Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
E. SHARPSTON
přednesené dne 26. února 2015 [1]

Věc C-176/13 P

Rada Evropské unie
proti
Bank Mellat
a
Věc C-200/13 P
Rada Evropské unie
proti

Bank Saderat Iran

„Kasační opravné prostředky — Omezující opatření vůči Íránu s cílem zamezit šíření jaderných zbraní — Osoby a subjekty, kterým byly zmrazeny finanční prostředky a hospodářské zdroje — Odůvodnění opatření o zařazení žalobkyň na seznam — Postup při přijímání opatření — Zjevně nesprávné posouzení“

1. Tyto dva vzájemně související kasační opravné prostředky byly podány Radou (Evropské unie nebo „EU“) proti rozsudkům Tribunálu [2], kterými byla zrušena různá opatření přijatá Radou v rozsahu, v němž byly názvy dvou íránských bank (Bank Mellat a Bank Saderat Iran; dále jen „dotčené banky“) zapsány na seznamy osob nebo subjektů, jejichž finanční prostředky a hospodářské zdroje měly být zmrazeny v rámci omezujících opatření vůči Íránu s cílem zamezit šíření jaderných zbraní.

2. Rada zejména tvrdí, že se Tribunál v těchto rozsudcích dopustil nesprávného právního posouzení tím, že

— dovolil dotčeným bankám (které Rada považuje za odnož íránského státu) dovolávat se ochrany a záruk plynoucích ze základních práv;

— každou ze skutečností obsažených v odůvodnění uvedeném Radou zkoumal samostatně, a nikoli jako celek;

— shledal, že dotčené banky měly mít přístup k návrhům na zařazení na seznam předloženým členskými státy;

— vyžadoval, aby Rada před přijetím prvního rozhodnutí o zařazení na seznam prověřila relevanci a opodstatněnost důkazů; a dále

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Rozsudky Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, dále jen „napadené rozsudky“).

— nevzal v úvahu rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů (dále jen „Rada bezpečnosti“), ani skutečnost, že některé informace pocházely z tajných zpravodajských zdrojů a zpráv.

Politický a právní kontext

3. V rezoluci 1737 [3] vyjádřila Rada bezpečnosti vážné obavy z íránského jaderného programu a v bodě 12 rozhodla, že všechny státy musí zmrazit finanční prostředky, finanční majetek a hospodářské zdroje, které vlastní nebo ovládají osoby nebo subjekty uvedené v příloze této rezoluce, z důvodu, že se různými způsoby podílejí na uvedeném programu. Mezi uvedenými subjekty byly Atomic Energy Organisation of Iran („AEOI“), Mesbah Energy Company („MEC“) a Defence Industries Organisation („DIO“). Rezoluce Rady bezpečnosti 1747 [4] dále uvedla Novin Energy Company („Novin“) a několik subjektů spojených s Aerospace Industries Organisation („AIO“), včetně Sanam Industrial Group („SIG“). AIO ani dotčené banky nebyly v této rezoluci zmíněny a nebyly uvedeny ani v následných rezolucích nebo na jejich základě.

4. Rada EU provedla uvedené rezoluce zejména nařízením č. 423/2007 [5], jehož článek 7 vyžadoval, aby byly zmrazeny veškeré finanční prostředky a hospodářské zdroje, které náležejí fyzickým či právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným v přílohách IV a V nebo které tyto osoby, subjekty nebo orgány vlastní, drží, nebo ovládají. Osoby, subjekty a orgány uvedené v příloze IV byly určeny v souladu s bodem 12 rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1737 (2006), zatímco ty uvedené v příloze V byly označeny jako

„a) podílející se na činnostech Íránu v jaderné oblasti citlivých z hlediska šíření jaderných zbraní, přímo s nimi spojené nebo je podporující nebo

b) podílející se na činnostech Íránu v oblasti vývoje nosičů jaderných zbraní, přímo s nimi spojené nebo je podporující nebo

c) jednající jménem nebo na příkaz osoby, subjektu nebo orgánu uvedených v písmenu a) nebo b) nebo

d) právnická osoba, subjekt či orgán, který vlastní nebo ovládá osoba, subjekt nebo orgán uvedený v písmenech a) nebo b), a to i nedovolenými prostředky.“

5. Dotčené banky nebyly původně v příloze V uvedeny.

6. Článek 7 odst. 3 zakazoval, aby fyzickým či právnickým osobám, subjektům či orgánům uvedeným v příloze IV a v příloze V byly v jejich prospěch přímo nebo nepřímo zpřístupněny finanční prostředky nebo hospodářské zdroje. Článek 12 odst. 2 však upřesnil, že zmíněný zákaz nezakládá vznik žádné odpovědnosti fyzické nebo právnické osoby nebo dotčených subjektů, pokud nevěděly a neměly žádný rozumný důvod předpokládat, že by jejich činnost porušila tento zákaz.

7. Vzhledem k tomu, že Írán nespolupracoval s Mezinárodní agenturou pro atomovou energii (dále jen „IAEA“) ani nesplnil požadavky rezolucí Rady bezpečnosti a vybudoval zařízení na obohacování uranu v Kómu, přijala Rada bezpečnosti rezoluci č 1929 (2010) [6]. V bodě 21 vyzvala všechny státy, „aby zabránily poskytování finančních služeb“ včetně převodu finančních aktiv či zdrojů, pokud měly

3 — Rezoluce 1737 (2006) přijatá na 5612. zasedání Rady bezpečnosti dne 23. prosince 2006.

4 — Rezoluce 1747 (2007) přijatá na 5647. zasedání Rady bezpečnosti dne 24. března 2007.

5 — Nařízení Rady (ES) č. 423/2007 ze dne 19. dubna 2007 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. 2007, L 103, s. 1), ve znění pozdějších předpisů.

6 — Rezoluce 1929 (2010) přijatá na 6335. zasedání Rady bezpečnosti dne 9. června 2010.

„informace, na jejichž základě by se dalo rozumně předpokládat, že tyto služby, aktiva nebo zdroje by mohly přispívat k činnostem Íránu v jaderné oblasti citlivým z hlediska šíření jaderných zbraní,… včetně zmrazení veškerých finančních aktiv nebo zdrojů na jejich území… které jsou s takovými činnostmi spojeny… a důkladného monitorování s cílem předcházet takovým činnostem…“ Příloha I k této rezoluci uváděla osoby a subjekty zapojené do činností souvisejících s jadernými nebo balistickými raketami, včetně „First East Export Bank PLC [‚FFE Bank‘, která] je vlastněna nebo ovládána Bank Mellat nebo jedná jménem této banky. V posledních sedmi letech Bank Mellat zprostředkovala pro íránské subjekty působící v jaderném, raketovém a obranném průmyslu transakce v řádu stovek milionů dolarů“.

8. Rada EU následně přijala rozhodnutí 2010/413[7]. Článek 20 odst. 1 písm. a) a b) tohoto rozhodnutí vyžadoval zmrazení veškerých finančních prostředků a hospodářských zdrojů přímo nebo nepřímo náležejících, vlastněných, držených či ovládaných osobami a subjekty uvedenými v přílohách I a II. Osoby a subjekty uvedené v příloze I (čl. 20 odst. 1 písm. a) byly určeny podle příslušné rezoluce, zatímco osoby a subjekty uvedené v příloze II [čl. 20 odst. 1 písm. b)] byly ty,

„[…] které se podílejí na íránských jaderných činnostech, jež by mohly ohrozit nešíření, nebo na vývoji nosičů jaderných zbraní nebo jsou s těmito činnostmi přímo spojeny nebo je podporují, i prostřednictvím pořizování zakázaných věcí, zboží, vybavení, materiálů a technologií, nebo osobami či subjekty, které jednají jejich jménem nebo na jejich příkaz, nebo subjekty, které jsou těmito osobami vlastněny nebo ovládány, a to i nedovolenými prostředky, nebo osobami, které napomáhaly určeným osobám či subjektům vyhýbat se ustanovením rezolucí Rady bezpečnosti OSN č. 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) [8] a 1929 (2010) nebo tohoto rozhodnutí […] a subjekty, které jsou jimi vlastněny nebo ovládány nebo jednají jejich jménem, přičemž tyto osoby nebo subjekty jsou uvedeny v příloze II“.

9. Článek 23 odst. 2 rozhodnutí 2010/413 stanoví: „Rada jednomyslně na návrh členských států nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku stanoví seznam v příloze II a přijímá jeho změny“.

10. Obě dotčené banky jsou uvedeny v příloze II.

11. Důvody uvedené ve vztahu k Bank Mellat jsou tyto: „Banka Mellat je ve vlastnictví íránského státu. Banka se podílí na jednání, které podporuje a usnadňuje íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket. Poskytuje bankovní služby subjektům uvedeným na seznamech OSN nebo EU, subjektům jednajícím jejich jménem či podle jejich pokynů nebo subjektům jimi vlastněným či ovládaným. Jde o mateřskou banku First East Export Bank, která je uvedena v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1929“.

12. Ve vztahu k Bank Saderat Iran jsou uvedené důvody tyto: „Banka Saderat je ve vlastnictví íránského státu (94 % vlastní íránská vláda). Poskytuje finanční služby subjektům zajišťujícím dodávky pro íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, včetně subjektů uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1737. Bank Saderat ještě v březnu roku 2009 vyřizovala platby a akreditivy pro DIO (na niž byly uvaleny sankce rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1737) a Iran Electronics Industries. V roce 2003 vyřizovala Bank Saderat akreditiv[y] pro [MEC] (následně na ni byla uvalena sankce rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1737)“.

7 — Rozhodnutí Rady ze dne 26. července 2010 o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení společného postoje 2007/140/SZBP (Úř. věst. L 195, s. 39 a oprava Úř. věst. L 197, s. 19).

8 — Rezoluce 1803 (2008) přijatá na 5848. zasedání Rady bezpečnosti dne 3. března 2008.

13. V téže době prováděcí nařízení č. 668/2010 [9] doplnilo dotčené banky na seznam uvedený v příloze V nařízení č. 423/2007. Uvedené důvody jsou stejné jako v rozhodnutí 2010/413.

14. Dne 25. října 2010 Rada přezkoumala platná omezující opatření a přijala rozhodnutí 2010/644 [10] a nařízení č. 961/2010 [11].

