) е неправилно по отношение на 94 %-ния дял и недостатъчен по отношение на частичната собственост, за да се направи извод, че банката е предоставяла подкрепа за ядреното разпространение. Следователно това основание не обосновава ограничителните мерки.

106. По отношение на основание iv) (обработване на акредитиви за MEC през 2003 г.) Съветът не е установил, че услугите са били предоставяни на MEC или че банката е знаела за участието на това дружество в ядреното разпространение, което през 2003 г. все още не е било обхванато от ограничителни мерки. Ето защо този мотив не обосновавал ограничителните мерки.

107. Същото важало за основание v) (услуги на SIG), доколкото се отнася до Решение 2011/783, Регламент за изпълнение № 1245/2011 и Регламент № 267/2012. Съветът не е представил никакви доказателства, че банката е предоставяла финансови услуги на SIG след приемането на ограничителни мерки срещу групата или че е знаела преди това за нейното участието в ядреното разпространение.

108. По отношение на основание iii) (предоставяне на услуги на DIO и на IEI) банката приема, че DIO и IEI са участвали в ядреното разпространение и че в миналото е обработвала акредитивите им, но не и че тези услуги обосновават приемането на ограничителни мерки — те са рутинни банкови услуги, свързани с акредитиви при износ, издадени от трети банки, и не са свързани с ядреното разпространение. Поради това Общият съд е поискал от Съвета да му предостави

52 — Вж. решение Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 106—117).

информация относно акредитивите, но Съветът не му е предоставил такава. Общият съд не приема довода, че и банката не е представила доказателства. Задача на Съвета е било да представи доказателствата и информацията, на които се е основавал. Фактът, че не било възможно да се провери основателността на твърденията на банката, не можело да се тълкува в нейна вреда. Доколкото основанието е неизпълнение от Съвета на задължението му да представи относими доказателства и информация, второто основание се приема.

109. В производството по обжалване *Съветът* изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е уважил исканията на банките.

110. На първо място, той посочва, че съмненията на генералния адвокат Bot по дело Kadi II [53] по въпроса дали практиката относно задълбочения съдебен контрол на сложните икономически преценки следва да се прилага по отношение на случаи, свързани с тероризъм, и дали анализите и източниците на разследващите служби следва да бъдат представяни на юрисдикциите на Съюза, следва да се прилагат във връзка с тайните ядрени дейности на Иран. Когато доказателствата и информацията в подкрепа на предложение за включване в списък са от поверителни източници, Съветът имал право да защити тези източници, като възприеме мотивите, предложени от заинтересованата държава членка, при положение че са обективно правдоподобни. Такъв бил случаят по отношение на важни ирански банки с международно присъствие под ефективния контрол на иранското правителство в съответствие с принципа на взаимно доверие между държави членки и между последните и институциите на Съюза, и с принципа на лоялно сътрудничество, залегнал в член 4, параграф 3 ДЕС.

111. По-нататък Съветът се позовава на съдебната практика на Европейския съд по правата на човека: „правото на съобщаване на релевантни доказателства не е абсолютно. Във всяко наказателно производство може да има конкуриращи се интереси, например свързани с националната сигурност или с необходимостта да се осигури защита на свидетелите поради риск от преследване, или със запазването в тайна на полицейските методи за разследване на престъпления, като тези интереси трябва да се съизмерят с правата на обвиняемите и подсъдимите […]. В някои случаи може да се наложи определени доказателства да не бъдат предоставяни на защитата, за да се осигурят основните права на друго физическо лице или за да се гарантира важен обществен интерес [54]“. Това положение се отнасяло до наказателни обвинения и трябвало да е приложимо a fortiori за ограничителните мерки, които се налагат само с предохранителна цел. Ако се съобщят поверителни доказателства, животът или безопасността на лицата можели да бъдат застрашени, а използваните методи да бъдат поставени в риск. Когато информацията се предоставя поверително от трета държава, трябвало да се поддържа международното сътрудничество.

112. Съветът счита освен това, че при преценката на основателността Общият съд не придал достатъчна тежест на резолюциите на Съвета за сигурност. В решение Kadi I Съдът подчертавал, че „[ЕС] е длъж[ен] да придаде особено значение на обстоятелството, че съгласно член 24 от Устава на Организацията на Обединените нации приемането от Съвета за сигурност на резолюции на основание глава VII от този устав представлява упражняване на главната отговорност, възложена на този международен орган, за поддържане на мира и сигурността в световен мащаб […]“ [55]. Както отбелязвал генералният адвокат Bot по дело Kadi II, по отношение на борбата срещу тероризма съществува необходимост от „доверие и сътрудничество […], а не тъкмо обратното“ […] между Съюза и ООН, които споделят едни и същи ценности, свързани с основните права [56]. Тези забележки били в съответствие с член 3, параграф 5 и член 21, параграфи 1 и 2, буква в) ДЕС и с Декларация № 13 от 13 декември 2007 г.

53 — Заключение по дело Комисия/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:176, т. 66, наричано по-нататък „Kadi II“).

54 — ЕСПЧ, решение Jasper с/у Обединено кралство [GC] от 16 февруари 2000 г., № 27052/95, § 52.

55 — Решение Kadi I (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 294).

56 — Заключение по дело Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:176, т. 85).

113. На следващо място Съветът изтъква конкретни доводи във връзка с всяко от обжалваните съдебни решения.

114. В случая на Bank Mellat, първо, Общият съд неправилно приел, че основание iv) (банката — майка на FEE Bank, посочена в Резолюция 1929 на Съвета за сигурност) трябва да бъде самостоятелно спрямо останалите основания, отнасящи се до Bank Mellat. В по-общ план, като отхвърлил констатацията на Съвета относно улесняването от страна на Bank Mellat на транзакции за иранските ядрени, ракетни и отбранителни образувания като основана само на твърдения, Общият съд пренебрегнал съдебната практика относно връзката между правото на ЕС и резолюциите на Съвета за сигурност, както и разпоредбите на Договорите на ЕС. Той трябвало да приеме, че ясната констатация на Съвета за сигурност представлява достатъчна обосновка за ограничителните мерки на ЕС срещу Bank Mellat.

115. По отношение на констатацията, съгласно която основание v) (предоставяне на банкови услуги за Novin) не обосновава обжалваните актове, тъй като банката е прекратила отношенията си, когато е узнала за посочването на Novin, Съветът изтъква, че предоставянето на услуги на Novin, докато дружеството е участвало в разработването на дейности за ядрено разпространение в Иран, показвало, че има вероятност банката да предоставя такива услуги в бъдеще на други лица образувания, участващи в същите дейности. Следователно замразяването на активи като предпазна мярка било обосновано, независимо дали банката е знаела всъщност, че такива образувания участват във, или предоставяните услуги ще бъдат използвани във връзка с тези дейности. Услугите за Novin представлявали подкрепа за дейностите на Иран по ядрено разпространение по смисъла на Решение 2010/413, Регламент № 961/2010 и Регламент № 267/2012, които Общият съд тълкувал твърде тясно. По този начин, в противоречие със собствената си практика Общият съд също заменил със собствената си преценка тази на Съвета по отношение на обстоятелствата, обосноваващи налагането на мерки за замразяване на активите [57].

116. В случая на Bank Saderat Iran Съветът посочва, че Общият съд неправилно не е взел предвид Резолюция 1803 на Съвета за сигурност, с която се изисква от държавите „да проявяват бдителност във връзка с дейностите, провеждани от разположените на тяхна територия финансови институции […], и по-специално […] банка Saderat, както и [нейните] клонове и дъщерни дружества в чужбина, за да се предотврати възможността тези дейности да способстват за чувствителни по отношение на ядреното разпространение дейности или за разработването на системи за ядрено оръжие, както се посочва в Резолюция 1737 (2006)“. Трябва да е имало основателна причина да се приеме, че банката е допринасяла за дейностите на Иран за ядрено разпространение, но Общият съд не е признал този факт.

117. Освен това основание iii) (обработване на акредитиви за DIO и IEI, когато и двете дружества вече са били посочени от ООН и ЕС) било достатъчно само по себе си да обоснове ограничителните мерки. Акредитивите за стоки, изнасяни от DIO и IEI, са могли да бъдат косвено релевантни за дейностите на Иран за ядрено разпространение. Поради това било неправилно да се счита, че обработката на акредитиви за посочените образувания не можело да обоснове прилагането на мерки за замразяване на активи срещу банката. Отново Общият съд приел твърде тясно тълкуване и заменил със собствената си преценка тази на Съвета. Във всеки случай, доколкото Съветът посочил датата на банковата обработка на акредитивите (март 2009 г.) и включените в списъка засегнати образувания (DIO и IEI) и доколкото тези факти не били оспорени, допълнителна информация трябвало да се изиска от банката, а не от Съвета.

57 — Вж. решение People’s Mojahedin Organization of Iran/Съвет (T-256/07, EU:T:2008:461, т. 138 и цитираната съдебна практика).

118. *Комисията* подчертава, че дейностите на банките следва да се разглеждат глобално. Включването в списъците е било обсъждано на равнището на Съвета за сигурност и Съветът трябвало да има предвид тези насоки. Общият съд не можел просто да разгледа доказателствата на Съвета за определени сделки, а да не отчете факта, че в международен план дейностите на банките се считат за подозрителни във връзка с ядреното разпространение на Иран. Решението за налагане на ограничителни мерки било прието в отговор на продължаващата ядрена програма на Иран при липса на сътрудничество с МААЕ. Активите на редица ирански банки били замразени с мотива, че Иран ще използва банкови кредити, за да заплати вносните материали и технологии. Имало вероятност иранските вносители да се обърнат към международна иранска банка за акредитиви. Прекъсването на достъпа на такава банка до големия пазар обслужвало целта на международната общност. Общият съд не взел предвид преценката от политическо естество на Съвета при определянето на сериозността на заплахата и избора на средства за нейното предотвратяване.

119. По отношение на Bank Mellat според Комисията фактът, че в миналото банката е предоставяла услуги на Novin, ясно показвал, че тя може да предоставя услуги на вносители, участващи в разработването и разпространението на ядрено оръжие. Съветът трябвало да може да предотврати бъдещото предоставяне на такива услуги, без да се налага да доказва наличието на пряка връзка между конкретни услуги или сделки и ядреното разпространение. При претегляне на правата на включени в списъци образувания спрямо интересите, свързани със сигурността на ЕС, Съветът трябвало да притежава известна свобода на преценка при определяне на това дали предоставянето на финансови услуги подпомага включените в списъци образувания в дейностите по ядрено разпространение.

120. По отношение на Bank Saderat Iran Комисията отбелязва, че банката признава, че е предоставяла услуги най-малко на DIO и IEI, които са участвали в ядреното разпространение; следователно бил изпълнен определеният в член 23, параграф 2, буква а) от Регламент № 267/2012 критерий („[да се подпомагат] дейности на Иран, чувствителни по отношение на ядреното разпространение“). Не било необходимо да се доказва, че определени услуги или сделки са пряко свързани с такива дейности. Нямало вероятност да се разделят финансовите средства и активите на образувания, за които е известно, че участват в ядрено разпространение, за да се разграничат свързаните с ядрената програма дейности от останалите дейности. Както самият Общ съд посочвал в решение Bank Mellat[58], дадена чуждестранна финансова институция следва веднага да преустанови отношенията си с клиент, щом като предполага разумно, че той участва във, пряко е свързан със или подпомага ядреното разпространение.

121. *Обединеното кралство* споделя становището и на двете институции и посочва, че Общият е допуснал грешка, като не е възприел подход, аналогичен с този в решение Bank Melli Iran[59]. Плащанията във всеки отделен случай (стипендии и разходи за орган за научноизследователска и развойна дейност в ядрената област, които са обосновали включването на Bank Melli Иран в списъка, и обработване на акредитиви за организации в отбранителната и енергийната промишленост по това дело) били извършени след посочването на съответните образувания. Обединеното кралство отбелязва също така, че в решение Fulmen[60] се изтъква необходимостта да се намери баланс между опасенията, свързани със сигурността, и гарантирането на целесъобразността и обосноваността на приеманите от институциите на ЕС решения.

122. Както посочват *банките*, Съветът твърди, че не твърденията са подкрепени с доказателства, а че той не трябва да представя доказателства или обосновка. Те отбелязват също така, че и в двата случая не се оспорва непълнотата на основание i) (контрол от държавата). Освен това Съветът нямал право да твърди, че Общият съд не е взел надлежно

58 — EU:T:2013:39, т. 125.

59 — Решение Bank Melli Iran/Съвет (T-35/10 и T-7/11, EU:T:2013:397, т. 143—149).

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

предвид поверителните източници на доказателствата, тъй като в първоинстанционното производство изобщо не е споменал поверителността. Доводът, че принципите на доверие и сътрудничество между институциите и държавите членки дават право на Съвета да се основава на една-единствена държава членка, която да го информира, че съществуват доказателства, противоречал на принципа на върховенството на правото. В това отношение всяка банка излага шест допълнителни съображения.