15. V preambuli rozhodnutí 2010/644 se uvádí, že Rada provedla celkový přezkum seznamu osob a subjektů, jenž je obsažen v příloze II rozhodnutí 2010/413, přičemž vzala v úvahu připomínky, jež dotčené osoby a subjekty předložily. Rada došla k závěru, že zvláštní omezující opatření stanovená v rozhodnutí Rady 2010/413 by se s výjimkou dvou subjektů měla na osoby a subjekty uvedené na seznamu v příloze II uvedeného rozhodnutí vztahovat i nadále a že by měly být změněny údaje na seznamu týkající se některých subjektů. Dotčené banky byly uvedeny i na novém seznamu obsaženém v příloze II rozhodnutí 2010/413, přičemž uvedené důvody byly v zásadě stejné jako v předchozím znění, s tou výjimkou, že Bank Mellat již nebyla označena za banku vlastněnou státem a Bank Saderat Iran byla označena pouze jako banka „kterou zčásti vlastní íránská vláda“, přičemž dřívější odkaz na 94% vlastnický podíl byl vypuštěn.

16. Článek 16 odst. 1 nařízení č. 961/2010 převzal kritéria uvedená v čl. 20 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2010/413 (určení podle rezoluce Rady bezpečnosti) a určil osoby a subjekty, které mají být uvedeny na seznamu v příloze VII, a čl. 16 odst. 2 písm. a) a b) převzal kritéria uvedená v čl. 20 odst. 1 písm. b) rozhodnutí 2010/413 a určil osoby a subjekty, které mají být uvedeny na seznamu v příloze VIII. Článek 32 odst. 2 stanovil totéž vyloučení odpovědnosti jako čl. 12 odst. 2 nařízení č. 423/2007. Dotčené banky byly uvedeny na seznamu v příloze VIII, přičemž uvedené důvody byly stejné jako důvody uvedené v nové příloze II rozhodnutí 2010/413.

17. Dne 1. prosince 2011 přijala Rada rozhodnutí 2011/783 [12] a prováděcí nařízení č. 1245/2011 [13], která změnila přílohu II rozhodnutí 2010/413 a přílohu VIII nařízení č. 961/2010. V preambuli obou těchto aktů bylo uvedeno, že Rada provedla celkový přezkum seznamu, jenž je obsažen v příslušné příloze, přičemž vzala v úvahu připomínky, jež dotčené osoby a subjekty předložily, a dospěla k závěru, že stanovená zvláštní omezující opatření by se na osoby a subjekty zařazené na seznamy měla vztahovat i nadále.

18. Dne 23. března 2012 přijala Rada nařízení č. 267/2012 [14]. Článek 23 odst. 1 tohoto nařízení opět vyžaduje zmrazení finančních prostředků, které patří osobám, subjektům a orgánům určeným v rezolucích Rady bezpečnosti, jež jsou uvedeny v příloze VIII, a čl. 23 odst. 2 vyžaduje zmrazení finančních prostředků, které patří osobám, subjektům a orgánům uvedeným v příloze IX. Kritéria uvedená v čl. 23 odst. 2 písm. a) a b) jsou v zásadě stejná jako v čl. 16 odst. 2 písm. a) a b) nařízení č. 961/2010 a další kritéria jsou doplněna v čl. 23 odst. 2 písm. c), d) a e), z nichž pouze písmeno d) se jeví být relevantní pro takové subjekty, jako jsou dotčené banky. Vztahuje se na „další osoby, subjekty nebo orgány, které poskytují íránské vládě podporu, například finanční, logistickou či

9 — Prováděcí nařízení Rady (EU) č. 668/2010 ze dne 26. července 2010, kterým se provádí čl. 7 odst. 2 nařízení (ES) č. 423/2007 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. L 195, s. 25).

10 — Rozhodnutí Rady 2010/644/SZBP ze dne 25. října 2010, kterým se mění rozhodnutí 2010/413/SZBP o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení společného postoje 2007/140/SZBP (Úř. věst. L 281, s. 81).

11 — Nařízení Rady (EU) č. 961/2010 ze dne 25. října 2010 o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení nařízení (ES) č. 423/2007 (Úř. věst. L 281, s. 1).

12 — Rozhodnutí Rady 2011/783/SZBP ze dne 1. prosince 2011, kterým se mění rozhodnutí 2010/413/SZBP o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. L 319, s. 71).

13 — Prováděcí nařízení Rady (EU) č. 1245/2011ze dne 1. prosince 2011, kterým se provádí nařízení (EU) č. 961/2010 o omezujících opatřeních vůči Íránu (Úř. věst. L 319, s. 11).

14 — Nařízení Rady (EU) č. 267/2012 ze dne 23. března 2012 o omezujících opatřeních vůči Íránu a o zrušení nařízení (EU) č. 961/2010 (Úř. věst. L 88, s. 1).

materiální pomoc, nebo osoby a subjekty, které jsou s nimi spojeny“. Článek 42 odst. 2 stanoví stejnou výjimku z odpovědnosti jako čl. 12 odst. 2 nařízení č. 423/2007. Obě dotčené banky jsou znovu uvedeny v příloze IX k tomuto nařízení. Uvedené důvody jsou stejné jako v příloze II rozhodnutí 2010/413, ve znění rozhodnutí 2010/644.

19. V právních předpisech bylo též stanoveno několik málo výjimek z povinnosti zmrazení finančních prostředků, zejména v článku 9 nařízení č. 423/2007, čl. 20 odst. 6 rozhodnutí 2010/413, článku 18 nařízení č. 961/2010 a v článku 25 nařízení č. 267/2012. Každé z těchto ustanovení v zásadě dovoluje vnitrostátním orgánům povolit uvolnění určitých zmrazených finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů v případě, kdy je splatná platba osoby, subjektu či orgánu uvedených v příslušných seznamech na základě závazku, který této osobě, subjektu nebo orgánu vznikl před jejich zařazením na příslušné seznamy, a pokud platba nepřispěje k činnostem týkajícím se zboží nebo technologií souvisejících s jaderným programem nebo s jinými zakázanými činnostmi.

Stručný popis řízení v prvním stupni a napadené rozsudky

20. Dne 7. října 2010 podaly dotčené banky k Tribunálu samostatné žaloby, v nichž však vznesly v zásadě stejné otázky a argumenty, kterými napadaly své zařazení na seznamy původně uvedené v přílohách rozhodnutí 2010/413 a prováděcího nařízení č. 668/2010. V průběhu řízení rozšířily dotčené banky v důsledku nových přijatých opatření svá návrhová žádání směřující ke zrušení i na přílohy rozhodnutí 2010/644, nařízení č. 961/2010, rozhodnutí 2011/783, prováděcího nařízení č. 1245/2011 a nařízení č. 267/2012 v rozsahu, v němž se na ně tato opatření vztahovala. Tribunál tuto úpravu návrhových žádání bez výhrad povolil a není předmětem sporu. Komise vstoupila do obou řízení jako vedlejší účastnice na podporu Rady.

21. Tribunál nejprve přezkoumal tvrzení orgánů, že dotčené banky se jakožto odnože íránského státu nemohly dovolávat ochrany a záruk plynoucích ze základních práv.

22. Po odmítnutí tohoto tvrzení dále přezkoumal první žalobní důvod uplatněný dotčenými bankami (porušení povinnosti uvést odůvodnění, práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu), a to v pěti fázích: zda se mohou dotčené banky dovolávat práva na obhajobu; povinnost uvést odůvodnění a právo na obranu proti původnímu zpřístupnění důkazů; právo na obranu v souvislosti s přístupem ke spisu Rady; právo na obranu v souvislosti s možností dotčených bank vyjádřit své stanovisko a jejich právo na účinnou soudní ochranu; a tvrzené vady, kterými je stiženo posouzení a přezkum provedené Radou. Tribunál uvedenému žalobnímu důvodu vyhověl v rozsahu, v němž se týkal rozhodnutí 2010/413, prováděcího nařízení č. 668/2010, rozhodnutí 2010/644 a nařízení č. 961/2010, v částech vztahujících se na dotčené banky.

23. Poté přezkoumal druhý žalobní důvod (zjevně nesprávné posouzení), přičemž v obou věcech dospěl k závěru, že takové skutečnosti, jaké zjistila Rada, nebyly důvodem k uložení omezujících opatření.

24. Po přezkumu prvních dvou žalobních důvodů dospěl Tribunál k závěru, že by všechna sporná opatření měla být zrušena v rozsahu, v němž se vztahují na dotčené banky. Nebylo proto nutné zkoumat třetí žalobní důvod (porušení práva na vlastnictví a v souvislosti s tím i zásady proporcionality).

25. Ve věci Bank Saderat Iran se Tribunál též zabýval výtkou vznesenou dotčenou bankou, že nařízení č. 267/2012 je rozhodnutím v podobě nařízení. Rozhodl, že nařízení č. 267/2012 je skutečným nařízením, takže podle druhého odstavce článku 60 statutu Soudního dvora (dále jen „statut“) bylo jeho zrušení odloženo o 2 měsíce a 10 dní, během nichž mohla Rada zjištěné porušení zhojit přijetím nových omezujících opatření (nebo implicitně podat kasační opravný prostředek). Účinky rozhodnutí 2010/413, ve znění rozhodnutí 2010/644 a rozhodnutí 2011/783, byly ve vztahu k dotčené bance zachovány až do okamžiku, kdy nastaly účinky zrušení nařízení č. 267/2012.

Návrhová žádání a argumenty uplatněné v kasačních opravných prostředcích

26. Rada, podporovaná Komisí a Spojeným královstvím, navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil rozsudky napadené kasačními opravnými prostředky, zamítl žaloby v prvním stupni a uložil oběma bankám náhradu nákladů řízení v prvním stupni i v řízení o kasačním opravném prostředku. Dotčené banky navrhují, aby Soudní dvůr kasační opravné prostředky zamítl a uložil Radě náhradu nákladů řízení. Bank Saderat Iran rovněž podala vzájemný kasační opravný prostředek, v němž navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek částečně zamítl ve vztahu k ní, zrušil všechna sporná opatření v rozsahu, v němž se vztahují na tuto banku, a uložil Radě náhradu nákladů řízení vynaložených touto bankou v rámci vzájemného kasačního opravného prostředku.

27. Rada tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení i) nároku dotčených bank na ochranu základních práv, a tedy i přípustnosti žalob v prvním stupni, ii) povinnosti Rady uvést odůvodnění, iii) práva dotčených bank na přístup ke spisu, iv) údajné vady v posouzení skutkového stavu Radou a v) zjevně nesprávného posouzení. K těmto důvodům předkládá Spojené království vyjádření na podporu ii), iii) a v), zatímco Komise podporuje ii) až v).