123. Първо, задължението на Съвета да представи доказателства произтичало от правото на ефективна съдебна защита. Адекватният съдебен контрол на материалноправната законосъобразност на дадено решение за включване в списък обхващал преценка на точността на обстоятелствата, доказателствата и данните, на които то е основано, а не само на абстрактната правдоподобност [61].

124. Второ, като се възлага тежестта на доказване на санкционираното образувание, от него се изисква да докаже отрицателно обстоятелство, което представлява значително и нецелесъобразно отклонение от практиката на Съда.

125. Трето, съгласно принципа на лоялно сътрудничество държавите членки следва да са откровени със Съвета, а Съветът да бъде открит и откровен в съдебните производства.

126. Четвърто, позицията на Съвета означава, че той се доверява на една-единствена държава членка, която да прецени дали са налице обосновани и надеждни доказателства за поведение, отговарящо на критерия за посочване. Това значително принизява изискването, съгласно което при налагане на ограничителни мерки Съветът трябва да взема решенията с единодушие [62] и очевидната необходимост отговорният за вземане на решения орган да действа на базата на доказателства, които може да види и прецени. Делегирането на тази функция на една-единствена държава членка било абдикиране от отговорност, явно незаконосъобразно и недопустимо (а още по-малко необходимо) с оглед на принципа на лоялно сътрудничество.

127. Пето, необходимостта от защита на поверителната информация можела да оправдае несъобщаването на доказателства на страните или на техните адвокати. Тя не можела да оправдае неразкриването на доказателства, на които Съветът се е основал, на съда, който е сезиран с жалба за отмяна. Съветът излиза значително извън пределите, очертани от Европейския съд по правата на човека в решение Jasper [63]. Ирелевантен е фактът, че Процедурният правилник не предвижда изрично юрисдикциите на Съюза да вземат предвид доказателства, които не са били съобщени на страните или на техните адвокати; правилата трябва да се тълкуват с оглед на предвиденото в първичното право задължение за поверителност, което обвързва всички институции на ЕС, включително Съда [64]. Следователно Съдът може да разпореди поверителни доказателства да бъдат представени на него, но не и на страните или техните адвокати.

61 — Решения E и F (C-550/09, EU:C:2010:382, т. 57), Melli Bank/Съвет (C-380/09 P, EU:C:2012:137, т. 46), OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, т. 159), Fulmen/Съвет (T-439/10 и T-440/10, EU:T:2012:142, т. 96 и 97) и Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 142).

62 — Член 31, параграф 1 ДЕС.

63 — Посочено в бележка под линия 54.

64 — Решение Adams/Комисия (145/83, EU:C:1985:448, т. 28).

128. Шесто, Съветът не може само да твърди, че съществуват опасения, свързани със сигурността; той трябва да предостави достатъчно данни, за да прецени Съдът, че те са налице и обосновават ограничаване на процесуалните права. На национално равнище, когато се изтъкват свързани със сигурността съображения, за да се обоснове непълното съобщаване на доказателства, задача на компетентния орган е да докаже, че в противен случай би била застрашена сигурността; не съществува презумпция, че посочените съображения са налице и са основателни [65]. Същото трябва да се отнася по аналогия за Съвета.

129. В отговор на Обединеното кралство банките разграничават обстоятелствата по дело Bank Melli Iran (T-35/10 и T-7/11, EU:T:2013:397) от тези по техните дела. По споменатото дело от фактическа страна Общият съд установява, че жалбоподателят е извършил плащания от името на AEOI и че доколкото висококвалифицираният персонал е от първостепенно значение за научноизследователската и развойна дейност в ядрената област, изплащането на дори относително малки суми за стипендии с цел да се осигури образованието в тази област представлява подкрепа за тези дейности. По настоящите дела съпоставимите фактически констатации не били възможни, тъй като Съветът не предоставил подробности. По отношение на позоваването на решение Fulmen (EU:C:2013:775) банките считат, че точки 57—83 от решението по това дело подкрепят тяхното становище, и по-специално точка 78: „[…] доколкото компетентният орган на Съюза е отказал да представи доказателствата пред съда на Съюза, последният следва […] да вземе предвид единствено това, което му е било съобщено“.

130. По отношение на основание iv) (банката — майка на FEE Bank, посочена в Резолюция 1929 на Съвета за сигурност) Bank Mellat посочва по своето дело, че изискването съдът на Съюза да се съобрази надлежно с Организацията на обединените нации, не го освобождава от контрола за законосъобразност на актовете на Съюза. Съдът бил длъжен да осигури пълен контрол с оглед на основните права съгласно правото на Съюза на всеки акт на Съюза, чиято цел е да бъдат приложени резолюции, приети от Съвета за сигурност на основание глава VII от Устава на Организацията на обединените нации [66]. Освен това Съветът за сигурност решил да не посочва Bank Mellat. Съветът не прилагал санкциите на ООН и поради това била необходима пълна проверка на фактите в подкрепа на включването в списъка. В този контекст трябвало да се прецени релевантността на констатациите на Съвета за сигурност. Нямало също така никакви доказателства, че Съветът се е основал на тези констатации. Основание iv) било просто фактът, че Bank Mellat е банката — майка на FEE Bank, която е посочена; не била изтъкната неясната констатация на Съвета за сигурност относно Bank Mellat.

131. По отношение на първата част от основание v) (услуги на AEOI) банката отхвърля твърдението, че съгласно принципа на лоялно сътрудничество Съветът има право да се позовава без проверка на несъобщени доказателства, предоставени от една-единствена държава членка. Съгласно член 4, параграф 3 ДЕС институциите трябва да си сътрудничат с националните органи само с оглед на изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите [67]. Ако въз основа на позоваването на тази разпоредба можело да се заобиколи правото на защита или правото на пълен съдебен контрол, институциите всъщност биха съдействали на дадена държава членка да не изпълни задълженията си, произтичащи от Договорите. Съгласно принципа на лоялно сътрудничество държавите членки трябвало да си сътрудничат с институциите в подкрепа на дейностите на Съюза и за да гарантират спазването на основните права, а не да възпрепятстват тяхното функциониране. Основно задължение на държавите членки било да подкрепят целите на Съюза, а най-много, второстепенно било задължение на институциите да предоставят подкрепа на националните политики, които не противоречат на политиките на ЕС. Основаването на Съвета върху необоснована информация от

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

66 — Решение Kadi I (EU:C:2008:461, т. 283—285, 299, 303, 304, 306—308 и 326).

67 — Вж. също решение X BV (C-429/07, EU:C:2009:359, т. 21).

една-единствена държава членка с цел приемане на санкции в целия ЕС противоречало на правото на пълен контрол на законодателството на ЕС с оглед на спазването на всички основни права, гарантирани от правото на ЕС. При това положение принципът щял на практика да премахне предимството на правото на ЕС над националното право.

132. По отношение на втората част от основание v) (предоставяне на услуги на Novin), първо, Съветът не можел да оспорва преценката на фактическите обстоятелства от Общия съд или да иска Съдът да замени собствената му преценка. Второ, „не е достатъчен само рискът засегнатото образувание да предоставя подкрепа за разпространението на ядрено оръжие в бъдеще“ [68]. Трето, такъв риск не съществувал и нямало основание да се твърди това. Общият съд приел, че банката не е предоставяла подкрепа за чувствителни по отношение на разпространението дейности. Щяло да е нелогично да се заключи, че банката може да предоставя банкови услуги в бъдеще, които биха представлявали такава подкрепа; по-скоро, тъй като банката не подкрепяла в миналото ядреното разпространение на Иран, нямало основание да се предполага, че би го направила в бъдеще.

133. *Bank Saderat Iran* посочва по отношение на основания iv) (обработка на акредитиви от името на MEC през 2003 г.) и v) (предоставяне на финансови услуги за SIG), че е отхвърлила твърденията и Съветът не е представил доказателства, с които да ги обоснове. Следователно Общият съд правилно стигнал до заключението за наличие на явна грешка в преценката.

134. По отношение на основание iii) (обработка на акредитиви от името на DIO и IEI) банката признала, че е участвала в обработката на акредитиви при износ *в полза на* DIO и IEI (издадени и платени от международни банки, които не са били посочени), но не и че е обработвала акредитиви *на* DIO и *на* IEI или че е имала някакво участие след тяхното посочване. Съветът не представил доказателства, че не става дума за рутинни банкови услуги без връзка с ядреното разпространение. Поради това Общият съд приел правилно, че Съветът трябвало да предостави подробна информация, тъй като се основал на конкретни акредитиви, за които се твърди, че са обработени от банката, и че банката не трябвало да бъде засегната от факта, че не било възможно да се определи дали твърденията са основателни. Съгласно фактическата констатация на Общия съд Съветът не установил, че „обработването“ на акредитиви при износ може да представлява подкрепа за ядрените дейности на Иран по смисъла на обжалваните мерки.

135. Не можело да се изисква образувание, срещу което се прилагат ограничителни мерки, да обори основанието за тяхното налагане, а само Съветът да докаже твърденията си. Действително при процедура за установяване на неизпълнение на задължения държавата членка трябвало да отхвърли твърденията, но държавите членки трябвало да сътрудничат лоялно, за да се гарантира прилагането на правото на ЕС. Образувания, срещу които се прилагат ограничителни мерки, нямали такова задължение. Банката обаче представила доброволно информация за своите банкови услуги на DIO и IEI; Съветът от своя страна не отвърнал със същото, в разрез със задължението си за лоялно сътрудничество с Общия съд.

136. Накрая, решението на Общия съд не можело да бъде отменено на основание непризнаване на констатацията на Съвета за сигурност, която не е свързана с нито едно от основанията за посочване на банката; това твърдение също не можело да представлява такова основание, тъй като не било споменато в мотивите или в някое предложение за включване в списък и не отговаряло на критериите за включване. Съветът не обяснявал и как анализът на Общия съд е могъл да бъде засегнат от „признаването“ на тази констатация, която не представя никакви доказателства за твърдяното от Съвета. Чиста спекулация било да се твърди, че Съветът за сигурност трябва да е имал основателни причини, за да счита, че банките са допринасяли за

68 — Решение Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Съвет (T-509/10, EU:T:2012:201, т. 115).

ядрените дейности на Иран. Фактически бил въпросът дали е имало някакъв принос, за който Съветът трябва да представи доказателства. Също толкова спекулативно било твърдението, че Съветът за сигурност не посочил банката поради разнопосочни политически и икономически интереси. Правилният извод бил, че не е имало доказателства, които да обосноват посочването.

137. С оглед на тези доводи считам, че следва да бъдат разгледани две групи въпроси.

138. Първо, какво е трябвало да направи Съветът, за може да наложи законосъобразно ограничителни мерки на банките? По-специално: било ли е необходимо (както Общият съд по същество приема) да бъдат установени конкретни прояви на поведение, които по един или друг начин, по смисъла на критериите, определени в Регламент № 423/2007, Решение 2010/413, Регламент № 961/2010 или Регламент № 267/2012, според случая, са подкрепяли чувствителни по отношение на разпространението ядрени дейности на Иран? Или е било достатъчно (както понастоящем Съветът по същество твърди) банките обективно да са били в състояние да предоставят такава подкрепа в бъдеще чрез сделки, присъщи за тяхната търговска дейност, и предвид общия контекст (включително съдържащите се в резолюциите на Съвета за сигурност констатации и поведението в миналото, за които не трябва да се доказва, че представляват преднамерена или съзнателна подкрепа или че са имали пряка връзка с дейности по ядрено разпространението на Иран), да има вероятност, че ще го направят?

139. Втората група въпроси се отнася до наличието на доказателства, обосноваващи изложените за налагането на ограничителни мерки основания. Немислимо е такива мерки да могат да бъдат оправдани без каквито и да е доказателства, но трябва да се разгледа до каква степен доказателствата, особено ако са от поверителен характер, трябва да бъдат съобщавани на лицата и образуванията, срещу които се прилагат мерки, на Общия съд и всъщност на самия Съвет, за да се изпълнят изискванията както за правилна преценка на обстоятелствата, така и за пълен съдебен контрол на тази преценка.

140. По отношение на двете групи въпроси считам, че Съветът не е установил грешка при прилагане на правото, която би обосновала отмяната на обжалваните съдебни решения.

141. На първо място, критериите за включване на лица, образувания или структури в списъците, чиито активи или ресурси трябва да бъдат замразени, са тези, които Съветът сам е определил. Те са ясни и конкретни. Те са от фактическо естество и са доказуеми въз основа на фактически обстоятелства. Те се отнасят до действителното, проверимо поведение (или положение) на заинтересованите страни, а не до абстрактната възможност за определени видове бъдещо поведение.

142. По-специално, в определените критерии[69] не се включва самият факт, че в резолюция на Съвета за сигурност е направена констатация относно улесняването на сделки (както е било по отношение на Bank Mellat в Резолюция 1929 на Съвета за сигурност) или че се препоръчва контрол (както е било по отношение на Bank Saderat в Резолюция 1803 на Съвета за сигурност — вероятно образувание, различно от Bank Saderat Iran), когато няма действително посочване във или съгласно резолюция на Съвета за сигурност на активи и ресурси, които трябва да бъдат замразени. В тях също така не се включва само фактът, че има възможност или вероятност за предприемане на действия от посочените видове, а единствено — и изрично — фактът на (установено) извършване на такива действия. Накрая, в критериите, предвидени в законодателството на Съюза за включване в списък на тези лица и образувания, чиито активи и финансови средства трябва да бъдат замразени, не се включват само подозрения или дори разумни основания да се смята, че са изпълнени по-конкретни критерии. Може да изглежда, че последното положение се различава до известна степен от точка 21 от Резолюция 1929 на

69 — Вж. точка 4 и сл. по-горе.