28. Dotčené banky považují všech pět důvodů za nepodložené, ale Bank Mellat navíc ve své věci namítá nepřípustnost kasačního opravného prostředku jako celku. Ve vzájemném kasačním opravném prostředku Bank Saderat Iran tvrdí, že Tribunál pochybil tím, že shledal, že i) rozhodnutí 2010/413 a prováděcí nařízení č. 668/2010 byla založena na „skutečnostech týkajících se žalobkyně“ a že ii) se na nařízení č. 267/2012 uplatnil druhý pododstavec článku 60 statutu, což vedlo k tomu, že v obou případech vyvodil neodůvodněné závěry.

29. Uvedenými otázkami se budu zabývat v tom pořadí, v jakém jsou zmíněny v předchozích dvou bodech.

Přípustnost kasačního opravného prostředku (Věc C-176/13 P)

30. Napadený rozsudek byl účastníkům řízení doručen dne 30. ledna 2013. Bank Mellat tvrdí, že podle článku 56 statutu bylo možno podat kasační opravný prostředek ve lhůtě dvou měsíců, tedy do 30. března 2013. Kasační opravný prostředek byl podán dne 9. dubna 2013, a je tudíž nepřípustný. Článek 51 jednacího řádu Soudního dvora, který prodlužuje procesní lhůty z důvodu vzdálenosti o jednotnou lhůtu 10 dnů, je podle ní irelevantní. Odkaz v tomto ustanovení na vzdálenost musí být bezvýznamný: jeho cílem je zajistit, aby účastníci řízení nebyli z důvodu vzdálenosti od Soudního dvora [15] nebo přetrvávajícího používání jiných než elektronických komunikačních prostředků znevýhodněni. Rada však není v rozumném měřítku od Soudního dvora vzdálena a používá elektronické komunikační prostředky. Pravidlo stanovené v článku 56 statutu musí být tedy uplatňováno striktně.

31. Rada odpovídá, že článek 51 jednacího řádu je jasný a přesný. Vztahuje se na všechny účastníky řízení bez rozdílu, jak plyne z jeho znění i z praxe Soudního dvora. Rozsudek BASF z roku 1994, na který se odvolávala dotčená banka, se zakládal na dnes již obsoletním rozhodnutí Soudního dvora, které činilo rozdíl mezi účastníky řízení podle místa jejich bydliště nebo sídla.

32. Je politováníhodné, že jednací řád i nadále odkazuje na prodloužení procesních lhůt „z důvodu vzdálenosti“. Tento pojem měl své opodstatnění před rokem 2000, kdy Příloha II tohoto jednacího řádu obsahovala dvě různá prodloužení v rozmezí od dvou dnů do jednoho měsíce pro „všechny účastníky řízení s výjimkou těch, kteří obvykle pobývají v Lucemburském velkovévodství“. Toto

15 — Rozsudek Komise v. BASF a další (C-137/92 P, EU:C:1994:247, bod 40).

rozlišování bylo zavedeno dávno v době [16], kdy poštovní služby byly takové, že fyzická vzdálenost od Soudního dvora byla významným faktorem pro dodržení lhůt. Nahrazení těchto prodloužení „jednotnou lhůtou deseti dnů“ jasně odstranilo jakékoli považování vzdálenosti od Soudního dvora za procesní zvýhodnění či znevýhodnění a mělo za cíl (v kontextu obecně dostupných rychlých či dokonce okamžitých komunikačních prostředků, které jsou v široké míře nezávislé na vzdálenosti) znovu vytvořit rovné podmínky pro všechny, bez ohledu na místo bydliště nebo sídlo účastníků řízení. Na přetrvávání slov „z důvodu vzdálenosti“ je proto třeba nahlížet jako na přežitek z minulé doby, který v moderním jednacím řádu nemá žádnou funkci — a to tím spíše, že neexistuje žádný myslitelný způsob, jak by se dalo určit, jaká míra „vzdálenosti“ by mohla nebo nemohla vést k prodloužení lhůt.

33. Současné znění článku 51 jednacího řádu ovšem stanoví, že procesní lhůty se prodlužují o jednotnou lhůtu deseti dnů. Jsem proto názoru, že kasační opravný prostředek byl podán včas, tj. ve lhůtě dvou měsíců prodloužené o deset dnů ve smyslu článku 56 statutu ve vzájemném spojení s článkem 51 jednacího řádu. Námitka nepřípustnosti, kterou uplatnila Bank Mellat, je tudíž neopodstatněná.

Nárok na ochranu základních práv (přípustnost žalob v prvním stupni)

34. Tribunál v obou rozsudcích [17] odmítl argumenty uplatněné Radou a Komisí, že dotčené banky se coby odnože íránského státu nemohly dovolávat ochrany a záruk plynoucích ze základních práv. Poukázal na to, že Smlouvy ani Listina základních práv [18] neobsahují ustanovení, jež by právnickým osobám, které jsou odnoží státu, upírala ochranu jejich základních práv; Listina naopak zaručuje práva „každému“. Článek 34 EÚLP [19], na který se odvolávají orgány, je procesním ustanovením, které vylučuje možnost, že Evropský soud pro lidská práva připustí stížnosti předložené vládními organizacemi, aby stát, který je smluvní stranou EÚLP, nebyl před uvedeným soudem zároveň žalobcem a žalovaným; uvedený článek se nevztahuje na unijní soudy ani na projednávané věci. Argument, že stát nemůže sám požívat základních práv na svém území, nebyl relevantní, pokud jde o práva, která mohou mít odnože státu na území jiných států. Právnické osoby, které jsou odnožemi třetích zemí, se tedy mohou dovolávat ochrany a záruk plynoucích ze základních práv, jsou-li tato práva slučitelná s jejich postavením právnických osob. Tribunál dospěl každopádně k závěru, že orgány neprokázaly, že dotčené banky skutečně byly odnožemi íránského státu, tj. entitami podílejícími se na výkonu veřejné moci nebo zajišťujícími veřejné služby pod dohledem úřadů; jejich činnosti byly obchodní povahy a podíl státu byl v každém případě menšinový.

35. *Rada* tvrdí, že oba tyto závěry Tribunálu jsou z právního hlediska nepodložené.

36. Pokud jde o první bod, Rada uznává, že právnické osoby mohou mít základní práva a že státy mohou mít procesní práva; avšak státy nemohou mít základní práva. Článek 34 EÚLP není procesní normou omezenou na tuto úmluvu. Státy musí respektovat základní práva těch, kteří podléhají jejich jurisdikci, avšak samy tato práva mít nemohou. Svrchovaný stát též nemůže podléhat jurisdikci jiného státu ve smyslu EÚLP. Unijní soudy nebyly určeny k řešení sporů mezi EU a třetími zeměmi ve věci práv posledně zmíněných zemí na vlastnictví. Ačkoli Smlouvy ani Listina neobsahují žádné výslovné ustanovení obdobné článku 34 EÚLP, tatáž zásada se musí uplatnit v unijním právu bez ohledu na to, zda dotčenými právnickými osobami jsou členské státy, třetí země nebo vládní organizace nebo jejich entity.

16 — V článku 85 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora Evropského společenství uhlí a oceli, ze dne 4. března 1953 (Úř. věst.3, s. 37), se prodloužení lhůt pohybovalo v rozmezí od jednoho dne, v případě účastníků řízení s bydlištěm nebo sídlem v Belgii, do dvou měsíců, v případě účastníků řízení s bydlištěm nebo sídlem mimo území Evropy.

17 — Viz rozsudky Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, body 35 až 46) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 33 až 44)

18 — Listina základních práv Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 389, dále jen „Listina“).

19 — Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

37. Pokud jde o druhý bod, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že zvláštní skutkový a právní kontext musí být důkladně posouzen s cílem určit, zda daná entita je vládní či nevládní. Komise OSN pro mezinárodní právo navrhla definice „státu“, které zahrnují státní instituce nebo jiné entity, jež vyvíjí činnost v rámci výkonu svrchované moci, včetně státních podniků nebo jiných entit vyvíjejících obchodní činnost. Rovněž Soudní dvůr rozhodl [20] ohledně pojmu stát, když shledal, že podpora poskytnutá veřejným podnikem může být přičtena státu s přihlédnutím k daným okolnostem a kontextu, včetně vazby mezi podnikem a státem; pouhá skutečnost, že veřejný podnik má podobu kapitálové společnosti podle obecného práva, nebrání tomu, aby podpora poskytnutá takovou společností byla přičitatelná státu. Tribunál též nezohlednil skutečnost, že ačkoli podíl íránské vlády je nyní pouze 20 % v Bank Mellat a 33 % v Bank Saderat Iran, má tato vláda přesto rozhodující vliv, jelikož ostatní podíly jsou široce rozptýleny.

38. Konečně Rada uvádí, že se její námitka nepřípustnosti žalob v prvním stupni vztahuje na všechny žalobní důvody uplatněné dotčenými bankami, neboť tyto banky se svými žalobami domáhaly zrušení rozhodnutí Rady o zmrazení jejich finančních prostředků, která představovala (byť odůvodněný) zásah do základního práva na vlastnictví.

39. Dotčené *banky* zaprvé tvrdí, že Tribunál učinil skutkové zjištění, které nelze zpochybnit v rámci kasačního opravného prostředku, že nebyly odnožemi íránského státu.

40. Zadruhé bylo uvedené skutkové zjištění každopádně správné. Žádný z předložených důkazů nesvědčil o jiném než menšinovém podílu státu. Navíc Rada nesprávně vyložila definice „státu“ podané Komisí pro mezinárodní právo. Tento orgán totiž uvedl, že by entity vyvíjející obchodní činnost mohly teoreticky být odnoží státu, pokud vykonávají veřejné funkce, ale dotčené banky žádné takové funkce nevykonávají. Věc Stardust je irelevantní, neboť nebylo prokázáno, že by některá z dotčených bank jednala na základě příkazů íránského státu. Ve věci Bank Mellat navíc Nejvyšší soud Spojeného království potvrdil, že tato banka nepodléhala vládnímu dohledu a nebyla odnoží státu [21].