Съвета за сигурност, в която се включва замразяването на активи и ресурси като начин на действие, когато дадена държава разполага с „информация, която [ѝ] дава разумни основания да смята[…], че такива услуги, активи или ресурси биха могли да подпомогнат чувствителни от гледна точка на разпространението ядрени дейности на Иран […]“[70]. Въпреки това обаче има изискване за основна информация. Освен това друг начин на действие, предвиден в същата точка при тези обстоятелства, е засиленото наблюдение на финансови сделки, а Съветът е избрал именно този вариант[71].

143. Наред с това, самите основания, изложени от Съвета за включването в списък, са от фактическо естество, доказуеми са с фактически обстоятелства и се отнасят до обективно проверимото поведение или положение на банките. Не всички основания обаче съответстват конкретно на критериите за включване в списък, които Съветът сам е определил. При Bank Mellat фактът, че тя се явява дружество майка на посочената по силата на резолюция на Съвета за сигурност FEE Bank, формално не попада в нито един от тези критерии[72].

144. Вече изразих становището, че изложените мотиви следва да се преценяват като общо цяло, доколкото, разгледани заедно, могат взаимно да се изясняват и подкрепят. Поради това считам, че Общият съд не е трябвало да пренебрегва евентуалната релевантност например на частична държавна собственост на Bank Saderat Iran[73] или на собствеността на Bank Mellat върху FEE Bank при преценката на други, по-конкретни мотиви, доколкото тези обстоятелства се основават на достатъчно доказателства или са неоспорими.

145. Не считам обаче, че Общият съд може да бъде критикуван за това, че не е направил изводи по отношение на Bank Mellat от необоснованите спекулации, че посочването на FEE Bank, но не и на Bank Mellat се дължи само на политически разногласия в рамките на Съвета за сигурност. Единствено ако е имало действителни доказателства за мотивите за (несъмнено изненадващата на пръв поглед) диференциация, Общият съд би бил длъжен да ги вземе предвид.

146. Общият съд не може също да бъде критикуван за това, че въз основа на факта, че банките са предоставяли услуги на определени образувания, участвали в ядрена развойна дейност, но посочени едва впоследствие, не е заключил, че те може в бъдеще да предоставят услуги на други такива образувания и че такава вероятност — дори да се приеме, че е налице — би могла да обоснове ограничителните мерки. От друга страна, струва ми се (особено предвид факта, че банките отричат да са знаели преди това за участието на техните клиенти в ядрени дейности), че такова обстоятелство не оправдава позицията, че е по-вероятно те, отколкото която и да е друга банка, да предоставят такива услуги в бъдеще; от друга страна, във всеки случай критерият за включване в списъка на лица и образувания, чиито активи и ресурси трябва да бъдат замразени, не е вероятността за предоставяне на финансови услуги на посочени образувания, а действителното предоставяне на такива услуги.

70 — Вж. точка 7 по-горе.

71 — Вж. например: член 11, параграф 1 от Регламент № 423/2007; съображение 21 и член 10, параграф 1, буква г) от Решение 2010/413; член 5, параграф 3, член 12, параграф 2 и член 23, параграф 1, буква г) от Регламент № 961/2010 и член 3, параграф 5, член 5, параграф 3, член 18, параграф 2 и член 32, параграф 1, буква г) от Регламент № 267/2012.

72 — Ако FEE Bank беше дружество майка, а Bank Mellat — дъщерно дружество, последното би било „притежавано или контролирано“ от посочено образувание (вж. също ,ешение Melli Bank/Съвет, T-246/08 и T-332/08, EU:T:2009:266, т. 103). Може би е изненадващо, че критериите за включване в списъка не включват също „притежаване или контролиране“ на вече посочено образувание, тъй като е ясно, че дадено дружество майка има вероятност да упражнява значително влияние върху поведението на дъщерното дружество, както се признава в постоянната съдебна практика, по-специално в областта на конкурентното право (вж. например решение Akzo Nobel и др/Комисия, C-97/08 P, EU:C:2009:536, т. 54 и сл.).

73 — Положението на Bank Mellat е различно, тъй като Съветът се е основал в Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 на погрешното твърдение, че банката се притежава от държава, а в последващите актове не споменава какъвто и да било дял държавна собственост.

147. Поради това преминавам към втория общ въпрос, отнасящ се до наличието на доказателства, и по-специално до евентуалния им поверителен характер — въпрос, по който не мога да приема твърденията на Съвета.

148. Както посочих по-горе, всички критерии за включване в списък и всички изложени от Съвета основания за включване на банките в списъка са фактически обстоятелства, които са доказуеми. Някои от тези основания (например модел на поведение, улесняващо ядрените програми или предоставяне на услуги на неопределени образувания) вероятно са по-трудно доказуеми, а други (частична държавна собственост или предоставяне на услуги на определени образувания) биха могли да се докажат по-лесно; всички те обаче по принцип могат да бъдат установени с помощта на доказателствени средства.

149. В това отношение не само основанията за включване в списъка, когато се тълкуват заедно, трябва да бъдат достатъчни, за да се установи, че поне един от критериите за включване в списъка е изпълнен, но трябва задължително да има доказателства за фактическата база на тези основания, които са относими към съответния или съответните критерии[74].

150. Как, кога и на кого трябва да се предоставят доказателствата?

151. Най-напред, несъмнено е желателно Съветът да разполага с доказателства към момента на вземане на решението си. В това отношение приех, че неразглеждането на доказателствата преди приемането на първоначалното решение за включване в списъка, което обикновено трябва да произведе ефект на изненада[75], само по себе си не може да наруши правото на защита на банките[76]. Освен това, по отношение на ограничителни мерки като разглежданите в настоящия случай понякога (макар и невинаги) може да е наложително да се вземе бързо първоначално решение въз основа на предоставена от държава членка информация, която Съветът като орган не може да провери своевременно по същество.

152. При преразглеждането обаче на това първоначално решение с оглед на неговото потвърждаване[77] такива съображения не могат да освободят Съвета от задължението му за грижливо и безпристрастно разглеждане. Поради това Съветът трябва да разполага с достатъчни доказателства към същия момент. Следователно позоваването на по-късен етап от Съвета като цяло на доказателства, които са били преценени само от една държава членка (или, както е по настоящите дела, най-много от три държави членки, тъй като са били представени три предложения за включване в списък) и с които Съветът не е разполагал, не може да представлява достатъчно задълбочена преценка. По принцип Съветът не може просто да одобрява всичко, което му казват съставляващите го държави членки. Отделните държави членки заседават в Съвета, но самата институция е отделен орган и трябва да изпълнява задълженията си. Ако по настоящите дела това не се е случило, според мен съществуват предостатъчно основания за отмяна на обжалваните актове поради явна грешка в преценката, доколкото те се основават на мотиви, които от своя страна се основават на доказателства, които Съветът не е преценил.

153. В констатациите си за явна грешка в преценката Общият съд обаче не се основава на конкретното съображение, че самият Съвет не е проучил каквито и да било доказателства, а по-скоро на факта, че независимо дали Съветът е имал или е оценил евентуалните подкрепящи доказателства, такива не са били предоставени на Общия съд в съдебната фаза. Сега Съветът твърди, че не е могъл да представи такива доказателства от съображения за поверителност,

74 — Решение Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 119).

75 — Вж. бележка под линия 47 по-горе.

76 — Точка 97 по-горе.

77 — Решение Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 114 и 115). Вж. също точка 72 и сл. от моето заключение по дело Франция/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

свързани с необходимостта от защита на източниците на разузнавателна информация, и че Общият съд е трябвало да приеме това положение, както и че твърденията, съдържащи се в представените от държавите членки предложения за включване в списъци, са представлявали достатъчни доказателства, при условие че са правдоподобни.

154. Според мен тази позиция не може да се приеме, преди всичко защото в първоинстанционното производство Съветът изобщо не се е позовал на поверителността на доказателствата или на информацията, свързана с основанията, на които е базирал решенията за включване в списъци, въпреки че банките са споменали в писмените си становища евентуалното наличие на поверителна информация[78]. Следователно Общият съд не може да бъде критикуван за това, че е основал изводите си по отношение на основанията, изведени от явна грешка в преценката, на това, което му е било представено. Той е имал пълното право да оцени направената от Съвета преценка въз основа на наличните доказателства и на фактите, по които страните са постигнали съгласие[79].

155. Във всеки случай считам освен това, че без допълнително разяснение трудно може да се приеме общото твърдение на Съвета, че съобщаването на доказателства може да изложи на риск тези, които са предоставили информацията, или средствата, чрез които е била получена, или че незачитането на поверителния характер на предоставената от трета държава информация може да накърни международното сътрудничество. По същество единственото доказателство, на което Съветът би могъл да се позове, освен за собственост на държавата или, в случая на Bank Mellat за банка — майка на FEE Bank, по отношение на което не възникват въпроси, свързани с поверителността — се отнася до сделки, които действително са били извършени или за които се твърди, че са били извършени от банките на конкретни дати за конкретни клиенти. Съветът не е дал каквото и да е указание по въпроса защо е невъзможно да се представят такива доказателства, без да се разкрият източниците или методите, или защо трета държава, чиито служби са получили доказателствата, може да не желае да ги разкрива. Освен това самите доказателства (за разлика от начина, по който са получени) са свързани с въпроси, с които банките са запознати, и по отношение на банките, следователно Съветът не може да противопоставя твърдения за поверителност. Той не може също така да се позовава на подобни твърдения и пред Общия съд[80].

156. В обобщение относно направената от Съвета преценка на обстоятелствата, свързани с основанията за включването на Bank Mellat в списъка: първо, Съветът не оспорва отхвърлянето от Общия съд на основание vii) (улесняване на движението на милиони долари за иранската ядрена програма); второ, той не е представил доказателства, че банката е предоставяла услуги на AEOI, на висши служители на AIO или на лице, отговарящо за извършваните от Иран покупки (основание v) отчасти и основание vi); трето, той нито твърди, нито е установил, че са предоставяни нови услуги[81] на Novin след посочването на Novin от Съвета за сигурност или че банката е узнала за участието на Novin в ядреното развитие (останалата част от основание v), а фактът, че услугите са били предоставяни преди това, не представлява и не обосновава никой от критериите за включване в списък; четвърто, без доказване на основания v) и vi) няма други доказателства за основания ii) и iii) (следване на модел на поведение, който подкрепя и улеснява ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, и предоставяне на услуги на образувания, включени съответно в списъците на ООН и ЕС); пето, фактът, че е банка — майка на FEE Bank (основание iv), не е мотив, който отговаря на някой от критериите за включване в

78 — Тук отбелязвам, че правото на съобщаване не е абсолютно (вж. например ЕСПЧ, решение Jasper, посочено в точка 111, и бележка под линия 54 по-горе; вж. също ЕСПЧ, решение A. и др. с/у Обединено кралство [GC], №. 3455/05, § 205 и сл., ECHR 2009 и цитираната съдебна практика).

79 — Вж. например решения Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, т. 78 и 79) и Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 123 и 127).

80 — Решение Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, EU:C:2013:518, т. 125).

81 — Съветът очевидно не оспорва констатациите на Общия съд относно плащанията на дължими суми съгласно инструменти, издадени *преди* приемането на ограничителни мерки срещу Novin.

списък; накрая, собствеността на държавата (основание i) сама по себе си не отговаря на нито един критерий за включване в списък, тя е само частична е (и не е доказано, че въз основа на дела от собствеността държавата е получила „преобладаващо влияние“) и във всеки случай е посочена единствено в Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010.

157. Ето защо стигам до извода, че Съветът не е установил грешка при прилагане на правото от Общия съд, която би обосновала отмяната на обжалваното съдебно решение по отношение на Bank Mellat.

158. По отношение на направената от Съвета преценка на обстоятелствата, свързани с посочените основания за включване на Bank Saderat Iran в списъка: първо, Съветът не е представил доказателства или подробна информация за твърдените услуги, предоставяни от банката на DIO, IEI, MEC или SIG (основания iii), iv) и v); второ, без доказване на тези основания няма други доказателства за основание ii) (предоставяне на услуги на образувания, извършващи доставки от името на ядрената програма и програмата за балистични ракети на Иран, включително на образувания, посочени по силата на Резолюция 1737 на Съвета за сигурност); накрая, държавната собственост (основание i) не отговаря сама по себе си на нито един критерий за включване в списъка и в Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010 неправилно се посочва, че тя е 94 % (като също така не е доказано, че въз основа на дела от собствеността държавата е получила „преобладаващо влияние“).

159. Така стигам до извода, че Съветът не е установил грешка при прилагане на правото от Общия съд, която би обосновала отмяната на обжалваното съдебно решение по отношение на Bank Saderat Iran.