41. Zatřetí mají dotčené banky za to, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení tím, že shledal, že se odnože třetích zemí mohou dovolávat ochrany a záruk plynoucích ze základních práv. Listina zaručuje práva „každému“. Kromě toho se zásada, na níž spočívá článek 34 EÚLP, v unijním právu neuplatní. Vysvětlení k článku 47 Listiny („Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“) jasně uvádí, že v právu Unie je ochrana širší než v EÚLP. Soudní dvůr navíc soustavně přiznával členským státům právo se před ním hájit.

42. Konečně, i kdyby se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení i nesprávného posouzení skutkového stavu, nemělo by to žádný vliv na napadené rozsudky. Stanovisko Rady je založeno na tom, že se dotčené banky v řízení v prvním stupni dovolávaly práva na vlastnictví. To se však týkalo pouze třetího žalobního důvodu v každé věci, který Tribunál nepřezkoumal. Všechny důvody, na jejichž základě Tribunál zrušil sporná opatření, se týkaly porušení procesních záruk, které bylo uplatněno mimo rámec lidských nebo základních práv, a Soudní dvůr uznal, že těchto záruk se státy mohou dovolávat.

43. Nesouhlasím s argumentem Rady, že státy (a jejich odnože) nemohou požívat základních práv.

20 — Rozsudek Francie v. Komise (C-482/99, EU:C:2002:294, dále jen „rozsudek Stardust“, body 55 až 57).

21 — *Bank Mellat (Appellant)* v *Her Majesty's Treasury (Respondent)* (č. 1) a (č. 2), [2013] UKSC 38, bod 66, a [2013] UKSC 39, body 15, 16 a 32.

44. Jak článek 34 EÚLP, tak věc Stardust se jeví být irelevantní. Tribunál správně podotkl, že článek 34 EÚLP je procesní normou se zvláštním účelem ve vztahu k řízení u Evropského soudu pro lidská práva, a nikoli výrazem obecné zásady použitelné i v unijním právu [22]. To, zda poskytnutí podpory může být přičteno členskému státu, nemá žádný vliv na to, zda má být entita, která takovou podporu poskytla, považována za odnož státu i pro jiné účely.

45. Kromě toho důvody, na jejichž základě Tribunál ve skutečnosti zrušil sporná opatření, jak poukázaly dotčené banky, se týkaly procesních záruk, kterých se může dovolávat každý účastník řízení, vůči němuž byla přijata omezující patření, bez ohledu na své postavení. Skutečnost, zda dotčené banky byly nebo nebyly odnožemi íránského státu, tedy nemá vliv na platnost důvodů ke zrušení [23].

46. Konečně, argument Rady, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že dospěl k závěru, že orgány neprokázaly, že dotčené banky byly odnoží státu, je irelevantní. Podle ustálené judikatury nemohou výtky týkající se pouze části odůvodnění rozsudku, která je nadbytečná, sloužit jako základ pro zrušení tohoto rozsudku [24]. Jak jasně vyplývá z napadených rozsudků [25], Tribunál posoudil skutečnost, zda dotčené banky byly skutečně odnožemi íránského státu, pouze pro úplnost poté, co odmítl argument Rady, že se dotčené banky nemohou dovolávat ochrany a záruk plynoucích ze základních práv.

47. Za těchto okolností není nutné zkoumat argument uplatněný dotčenými bankami, že Rada zpochybňuje skutkové zjištění učiněné Tribunálem.

Povinnost uvést odůvodnění

48. Tribunál měl za to [26], že bylo nutno vzít v úvahu nejen odůvodnění obsažené ve sporných opatřeních, ale i ony tři návrhy na přijetí omezujících opatření, které Rada dotčeným bankám poskytla. Omezující opatření se zakládala na těchto návrzích. Avšak třetí návrh v případě Bank Mellat a všechny tři návrhy v případě Bank Saderat Iran byly poskytnuty až po podání žalob a po úpravě návrhových žádání provedené v návaznosti na přijetí rozhodnutí 2010/644 a nařízení č. 961/2010. Mohly být tudíž zohledněny pouze při posuzování legality rozhodnutí 2011/783, prováděcího nařízení č. 1245/2011 a nařízení č. 267/2012.

49. Ve vztahu k Bank Mellat [27] shledal Tribunál celkem sedm důvodů k přijetí omezujících opatření (první čtyři byly uvedeny ve sporných opatřeních, poslední tři byly uvedeny v dvou návrzích poskytnutých dne 13. září 2010):

i) podle rozhodnutí 2010/413 a prováděcího nařízení č. 668/2010 je dotčená banka bankou ve vlastnictví státu;

ii) banka se podílí na jednání, které podporuje a usnadňuje íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket;

iii) banka poskytuje bankovní služby subjektům uvedeným na seznamech OSN nebo EU, subjektům jednajícím jejich jménem či podle jejich pokynů nebo subjektům jimi vlastněným či ovládaným;

22 — Viz též bod 61 stanoviska, které generální advokát Bot přednesl ve věci Rada v. Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

23 — Obecně viz body 57 až 75 stanoviska generálního advokáta Bota ave věci Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

24 — Viz zejména rozsudek Komise v. Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, bod 49).

25 — Viz úvodní část bodu 42 rozsudku Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39) a bod 40 rozsudku Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Viz rozsudky Bank Mellat v. Rada (EU:T:2013:39, body 63 až 65) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 61 až 63).

27 — Viz rozsudek Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, body 66 a 67).

iv) banka je mateřskou společností FEE Bank, která je uvedena v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1929 (2010);

v) banka poskytuje bankovní služby AEOI a společnosti Novin, vůči nimž přijala Rada bezpečnosti OSN omezující opatření;

vi) banka spravuje účty vrcholových řídících pracovníků AIO a jednoho íránského vedoucího pracovníka pro oblast nákupu;

vii) banka usnadňovala přinejmenším od roku 2003 přesun milionů dolarů na íránský jaderný program.

50. Tribunál měl za to, že první, čtvrtý a pátý důvod byly dostatečně podrobné na to, aby splnily podmínky vyžadované judikaturou, a sice poskytnout dotyčné osobě dostatečné informace pro zjištění, zda je akt opodstatněný, nebo zda je případně stižen vadou, a umožnit unijnímu soudu přezkoumat legalitu tohoto aktu, avšak druhý, třetí, šestý a sedmý důvod dostatečně podrobné nebyly.

51. V případě Bank Saderat Iran [28] bylo uvedeno pět důvodů (první čtyři jsou uvedeny ve sporných opatřeních a pátý je uveden pouze ve třetím návrhu na zařazení na seznam, přiloženém k duplice):

i) banka je ve vlastnictví íránského státu, (který podle různých aktů vlastní 94 % jejího kapitálu, nebo ji vlastní „zčásti“);

ii) banka poskytla finanční služby subjektům zajišťujícím dodávky pro íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, včetně subjektů uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1737 (2006);

iii) banka ještě v březnu roku 2009 vyřizovala platby a akreditivy pro DIO a pro IEI, na které se vztahovala omezující opatření;

iv) v roce 2003 vyřizovala banka akreditiv pro MEC, která byla zapojena do íránského jaderného programu;

v) banka poskytla finanční služby SIG.

52. Tribunál shledal, že první, třetí, čtvrtý a pátý důvod byly dostatečně podrobné. Měl za to, že druhý důvod není obecným tvrzením doplněným a ozřejměným následnými důvody, ale je spíše samostatným důvodem a jako takový je příliš neurčitý, neboť neupřesňuje totožnost subjektů, kterým údajně byly dané finanční služby poskytnuty.

53. Ve vztahu k druhému, třetímu, šestému a sedmému důvodu týkajícím se Bank Mellat a ve vztahu k druhému důvodu v případě Bank Saderat Iran tedy Rada nesplnila povinnost uvést odůvodnění ani povinnost sdělit těmto bankám skutečnosti zohledněné v jejich neprospěch [29].

54. *Rada* tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že každý z těchto důvodů posuzoval samostatně, namísto toho, aby je posoudil jako celek, a tudíž dospěl k nesprávnému závěru, že druhý a třetí důvod v případě Bank Mellat a druhý důvod v případě Bank Saderat Iran byly příliš neurčité na to, aby splňovaly povinnost uvést odůvodnění. Mezi uvedenými důvody existuje zjevně vzájemná spojitost: v případě Bank Mellat třetí důvod (poskytování bankovních služeb subjektům uvedeným na seznamech OSN nebo EU) blíže upřesňuje jednání uvedené ve druhém důvodu;

28 — Viz rozsudek Bank Saderat Iran v. Rada (EU:T:2013:59, body 64 až 73).

29 — Viz rozsudky Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, bod 77) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, bod 73).

v případě Bank Saderat Iran třetí a čtvrtý důvod (vyřizování plateb a akreditivů pro DIO a IEI a pro MEC) blíže upřesňují jednání zmíněné v druhém důvodu (poskytování finančních služeb subjektům zajišťujícím dodávky pro íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, včetně subjektů označených Spojenými národy). Výklad těchto důvodů ve vzájemném spojení tedy umožnil dotčeným bankám zjistit, zda byla sporná opatření opodstatněná, nebo zda byla stižena vadami, a soudům umožnil přezkum jejich legality. Přestože subjekty zapsané na seznamech nebyly jmenovitě označeny, dotčené banky mohly seznamy Organizace spojených národů a Evropské unie porovnat se svými seznamy klientů. Totéž platí i pro šestý důvod v případě Bank Mellat (správa účtů vrcholových řídících pracovníků AIO a jednoho vedoucího pracovníka pro oblast nákupu).

55. *Komise* souhlasí s výkladem uvedených důvodů ve vzájemném spojení a v jejich kontextu (včetně příslušných seznamů OSN subjektů, kterým dotčené banky neměly poskytovat služby). Každý důvod nemusí samostatně splňovat všechny podmínky plynoucí z povinnosti uvést odůvodnění. Pokud všechny důvody jako celek umožnily dotčeným bankám zjistit, zda některý z jejich klientů byl uveden na seznamu a zda sporná opatření jsou opodstatněná a nejsou stižena věcnými vadami a podávaly dostatečné informace na to, aby soudy mohly přezkoumat legalitu zařazení na seznamy, nemohla Rada nesplnit povinnost uvést odůvodnění.

56. *Spojené království* cituje pasáž rozsudku Soudního dvora ve věci *Kadi II*: „Z důvodu preventivní povahy dotčených omezujících opatření platí, že pokud je unijní soud v rámci přezkumu legality napadeného rozhodnutí […] toho názoru, že alespoň jeden z uvedených důvodů […] je dostatečně přesný a konkrétní, podložený a představuje sám o sobě dostatečný základ pro toto rozhodnutí, pak okolnost, že ostatní z těchto důvodů tento požadavek nesplňují, neodůvodňuje zrušení uvedeného rozhodnutí […]“ [30].

57. *Obě banky* jsou názoru, že je zásadní posuzovat důvody samostatně a že ty důvody, které jsou příliš neurčité, by neměly být následně zohledněny v rámci přezkumu případného nesprávného posouzení.

58. *Bank Mellat* uvádí, že v jejím případě byly druhý, třetí, šestý a sedmý důvod správně považovány za příliš neurčité. Druhý důvod (podíl na jednání, které podporuje a usnadňuje íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket) a třetí důvod (poskytování služeb subjektům uvedeným na seznamech OSN nebo EU, subjektům jednajícím jejich jménem či podle jejich pokynů nebo subjektům jimi vlastněným či ovládaným) neposkytují žádná bližší upřesnění. K tomu, aby dotčená banka zjistila, o které klienty se jedná, musela by za dlouhé období vyhledat nejen názvy subjektů zapsaných na seznamech OSN a EU, ale i „subjekty jednající jejich jménem či podle jejich pokynů, nebo subjekty jimi vlastněné či ovládané“, které nelze identifikovat na základě samotných seznamů, a jejichž počet by tedy potenciálně mohl být neomezený. Vzhledem k tomu, že Rada musela vědět, o které subjekty se jedná, mohla a měla je identifikovat. Z toho plyne, že druhý a třetí důvod zůstávají velmi neurčité, ať jsou posuzovány samostatně, nebo jako celek. Pokud jde o šestý důvod (správa účtů vrcholových řídících pracovníků AIO a jednoho vedoucího pracovníka pro oblast nákupu), jediným tvrzením Rady je to, že spisy dotčených bank obsahovaly údaje o totožnosti zaměstnavatelů klientů, avšak žádný důkaz nebyl předložen. Vzhledem k tomu, že Rada nezmínila sedmý důvod, musí se vycházet z předpokladu, že tento důvod považovala za příliš neurčitý.

59. *Bank Saderat Iran* uplatňuje podobné argumenty. Dodává, že pokud jde o třetí důvod (vyřizování plateb a akreditivů pro DIO a pro IEI) a čtvrtý důvod (vyřizování akreditivů pro MEC), nic neuvádí, zda jmenované subjekty představovaly vyčerpávající seznam či nikoli, a tato neurčitost je znásobena tím, že osoby uvedené na seznamech OSN byly uvedeny „mezi“ těmi subjekty, na které se vztahuje druhý důvod [poskytování finančních služeb subjektům zajišťujícím dodávky pro íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, včetně subjektů uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1737 (2006)].

30 — Rozsudek Komise v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, dále jen „rozsudek Kadi II“, bod 130).

60. Jsem názoru, že stanovisko zaujaté orgány a Spojeným královstvím je v zásadě správné: jsou-li důvody uvedeny posloupně, musí být vykládány společně a po sobě jdoucí důvody se mohou vzájemně podkládat a vysvětlovat. To platí obzvláště pro důvody uvedené v samotných sporných opatřeních, které jsou pro každou z dotčených bank obsaženy v jednom odstavci. Totéž však platí i pro důvody uvedené samostatně (jako jsou důvody uvedené ve sporných opatřeních a ve včas poskytnutých návrzích seznamů), neboť je zřejmé, že povinností orgánů je uvést důvody, které vykládány v jejich kontextu poskytnou dotčeným stranám i unijním soudům dostatečné informace [31]. Jak správně uvedlo Spojené království, stačí však náležitě uvést jediný důvod takovéhoto druhu.

61. Proto připouštím, že ačkoli je druhý důvod bezpochyby sám o sobě neurčitý, je každopádně objasněn následnými důvody (pátým, či šestým důvodem ve věci Bank Mellat; třetím, čtvrtým a pátým důvodem ve věci Bank Saderat Iran) a měl být posouzen společně s nimi. Z toho vyplývá, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, pokud jde o metodu posuzování povinnosti uvést odůvodnění.

62. Následně nebyl ve věci Bank Saderat Iran druhý důvod (poskytování finančních služeb subjektům zajišťujícím dodávky pro íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, včetně subjektů uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1737 (2006)) příliš neurčitý při jeho výkladu ve spojení s třetím, čtvrtým a pátým důvodem, které uváděly čtyři konkrétní subjekty. V této souvislosti nevyvolává žádnou nejistotu ani zmínka o subjektech uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1737 (2006) „mezi“ subjekty, na které se vztahuje druhý důvod. Ačkoli třetí, čtvrtý a pátý důvod nepochybně upřesňují druhý důvod, tento posledně zmíněný důvod však k ostatním důvodům nic nedodává, ani je sám o sobě neupřesňuje. To je důvodem pro to, že ačkoli jsem názoru, že Tribunál měl shledat, že tento druhý důvod vymezoval rámec pro třetí, čtvrtý a pátý důvod, které Tribunál považoval za řádně uvedené, tento nesprávný přístup nemůže být důvodem ke zrušení napadeného rozsudku.

63. Pokud jde o Bank Mellat, souhlasím s touto bankou, že třetí důvod (poskytování bankovních služeb subjektům uvedeným na seznamech OSN nebo EU, subjektům jednajícím jejich jménem či podle jejich pokynů nebo subjektům jimi vlastněným či ovládaným) dostatečně neupřesňuje druhý důvod (jednání, které podporuje a usnadňuje íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket). Ačkoli pro dotčenou banku nemuselo být příliš obtížné zjistit, zda mezi její klienty patří subjekty, které jsou skutečně zapsány na seznamech, daleko obtížnější pro ni mohlo být v případě záporného výsledku prvního ověření v praxi ověřit, zda její klientela zahrnuje subjekty jednající jménem či podle pokynů těchto subjektů zařazených na seznamech, nebo subjekty jimi vlastněné či ovládané. Rada navíc pravděpodobně znala dotyčné subjekty a mohla jejich totožnost zpřístupnit. Tím, že tak Rada neučinila, neposkytla dotčené bance dostatečné údaje, které by jí umožnily využít práva na obhajobu a Tribunálu přezkum legality. Je pravda, že se dotčené banky v projednávaných věcech rozhodly napadnout své zařazení na seznamy, to však nic nemění na skutečnosti, že nedostatek údajů může ztížit rozhodování potenciálního žalobce, zda má přijmout toto rozhodnutí, nebo ztížit vyvrácení (právě v takové žalobě) tvrzení, které je vyjádřeno neurčitě.

64. Tribunál však shledal, že pátý důvod (bankovní služby poskytované AEOI a Novin) byl řádně uveden a Bank Mellat tento závěr nezpochybnila. Stejně jako v případě Bank Saderat Iran lze tedy i zde dospět k závěru, že druhý, třetí a pátý důvod splňují při jejich výkladu ve vzájemném spojení povinnost uvést odůvodnění, i když druhý a třetí důvod nemohou samy tuto povinnost splnit a posledně zmíněný důvod odůvodnění ničím neobohacuje.

31 — Viz rozsudek Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, body 70 a 71).

65. Pokud jde o šestý důvod (správa účtů vrcholových řídících pracovníků AIO), souhlasím, že aby mohl argument Rady obstát, musela by podložit své tvrzení, že spisy dotčených bank obsahují údaje o totožnosti zaměstnavatelů klientů. Navíc existence či neexistence takovéto informace je skutkovou otázkou, o které Soudní dvůr nemůže rozhodovat v rámci kasačního opravného prostředku. Konečně, jak na to poukazuje dotčená banka, Rada zřejmě nezpochybňuje rozsudek v části, v níž Tribunál shledal sedmý důvod příliš neurčitým.

66. Ačkoli sdílím názor Rady, že důvody musí být posuzovány jako celek, nemám za to, že by Rada uvedla jakýkoli pádný důvod ke zrušení napadených rozsudků.

Přístup ke spisu

67. Po prvním zařazení dotčených bank na seznamy, dne 26. července 2010, a před přezkumem tohoto zařazení dne 25. října 2010, poskytla Rada dne 13. září 2010 Bank Mellat a dne 28. října 2010 Bank Saderat Iran dva návrhy na zařazení předložené členskými státy. Třetí návrh byl oběma bankám poskytnut v přílohách k duplikám předloženým u Tribunálu v červnu 2011. Dotčené banky však měly předložit připomínky k rozhodnutí 2010/413 a k prováděcímu nařízení č. 668/2010 do 15. září 2010.

68. V napadených rozsudcích [32] Tribunál uvedl, že třetí návrh v případě Bank Mellat a všechny tři návrhy v případě Bank Saderat Iran byly poskytnuty až po předložení připomínek k rozhodnutí 2010/413 a k prováděcímu nařízení č. 668/2010 a až po přijetí rozhodnutí 2010/644 a nařízení č. 961/2010. Dále Tribunál dodal, že má-li Rada v úmyslu přijmout omezující opatření na základě skutečností poskytnutých členským státem, je povinna před přijetím uvedených opatření zajistit, že dané skutečnosti mohou být dotyčnému subjektu oznámeny s dostatečným předstihem, aby mohl účelně vyjádřit své stanovisko. V projednávaných věcech neměly dotčené banky příležitost vyjádřit stanovisko ve vztahu k návrhům poskytnutým po 15. září 2010.

69. V rámci kasačního opravného prostředku *Rada* tvrdí, že Tribunál dospěl z judikatury, podle níž musí být určenému subjektu sděleny skutečnosti svědčící v jeho neprospěch a musí mu být umožněno užitečně vyjádřit stanovisko k těmto skutečnostem [33], k nesprávnému závěru, že seznamy navržené členskými státy měly být dotčeným bankám poskytnuty. Tato judikatura spadá do doby, kdy k zařazení osob a subjektů na seznamy nebyly uváděny žádné zvláštní důvody. Tyto důvody však nyní uváděny jsou: nic tedy neodůvodňuje, aby návrhy na zařazení na seznam musely být v případě, že jsou obsaženy v odůvodnění, poskytnuty samostatně, a to ani v případě, že tyto návrhy v odůvodnění obsaženy nejsou, neboť nelze mít za to, že Rada z nich vycházela. Tribunál měl spíše uplatnit judikaturu, podle které v případě, že byly sděleny dostatečně přesné informace, umožňující dotyčnému subjektu účinně uplatnit stanovisko ke skutečnostem zohledněným Radou v jeho neprospěch, nezahrnuje zásada dodržování práva na obhajobu povinnost Rady poskytnout z vlastního podnětu přístup k dokumentům obsaženým v jejím spisu [34]. Údaj obsažený v odůvodnění každopádně stačil k tomu, aby dotčené banky mohly vyjádřit své stanovisko.