160. Поради това според мен следва да се отхвърлят изцяло твърденията на Съвета за допуснати грешки при прилагане на правото от страна на Общия съд в рамките на направения от него анализ на основанията, изведени от явна грешка в преценката.

По доказателствата, отнасящи се до Bank Saderat Iran (насрещна жалба от Bank Saderat Iran)

161. В точка 95 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочва: „преписката не съдържа никакви указания, че Съветът е проверил релевантността и обосноваността на доказателствата срещу жалбоподателя, представени му преди приемането на Решение 2010/413 и на Регламент за изпълнение № 668/2010“. По-нататък в точка 96 той приема, че оттук е ясно, че „при приемането на последващите обжалвани актове Съветът е преразгледал обстоятелствата по случая в светлината на становището на жалбоподателя, тъй като е нанесъл поправка в посоченото участие на иранската държава в капитала на последния и се е произнесъл по доводите му относно неговите дейности във връзка с акредитивите“.

162. В насрещната си жалба *Bank Saderat Iran* счита, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че информацията, на която Съветът е основал Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010, включва „доказателства срещу жалбоподателя“, които могат да бъдат преценени. В резултат от това той допуснал друга грешка, като приел, че липсата на преценка на доказателствата не е опорочила последващите актове. В първоинстанционното производство банката подчертава, че преценката на Съвета е основана не на доказателства, а само на предложенията за включване в списъци и поради това не е могла да бъде извършена никаква преценка на доказателствата, отнасящи се до нея. В точка 95 от обжалваното съдебно решение Общият съд обаче изходил от погрешна предпоставка, че са налице доказателства, които следва да бъдат преценени. Всъщност никакви

доказателства не са били представени на Съвета, който признава, че с такива не се е запознавал, тъй като доказателствата, които евентуално са били налице, били поверителни. Следователно първоначалните и последващите актове трябвало да бъдат отменени само на това основание.

163. *Съветът* приема, че ако не е имало никаква информация или доказателства за посочването на банката, той не би могъл да извърши преценка. Въпреки това налице са били известни доказателства и информация и Съветът е могъл да ги прецени. Въпросът дали информацията и доказателствата са били достатъчни или достатъчно обосновани, за да послужат като база за включването на банката в списъка, бил различен от въпроса дали Съветът е могъл да извърши първоначална преценка и дали впоследствие е проведен контрол. Следователно дори от наличната информация и доказателства да е направен погрешен извод, това не означавало, че не било възможно да се извърши първоначална преценка или последващ контрол. Общият съд не допуснал грешка при прилагане на правото, като констатирал, че преди приемането на последващите мерки срещу банките Съветът е преразгледал обстоятелствата, свързани с включването на банката в списъка.

164. Считам най-напред, че тази част от насрещната жалба на Bank Saderat Iran е недопустима, тъй като в разрез с член 178, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда предмет на жалбата не е отмяна изцяло или частично на решението на Общия съд, т.е. диспозитива на обжалваното съдебно решение. Това, което банката изрично иска, е да се отмени решението „в частта на установените [...] неправилни мотиви“. Формулирана по този начин, жалбата е недопустима [82].

165. В точка 1 от диспозитива на обжалваното съдебно решение се отменят всички актове (както първоначалните, така и последващите), чиято отмяна е поискана от банката, в частта, която се отнася до нея. Банката по никакъв начин не е поискала отмяната да бъде отменена, нито доводите ѝ, ако бъдат приети, биха имали подобно действие. В тази част на насрещната си жалба [83] банката иска единствено да се признае, че актовете са могли да бъдат отменени само на основанието, че Съветът не е разполагал с доказателства.

166. Във всеки случай считам, че банката е съсредоточила вниманието си върху терминологична подробност и вероятно върху несполучлив превод. В текста на обжалваното съдебно решение на френски език (езикът, на който е изготвено и обсъждано решението, както е известно) се използва по-общата дума „éléments“ („material“), докато в текста на английски език се използва терминът „evidence“. Независимо какво може или не може да е извършил Съветът, ясно е, че са му били предоставени материали преди приемането на Решение 2010/413 и Регламент за изпълнение № 668/2010. На този етап Съветът е трябвало да проучи релевантността и обосноваността на тези материали. Общият съд е приел, че това не е направено. В този контекст не изглежда релевантно да се прави разграничение между доказателства и (все още) неподкрепени твърдения. Заключението на Общия съд е само, че Съветът не е изпълнил задължението си да провери релевантността и обосноваността на това, което му е било предоставено. Като приема, че Съветът е взел предвид последващите съображения на банката при преразглеждането на случая, Общият съд по никакъв начин не изхожда от предпоставката, че предходните материали са представлявали отнасящи се до жалбоподателя доказателства в тесен смисъл.

167. Поради това бих отхвърлила това основание по насрещната жалба.

82 — Вж. например решение Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711, т. 43—47 и цитираната съдебна практика).

83 — Във втората част на насрещната жалба се оспорва точка 2 от диспозитива на обжалваното съдебно решение (вж. точка 168 и сл. по-долу). Вярно е, че с точка 3 от диспозитива се „[о]тхвърля жалбата в останалата ѝ част“, но от една страна, не виждам никаква „останала част“, която следва да бъде отхвърлена след точки 1 и 2, а от друга страна, Bank Saderat Iran не споменава точка 3 от диспозитива.

По член 60 от Статута (насрещна жалба от Bank Saderat Iran)

168. В член 288 ДФЕС *регламентът* се определя като акт с общо приложение, задължителен в своята цялост, който се прилага пряко във всички държави членки, докато *решението, в което се посочват адресати*, е задължително само за тях. Член 60, първа алинея от Статута предвижда, че обжалването няма суспензивно действие. Съгласно втората алинея обаче решенията на Общия съд, които обявяват даден *регламент* за недействителен, влизат в сила само от датата на изтичането на срока за обжалване или, при предявяването на жалба в този срок, от датата на отхвърлянето на жалбата.

169. В първоинстанционното производство Bank Saderat Iran обръща внимание върху определение Akhras/Съвет по жалба срещу определение, с което се отхвърля молба за спиране на изпълнението на актове, включително регламенти, за налагане на ограничителни мерки срещу лица и образувания, свързани с режима в Сирия. В това определение председателят на Съда посочва, че: „[д]ори ако, както поддържа жалбоподателят *с доводи, които не изглеждат неоснователни*, член 60, втора алинея от Статута [...] е неприложим по отношение на регламенти като обжалваните от жалбоподателя в главното производство, това не променя обстоятелството, че в настоящия случай отказът за прилагане на временни мерки не се дължи на действието на тази разпоредба [...], а [...] на това, че условието за неотложност не е изпълнено“ [84].

170. Общият съд приема [85], че „председателят на Съда не разглежда подробно приложимостта на член 60, втора алинея от Статута към регламентите за налагане на ограничителни мерки, тъй като само установява, че макар представените от жалбоподателя [...] доводи в това отношение да не изглеждат „неоснователни“, те все пак са неотносими [86]“. Поради това той по-специално решава, че Регламент № 267/2012 действително представлява регламент, към който се прилага член 60, втора алинея, така че Съветът да може в определения срок за обжалване да поправи установените нарушения, като евентуално приеме нови ограничителни мерки срещу банката (или, имплицитно, подаде жалба, която може да има суспензивен ефект по отношение на отмяната). Следователно, за да не бъде засегната правната сигурност, е запазено и действието на Решение 2010/413 (което след внесените изменения налага на банката мерки, аналогични с тези в Регламент № 267/2012), докато отмяната на Регламент № 267/2012 породи действие.

171. В насрещната си жалба *Bank Saderat Iran* твърди, че правилно анализирани, всички обжалвани регламенти не представляват действително регламенти, а решения под формата на регламенти, които са адресирани и се отнасят до ограничен брой конкретни образувания. Поради това отмяната на включването на банката в списъците следвало да има незабавно действие. Тя прави аналогия с член от антидъмпингов регламент за въвеждане на мита върху стоки от определени производители или с регламент за разпределяне на лицензии за внос въз основа на индивидуални заявления, които Съдът разглежда като набор от индивидуални решения [87]. Характерът на решение на списъците от разглеждания вид се подчертавал от задължението за индивидуално уведомяване, предвидено в член 15, параграф 3 от Регламент № 423/2007, и бил приет от генералния адвокат Mengozzi по дело Bank Melli Iran [88]. Член 60 от Статута запазвал в сила регламент, който се прилага в целия ЕС, до произнасянето по предявена срещу него жалба с цел да се смекчат последиците от обявяването за невалидни на

84 — C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, т. 29, (курсивът е мой).

85 — Вж. решение Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, т. 122—126).

86 — Точка 122 от обжалваното съдебно решение.

87 — Решения NTN Toyo Bearing и др./Съвет (113/77, EU:C:1979:91, т. 11) и International Fruit Company и др./Комисия (41/70—44/70, EU:C:1971:53, т. 21).

88 — Заключение по дело Bank Melli Iran/Съвет (C-548/09 P, EU:C:2011:426, т. 41).

общи правила, които в последващо производство по обжалване могат да се окажат валидни. Тези опасения не важали за регламент, адресиран до дадено лице и обхващащ съществените характеристики на решение, което попада в обхвата на общия принцип, посочен в член 60, първа алинея от Статута.

172. *Съветът* не приема направената от банката аналогия с регламентите за налагане на антидъмпингови мита или за разпределяне на лицензии за внос. Цитираните от банката съдебни решения се отнасяли до въпроса за „пряко и лично засягане“, осигуряващо процесуална легитимация при обжалването на актове. В решения Kadi I[89] и Bank Melli Iran[90] Съдът приел, че списъците в приложенията към регламентите за налагане на ограничителни мерки са с общо приложение, задължителни са в тяхната цялост и се прилагат пряко във всички държави членки както всеки регламент. Същото трябвало да важи и в този случай. Освен това обжалваните актове засягали не само посочените лица и образувания, но и много други, които имат търговски отношения с тях. Нещо повече, Регламент № 267/2012 изисквал държавите членки да определят подходящи санкции за нарушенията, като е задължително да не се допуска правна несигурност до приключване на обжалването. Накрая, ако не се прилагал член 60, втора алинея от Статута и регламентите за замразяване на финансови средства били отменени от Общия съд с незабавно действие, спечелилите делото жалбоподатели щели да могат да се разпоредят с активите си така, че да избегнат последиците от евентуалното им последващо замразяване. Дори подобна отмяна да бъдела успешно обжалвана, това обжалване би било лишено от всякакво полезно действие.

173. *Комисията* подчертава, че определените в обжалваните актове задължения се отнасят не до включени в списъците лица или образувания, а до тези, които фактически държат финансови средства или икономически ресурси, принадлежащи или контролирани от такива лица или образувания или които са в състояние да им ги осигурят.

174. Считам, че и тази част от насрещната жалба трябва да се отхвърли.

175. Първо, от посочените в член 288 ДФЕС определения за „регламент“ и „решение“ веднага става ясно, че Регламент № 267/2012 попада в първото, а не във второто от тях. Поради това той следва да се разглежда като действителен регламент по смисъла както на тази разпоредба, така и на член 60 от Статута.

176. Второ, в решение Kadi I (EU:C:2008:461, т. 241 и сл.) Съдът вече е разгледал изрично този въпрос, като е приел, че почти аналогичен регламент всъщност представлява действително регламент по смисъла на посоченото в Договора определение. Мотивите, на които съдът основава констатацията си и които Bank Saderat Iran дори не споменава в насрещната си жалба, са по същество същите като изложените от институциите в настоящия случай.

177. За разлика от това, позоваванията от страна на банката на съдебната практика относно антидъмпинговите регламенти и заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Bank Melli Iran (EU:C:2011:426) са ирелевантни. Двете цитирани съдебни решения се отнасят до процесуална легитимност за обжалване на акт, който засяга пряко и лично жалбоподателя, а и именно в тази връзка генералният адвокат Mengozzi счита, че Регламент № 423/2007 е хибриден акт — акт с общо приложение, който въпреки това трябва да бъде съобщен на засегнатите лица. Изискването за индивидуално уведомяване на тези, чиито финансови средства или активи трябва да бъдат замразени, не засяга общото приложение на такъв регламент спрямо всички лица и образувания, които може да държат такива финансови средства или активи, или необходимостта от поддържане на правната сигурност до приключване на обжалването.

89 — Решение Kadi I (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 241).

90 — Решение Bank Melli Iran/Съвет (C-548/09 P, EU:C:2011:735, т. 45).

178. Ето защо считам, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че Регламент № 267/2012 представлява действително регламент, попадащ в приложното поле на член 60, първа алинея от Статута.

Заключение

179. Предвид всички гореизложени съображения считам, че Съдът следва да отхвърли както двете жалби, така и насрещната жалба на Bank Saderat Iran като неоснователни. В съответствие с член 138, във връзка с членове 140 и 184 от Процедурния правилник,

— Съветът следва да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на банките във връзка с основните жалби,

— Bank Saderat Iran следва да понесе направените от нея съдебни разноски, както и тези на Съвета във връзка с насрещната жалба, и

— Обединеното кралство и Комисията следва да понесат направените от тях съдебни разноски във връзка с жалбите и с насрещната жалба.