70. *Spojené království* cituje rozsudek Kadi II [35]: „[…] dodržení práva na obhajobu a práva na účinnou soudní ochranu vyžaduje, aby […] příslušný unijní orgán sdělil dotyčné osobě […] přinejmenším shrnutí důvodů […], aby této osobě bylo umožněno hájit svá práva […]“. Podle citovaného rozsudku musí být spíše než návrh na zařazení na seznam sděleno shrnutí důvodů. Návrh na zařazení by měl význam pouze tehdy, pokud by se shrnutí důvodů od něj odchylovalo.

32 — Viz rozsudky Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, body 78 až 96) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 74 až 90).

33 — Rozsudek Organizace Mudžáhidů íránského lidu v. Rada (T-228/02, EU:T:2006:384, dále jen „rozsudek OMPI“, bod 93).

34 — Rozsudek Bank Melli Iran v. Rada (T-390/08, EU:T:2009:401, bod 97).

35 — Rozsudek Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 111).

71. Dotčené *banky* tvrdí, že přístup Rady je v zásadě chybný. Skutečnosti svědčící v neprospěch musí být „sděleny […], pokud možno současně s přijetím nebo co možná nejdříve po přijetí původního rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků“ [36]. Skutečnost, že spisy obsahovaly pouze návrhy na zařazení na seznam, ani tvrzení, že by tyto návrhy nebyly dotčeným bankám nijak užitečné, nemůže Radu zbavit povinnosti tyto návrhy poskytnout. Bylo na dotčených bankách, a nikoli na Radě, aby zhodnotily, co může být pro připomínky, jež měly být předloženy, užitečné. Navíc návrhy na zařazení na seznam obsahovaly tvrzení, která vzhledem k tomu, že nebyla uvedena v odůvodnění, měla být sdělena, a jelikož jsou jedinými skutečnostmi svědčícími v neprospěch obsaženými ve spise, nemohly být při žádosti o přístup zadrženy, tak, jak k tomu došlo. Subjekt zařazený na seznam nemůže posouzení Rady zpochybnit, aniž by došlo ke zpřístupnění podpůrných dokumentů. V projednávaných věcech se odůvodnění lišilo od návrhů na zařazení na seznam a dotčené banky neměly až do určitého stadia řízení žádnou představu o obsahu spisu.

72. S odvoláním se na rozsudek Kadi II tvrdí dotčené banky zaprvé to, že v ustálené judikatuře Soudní dvůr uvedl, že určený subjekt má právo na přístup ke spisu [37] a ke všem skutečnostem zohledněným Radou v jeho neprospěch v rozhodnutí, kterým byl určen. Rada netvrdí, že jí ve sdělení bránily důvody související s důvěrností. Za okolností věci pana Kadiho (který již byl určen OSN a EU jej zapsala na seznam z důvodu opatření „průběžného sledování“) může být sdělení shrnutí důvodů OSN dostačující. Naproti tomu v projednávaných věcech jednala Unie v rámci své autonomní sankční pravomoci a měla sdělit všechny skutečnosti svědčící v neprospěch.

73. Rada se tedy podle mého chápání věci snaží zjistit, zda závěr Tribunálu, že Rada porušila právo dotčených bank na obhajobu, když jim neposkytla seznamy navrhované členskými státy, což by jim umožnilo předložit k těmto návrhům připomínky, byl správný.

74. Je nesporné, že všechny navrhované seznamy byly nakonec dotčeným bankám poskytnuty, že některé z nich jim nebyly poskytnuty v dostatečném časovém předstihu, aby mohly předložit připomínky k rozhodnutí 2010/413 a prováděcímu nařízení č. 668/2010 ve lhůtě stanovené na 15. září 2010, nebo že ty navrhované seznamy, které nebyly poskytnuty včas, neobsahovaly, až na jednu výjimku, skutečně žádný dodatečný důkaz nebo informaci oproti odůvodnění ve sporných opatřeních. Uvedenou výjimkou je třetí návrh týkající se Bank Saderat Iran, v němž bylo uvedeno, že tato banka poskytovala finanční služby SIG, subjektu určenému OSN a EU. Pouze s ohledem na tuto informaci mohlo mít dřívější sdělení skutečně dopad na možnost předložit připomínky.

75. Souhlasím však s dotčenými bankami, že měly mít včas přístup k celému spisu, o který se Rada opírala, přinejmenším v rozsahu, v němž nešlo o důvěrné údaje [38], aby mohly předložit připomínky. Bez plného přístupu přinejmenším k nedůvěrným údajům ve spisu, na kterých se zakládaly návrhy jejich zařazení na seznam, si dotčené banky nemohly být jisty, že jsou jejich připomínky úplné.

76. Radě nepřísluželo ani rozhodnout, jaké údaje byly či nebyly pro vyjádření dotčených bank důležité [39]. Skutečnost, že návrhy, které nebyly poskytnuty včas, s výjimkou odkazu na SIG obsaženého ve třetím návrhu týkajícím se Bank Saderat Iran, neobsahovaly žádný údaj, který dosud nebyl dotčeným bankám znám, nemůže odůvodnit jejich zadržení nebo jejich opožděné sdělení. Dotčené banky o tom nemohly vědět, dokud se s návrhy neseznámily.

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

37 — Rozsudky Rada v. Fulmen a Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, dále jen „rozsudek Fulmen“, bod 60) a Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 99).

38 — V projednávaných věcech nevyvolávají zřejmě návrhy na zařazení na seznam žádný problém z hlediska důvěrnosti, který by mohl odůvodnit jakoukoli výhradu při jejich poskytnutí. Neobsahují žádnou dodatečnou informaci oproti souhrnu důvodů pro zařazení dotčených bank na seznam, jak to uvádějí napadené rozsudky (body 49 a 57 tohoto stanoviska). Viz též bod 147 a násl. tohoto stanoviska.

39 — Nevylučuji možnost, že Rada mohla rozhodnout, že bude vycházet pouze z některých údajů obsažených ve spise, které bude považovat za dostatečné k podložení důvodů k zařazení dotčených bank na seznam. V takovém případě by však došlo k zásahu do práva n obhajobu, pokud by se Rada následně v případě žaloby rozhodla vycházet z jiných údajů, které byly původně utajeny, a k nimž se tudíž banky nemohly vyjádřit.

77. Konečně z judikatury, kterou citovala samotná Rada, jasně vyplývá, že „[na žádost dotyčné osoby je] Rada povinna poskytnout přístup ke všem nedůvěrným správním dokumentům týkajícím se dotčeného opatření“ [40], a Rada v písemných podáních v řízení v prvním stupni uvedla, že si dotčené banky vyžádaly doplňující informace ke spisu. „Zásada souhlasu původce“, na kterou Rada odkazovala ve svých písemnostech, ale neodkazovala na ni v rámci kasačního opravného prostředku, nemůže podle mého názoru přiznat jakoukoli důvěrnost, pro účely dodržení práva subjektu, jehož finanční prostředky mají být zmrazeny, takovému dokumentu, jehož jediným obsahem je chování nebo domnělé chování dotyčného subjektu. Tento obsah nemůže být ve vztahu k tomuto subjektu důvěrný.

78. Jsem proto názoru, že argument Rady nepoukázal v tomto ohledu na žádné nesprávné právní posouzení v napadených rozsudcích.

K vadám posouzení provedeného Radou

79. V rámci prvního žalobního důvodu uplatněného v řízení v prvním stupni dotčené banky tvrdily, že Rada skutečně nezkoumala okolnosti projednávaných věcí, ale omezila se na schválení návrhů předložených členskými státy. Tato vada se podle nich dotýká jak původního posouzení, tak pravidelného přezkumu omezujících opatření.

80. Při posuzování tohoto argumentu [41] Tribunál zdůraznil, že se Rada musí ujistit, že napadená opatření jsou odůvodněná. Při přijetí prvního aktu je Rada povinna posoudit, zda jsou informace a důkazy, které jí byly na základě čl. 23 odst. 2 rozhodnutí 2010/413 předloženy členským státem, relevantní a opodstatněné. Při přijímání následných aktů týkajících se téhož subjektu je Rada povinna v souladu s článkem 24 přezkoumat nutnost ponechání uvedených opatření v platnosti s ohledem na připomínky předložené tímto subjektem. V projednávaných věcech nic nenasvědčuje tomu, že Rada prověřila relevanci a opodstatněnost dokumentů, které jí byly předloženy před přijetím původních aktů, kterými byly dotčené banky zařazeny na seznam; naopak chybný údaj o tom, že dotčená banka je vlastněna státem, nasvědčoval tomu, že k žádnému ověření nedošlo. Z toho plyne, že „při přijetí rozhodnutí 2010/413 a prováděcího nařízení č. 668/2010 Rada nedodržela povinnost prověřit relevanci a opodstatněnost informací a důkazů ohledně žalobkyně, které jí byly předloženy, čímž jsou uvedené akty stiženy protiprávností“. V následných opatřeních však Rada chybná tvrzení opravila a odpověděla na připomínky dotčených bank, čímž ukázala, že okolnosti přezkoumala s ohledem na tyto připomínky.

81. Tribunál však neupřesnil, o které z důvodů neplatnosti uvedených v čl. 263 druhém pododstavci SFEU (nedostatek příslušnosti, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smluv nebo jakéhokoli právního předpisu týkajícího se jejich provádění anebo zneužití pravomoci) opřel svůj závěr, že původní opatření byla stižena protiprávností. Na žádost Soudního dvora vyjádřily účastnice řízení o kasačním opravném prostředku své stanovisko k této otázce.

82. *Rada* tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že při přijetí původního aktu, kterým se ukládají omezující opatření, uvedl, že je Rada povinna prověřit relevanci a opodstatněnost informací a důkazů, které jí předložily členské státy. Jaké informace a důkazy mají být předloženy k prokázání, že k tomuto prověření skutečně došlo? Navíc důkaz o tom, že se dotčené banky podílely na íránském šíření jaderných zbraní, pocházel z tajných zdrojů, k nimž členové Rady jako celek neměli přístup, takže nemohli takové prověření provést, a závěr, který z toho Tribunál vyvodil, je tedy irelevantní.

40 — Rozsudek Bank Melli Iran v. Rada (T-390/08, EU:T:2009:401, bod 97).

41 — Viz rozsudky Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, body 97 až 104) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 91 až 98).

83. Pokud jde o právní základ zrušení, Rada poukazuje na to, že se žalobní důvody uplatněné dotčenými bankami zakládaly na důvodech, které spadají pod „porušení podstatných formálních náležitostí“. Vadou zjištěnou Tribunálem však nebylo porušení povinnosti uvést odůvodnění nebo práva na obhajobu nebo práva na účinnou soudní ochranu. Tato práva nelze uplatnit předtím, než je přijato původní rozhodnutí o zmrazení finančních prostředků; účinek překvapení, který je zásadní pro účinnost daného opatření, musí být zachován [42]. Práva na obhajobu a na účinnou soudní ochranu mohou být porušena až po přijetí tohoto rozhodnutí. Každopádně žádná „podstatná formální náležitost“ Radě neukládá, aby prověřila relevanci a opodstatněnost informací, které jí byly předloženy na podporu návrhu omezujících opatření [43].

84. Dotčené *banky* tvrdí, že Tribunál neměl za to, že ze spisů musí být patrné, že došlo k prověření, ale pouze že prověření provedeno nebylo. Rada nepopírá povinnost prověřit relevanci a opodstatněnost informací a důkazů, které jí byly předloženy, ani skutečnost, že žádné takové prověření neprovedla; tvrdí, že takové prověření provést nemohla z důvodu obav ohledně důvěrnosti. Tribunál poukázal na nedostatek důkazů, které by dokládaly, že Rada provedla jakékoli náležité prověření, k učinění závěru, že žádné takové prověření Rada neprovedla. Jestliže tvrzené důkazy pocházely z tajných zdrojů, ke kterým Rada jako celek neměla přístup, tak tyto důkazy nemohly být zcela zřejmě prověřeny. Dotčené banky byly tedy na příslušné seznamy zařazeny na základě důkazů, které autor rozhodnutí neměl k dispozici a které nebyly poskytnuty ani dotčeným bankám ani Soudnímu dvoru.

85. Pokud jde o právní základ zrušení, dotčené banky mají za to, že vzhledem k neprověření relevance a opodstatněnosti informací a důkazů svědčících v neprospěch se Rada (i) dopustila nesprávného posouzení nebo porušila právo na obhajobu (porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv) a (ii) neprovedla předchozí posouzení návrhu seznamu (porušení podstatných formálních náležitostí).

86. Podle čl. 20 odst. 1 písm. b) a čl. 23 odst. 2 rozhodnutí 2010/413 je Rada odpovědná za zápisy na seznam těch osob a subjektů, jejichž finanční prostředky mají být zmrazeny. Tuto odpovědnost nemůže přenést na členské státy. Rada a členské státy musí jednat v duchu loajální spolupráce a zaručit, že pouze osoby splňující předepsaná kritéria budou zapsány na seznam uvedený v příloze II. Vada, kterou je stiženo posuzování vyžadované pro uplatnění uvedených ustanovení, má povahu porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv.

87. Úloha náležející Radě musí být též posuzována z hlediska rozsudku Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518), a zejména s ohledem na povinnost uvedenou v bodech 114 a 115 tohoto rozsudku: (i) „důsledně a nestranně přezkoumat opodstatněnost uváděných důvodů [pro zařazení určité osoby nebo subjektu na seznam] ve světle těchto připomínek a případných skutečností, které svědčí ve prospěch dotyčné osoby a které jsou k těmto připomínkám přiloženy“, pokud s ohledem na připomínky určené osoby se rozhodne ji ponechat n seznamu; a (ii) vyhodnotit potřebu požádat Výbor pro sankce Rady bezpečnosti, a prostřednictvím tohoto výboru též člena OSN, o poskytnutí důvěrných i nedůvěrných informací a důkazů, které příslušnému orgánu Evropské unie umožní splnit povinnost důsledného a nestranného přezkumu. Alespoň některé skutečnosti svědčící v neprospěch musí být poskytnuty soudu Evropské unie, aby mohl ověřit „při přezkumu legality důvodů, o které se opírá rozhodnutí o zápisu nebo ponechání jména určité osoby na seznamu, že se toto rozhodnutí opírá o dostatečně pevný skutkový základ“. V bodě 118 uvedeného rozsudku se jasně

42 — Rozsudek Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, dále jen „rozsudek Kadi I“, body 338 až 341).

43 — Článek 3 odst. 4 jednacího řádu Rady stanoví: „Na předběžný pořad jednání mohou být zařazeny pouze body, k nimž byla členům Rady a Komisi zaslána dokumentace nejpozději ke dni odeslání tohoto pořadu jednání“. Neupřesňuje však, že konkrétní dokumenty jsou vyžadovány pro konkrétní rozhodnutí.

uvádí, že tyto povinnosti jsou „procesními zárukami“; musí tedy být podstatnými formálními náležitostmi ve smyslu článku 263 SFEU. Je tedy třeba mít za to, že vada zjištěná Tribunálem musí spadat pod stejný právní důvod zrušení jako porušení povinností, na které Soudní dvůr poukázal ve věci Kadi II.

88. Dotčené banky se však ve své argumentaci odvolávají na rozsudek Europäisch-Iranische Handelsbank v. Rada [44] na podporu odlišného závěru, že Rada je povinna prověřit informace a důkazy, které jsou jí předloženy na podporu návrhu na zařazení na seznam, a že nesplnění této povinnosti odpovídá zjevně nesprávnému posouzení, které je třeba považovat za porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv.

89. Nic z výše uvedeného však nevylučuje závěr, že pochybením Rady došlo k porušení práva dotčených bank na obhajobu, které zahrnuje povinnost umožnit přístup ke spisu a logicky ověřit, zda spis obsahuje minimální požadované informace. Porušení práva na obhajobu je porušením obecných právních zásad, které jsou právními normami týkajícími se provádění Smluv.

90. *Komise* nesouhlasí s tím, že procesní spis musí prokázat, že Rada prověřila relevanci a opodstatněnost důkazů, které jí byly předloženy před přijetím příslušných aktů. Nesprávný údaj ve spise též nemůže svědčit o tom, že k prověření nedošlo. Činnosti související se šířením jaderných zbraní jsou svojí povahou ilegální, takže shromážděné důkazy musí být přísně tajné, aby se zabránilo ohrožení mezinárodní spolupráce a osob, které informace získávají. Vzhledem k tomu, že přezkum těchto informací Radou musí vykazovat stejný stupeň důvěrnosti, Tribunál nemůže konstatovat, že k žádnému prověření nedošlo. Navíc zařazení dotčených bank na seznam je objektivně věrohodné: jedná se o důležité íránské banky s širokým celosvětovým zastoupením, které skutečně ovládá íránská vláda; dotčené banky nepopírají své obchodní vztahy s některými subjekty zapsanými na seznamu; a byly uvedeny Radou bezpečnosti. Vzhledem k tomu nelze mít za to, že se zástupci členských států spoléhají pouze na návrhy jiných členských států, jak to naznačuje Tribunál.

91. Pokud jde o právní základ zrušení, Komise se ztotožňuje s Radou a dodává, že v rozsudku *Europäisch-Iranische Handelsbank v. Rada* (T-434/11, EU:T:2013:405) Tribunál zkoumal obdobný argument v části nadepsané „nesprávné posouzení“. Použitým právním základem bylo tedy „porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv“. Tím, že Rada neposoudila informace, které jí byly v projednávaných věcech poskytnuty, nebylo porušeno právo dotčených bank na obhajobu, nebyla vyloučena možnost podat žalobu ani nebyla porušena institucionální pravidla upravující jednání Rady.

92. Rovněž v souvislosti s právním základem má *Spojené království* za to, že jím může být pouze „porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv“. Argumentace Tribunálu se týkala způsobu, jakým Rada přijala rozhodnutí, a nikoli procesních aspektů (jako je odůvodnění aktů nebo právo být vyslechnut), které vyšly najevo až po přijetí rozhodnutí. Sporná opatření jsou právními normami týkajícími se provádění Smluv. Pokud v jiných souvislostech příslušný orgán nesprávně uplatní právo, dopustí se nesprávného posouzení skutkového stavu nebo zneužije své pravomoci, bude jeho rozhodnutí zrušeno z důvodu nesprávného posouzení. Jakékoli nesprávné právní posouzení při přijetí omezujících opatření uložených dotčeným bankám by tedy bylo porušením právních pravidel, která opravňují k přijetí takovýchto opatření.

93. Považuji za nutné vyjasnit nejprve otázku základu, o který Tribunál opřel rozhodnutí, že nesplnění „povinnosti prověřit relevanci a opodstatněnost informací a důkazů uplatněných vůči žalobkyni, které jí byly poskytnuty“, ze strany Rady mělo za následek to, že původní opatření „byla stižena protiprávností“.

44 — Viz rozsudek Europäisch-Iranische Handelsbank v. Rada (T-434/11, EU:T:2013:405, body 166 až 170), na který Soudní dvůr odkazoval v otázkách položených účastnicím řízení (viz bod 81 výše).

94. Podle mého názoru může být základem pouze porušení podstatných formálních náležitostí nebo porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv (tj. v projednávaných věcech povinnost správně posoudit skutkový stav). Tím, že se Tribunál danou otázkou zabýval v části nadepsané obecně „porušení povinnosti uvést odůvodnění, porušení práva žalobkyně na obhajobu a jejího práva na účinnou soudní ochranu“, se podle všeho domníval, že se tato otázka týká porušení podstatných formálních náležitostí.

95. Vše však nasvědčuje tomu, že nic v judikatuře neumožňuje mít za to, že prověření relevance a opodstatněnosti informací a důkazů před prvním zařazením na seznam – jež je bezpochyby mimořádně žádoucí v zásadě vždy, kdy to dovolují dané okolnosti – představuje podstatnou formální náležitost přijetí rozhodnutí. Pokud by tomu tak bylo, jakékoli neposouzení *všech* skutečností svědčících na podporu důvodu k přijetí opatření by automaticky mohlo vést ke zrušení tohoto opatření. Je tedy vhodnější posoudit danou otázku na základě toho, že jakékoli opomenutí v tomto směru by mohlo značně zvýšit riziko nesprávného posouzení, které by mohlo představovat porušení právního předpisu týkajícího se provádění Smluv.

96. Jiný přístup by mohl spočívat v názoru, že opomenutí ze strany Rady pečlivě prozkoumat návrhy seznamu, které jí byly poskytnuty, vedlo k porušení práva dotčených bank na obhajobu. Podle ustálené judikatury dodržování práva na obhajobu v každém řízení vedeném vůči osobě, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu do jejího právního postavení, je základní zásadou unijního práva, která musí být zaručena, i když neexistuje žádná právní úprava týkající se takového řízení, a osobám kterým jsou určena rozhodnutí významně ovlivňující jejich zájmy, musí být umožněno užitečně vyjádřit jejich stanovisko [45], a toto právo je podstatnou procesní náležitostí [46]. Pokud Rada sama neprověřila důkazy předložené na podporu návrhů na zařazení na seznam, dotčeným bankám jasně nebylo umožněno, aby k těmto důkazům užitečně vyjádřily své stanovisko.

97. Neexistence přezkumu relevance a opodstatněnosti důkazů před přijetím původního rozhodnutí však logicky nemůže porušit právo osoby, která je rozhodnutím dotčena, na obhajobu, ledaže by tato osoba (čemuž tak v projednávaných věcech není) měla právo být vyslechnuta před přijetím původního rozhodnutí [47]. Jaké informace nebo důkazy mohly nebo měly být dotčeným bankám zpřístupněny v následném stadiu, nebo poskytnuty Tribunálu, je zcela jinou otázkou. Jak uvádí Rada, původní rozhodnutí musí mít účinek překvapení [48]. Dotčené banky měly od okamžiku, kdy byly legitimovány k napadení těchto rozhodnutí, možnost poukázat na jakékoli opomenutí související s posouzením. Jejich právo na obhajobu tedy nebylo dotčeno interními nedostatky v dřívějším rozhodovacím procesu.

98. Jsem proto názoru, že výtky procesního rázu, které Tribunál vznesl ohledně neposouzení relevance a opodstatněnosti informací a důkazů předložených na podporu návrhů na zařazení na seznam, nemohly být samostatným důvodem ke zrušení obou předmětných aktů. To však neznamená, že by tyto výtky nebyly opodstatněné, ale považuji za vhodnější mít za to, že neexistence jakéhokoli údaje svědčícího o tom, že Rada posoudila relevanci nebo opodstatněnost informací nebo důkazů, které měla k dispozici, bylo skutečností, která mohla být zohledněna při přezkumu věcné kvality posouzení Rady.

45 — Viz zejména rozsudek Komise v. Lisrestal a další (C-32/95 P, EU:C:1996:402, bod 21 a citovaná judikatura).

46 — Viz zejména rozsudek Komise v. Itálie (31/69, EU:C:1970:10, bod 13). Z této zásady však existují určité výjimky (viz zejména rozsudek Parlament v. Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, body 57 až 60), tj. věc, ve které dočasné přidělení unijního úředníka na dočasné místo spadající do diskreční pravomoci určité politické skupiny mohlo být ukončeno, aniž byl dotyčný úředník vyslechnut, když skupina ztratila v dotyčného úředníka důvěru.

47 — Ačkoli jsem zmínila připomínky, které vyjádřil Lord Sumption ve věci Bank Mellat v. Her Majesty's Treasury (č. 2), již uvedené v poznámce pod čarou 21, bod 32 a násl., tyto připomínky byly vyjádřeny v jiném procesním rámci. Osobně nejsem ochotna vyloučit možnost, že by za zcela výjimečných okolností nemusel mít účinek překvapení zásadní význam. (Například tehdy, když byl podezřelý již zákonně zadržen, a tudíž nemůže před zařazením na seznam převést finanční prostředky.) Je však zcela zřejmé, že účinek překvapení bude zpravidla nutný k zajištění účinnosti.

48 — Viz bod 83 a poznámka pod čarou 42 tohoto stanoviska; viz též rozsudek Bank Melli Iran v. Rada (C-548/09 P, EU:C:2011:735, bod 90).

99. Jsem tedy názoru, že důvod uplatněný Radou v jejím kasačním opravném prostředku je opodstatněný v tom rozsahu, v němž Tribunál chybně považoval neposouzení relevance a opodstatněnosti informací a důkazů předložených na podporu návrhů na zařazení na seznam za protiprávnost, kterou jsou stižena původní opatření. Tento závěr však jako takový neznamená, že by napadené rozsudky mohly být zrušeny již z tohoto důvodu. Otázky související s nedostatkem důkazů (nebo neposouzením důkazů) jsou nadneseny i v rámci následujícího důvodu kasačního opravného prostředku.

Zjevně nesprávné posouzení Radou

100. Dotčené banky v řízení v prvním stupni tvrdily, že důvody uplatněné Radou nesplňovaly podmínky uvedené v rozhodnutí 2010/413, nařízení č. 423/2007, nařízení č. 961/2010 a nařízení č. 267/2012 a nebyly podloženy důkazy. Rada se tudíž dopustila nesprávného posouzení tím, že vůči dotčeným bankám přijala omezující opatření na základě těchto důvodů.

101. V obou rozsudcích [49] Tribunál připomněl svoji judikaturu [50], podle které soudní přezkum legality aktu, kterým byla přijata omezující opatření vůči určitému subjektu, zahrnuje posouzení skutečností a okolností, které jsou uplatňovány k jeho odůvodnění, stejně jako ověření důkazů a informací, na nichž je toto posouzení založeno. V případě sporu přísluší Radě tyto důkazy a informace předložit unijnímu soudu za účelem jejich ověření. Tribunál z tohoto hlediska posoudil, zda tyto důvody, které nebyly příliš neurčité, byly řádně opodstatněné.

102. *Pokud jde o rozsudek týkající se Bank Mellat* [51], Tribunál rozhodl, že první důvod (banka vlastněná státem, který byl uplatněn pouze v rozhodnutí 2010/413 a v nařízení č. 668/2010), je nesprávný a nemůže odůvodňovat omezující opatření přijatá v těchto aktech.

103. Pokud jed o čtvrtý důvod (propojení s FEE Bank, uvedenou v rezoluci Rady bezpečnosti), rezoluce 1929 odůvodňovala zařazení FEE Bank pouze z důvodu údajné role, kterou hrála Bank Mellat v šíření jaderných zbraní, stejným způsobem jako v zásadě v sedmém důvodu (usnadňování přinejmenším od roku 2003 přesunu milionů dolarů na íránský jaderný program). Tento důvod byl založen na pouhých tvrzeních, nelišil se od důvodů, které se týkaly samotné Bank Mellat, a nemohl odůvodňovat omezující opatření přijatá vůči ní.

104. Pokud jde o pátý důvod (bankovní služby poskytované AEOI a Novin), žádná informace ani důkaz nesvědčí o tom, že by Bank Mellat poskytovala služby AEOI. Dotčená banka připustila, že poskytovala služby Novin, avšak vysvětlila, že v poskytování těchto služeb ustala v okamžiku, kdy byla vůči Novin přijata omezující opatření. Přispívaly tyto služby k šíření jaderných zbraní ve smyslu rozhodnutí 2010/413, nařízení č. 423/2007, nařízení č. 961/2010 a nařízení č. 267/2012? Otázkou bylo, zda dotčená banka jednala za účelem poskytování služeb od okamžiku, kdy se dozvěděla, že se Novin podílela na šíření jaderných zbraní, nebo ji z této činnosti mohla rozumně podezřívat. Rada nepředložila žádný konkrétní a zvláštní důkaz ani informaci, které by dokládaly, že banka věděla o účasti Novin před přijetím omezujících opatření Organizací spojených národů. Pro pozdější období orgány uznaly, že na základě bezprostředních pokynů dotčené banky nebyly Novin poskytnuty žádné jiné služby, kromě dlužných plateb, které nijak nesouvisely s šířením jaderných zbraní. Se zdůrazněním, že čl. 20 odst. 6 rozhodnutí 2010/413, článek 9 nařízení č. 423/2007, článek 18 nařízení č. 961/2010 a článek 25 nařízení č. 267/2012 v zásadě povolují uvolnění finančních prostředků k provedení plateb dlužných dotyčnými subjekty před jejich zařazením na seznam seznam, avšak za

49 — Rozsudky Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, body 109 až 112) a Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 103 až 106).

50 — Rozsudek Bank Melli Iran v. Rada (T-390/08, EU:T:2009:401, body 37 a 107).

51 — Rozsudek Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, body 113 až 139).

podmínky, že nijak nesouvisí s šířením jaderných zbraní, Tribunál shledal, že okolnosti daného případu neodůvodňovaly přijetí omezujících opatření vůči dotčené bance. Vzhledem k tomu, že omezující opatření nebyla odůvodněna na základě prvního, čtvrtého ani pátého důvodu, Tribunál vyhověl druhému žalobnímu důvodu uplatněnému Bank Mellat.

105. *Pokud jde o Bank Saderat Iran* [52], Tribunál rozhodl, že první důvod (vlastnictví íránského státu, který podle rozhodnutí 2010/413 a prováděcího nařízení č. 668/2010 vlastní 94 % jejího kapitálu, nebo ji podle pozdějších aktů vlastní zčásti) byl nesprávný, pokud jde o vlastnický podíl 94 %, a nedostatečný, pokud jde o částečné vlastnictví, k tomu, aby dotčená banka byla považována za podílející se na šíření jaderných zbraní. Tento důvod tudíž neodůvodňoval omezující opatření.

106. Pokud jde o čtvrtý důvod (vyřizování akreditivu pro MEC v roce 2003), Rada neprokázala, že takové služby byly společnosti MEC poskytnuty, nebo že dotčená banka věděla o tom, že se tato společnost, na kterou se v roce 2003 ještě nevztahovala omezující opatření, podílela na šíření jaderných zbraní. Tento důvod neodůvodňoval omezující opatření.

107. Totéž platilo i pro pátý důvod (služby poskytované SIG), v rozsahu týkajícím se rozhodnutí 2011/783, prováděcího nařízení č. 1245/2011 a nařízení č. 267/2012. Rada nepředložila žádný důkaz o tom, že dotčená banka poskytla finanční služby SIG po přijetí omezujících opatření vůči ní, nebo že před tímto přijetím věděla o tom, že se SIG podílela na šíření jaderných zbraní.

108. Pokud jde o třetí důvod (služby poskytované DIO a IEI), dotčená banka uznala, že se DIO a IEI podílely na šíření jaderných zbraní a že vyřizovala jejich akreditivy, popřela však, že tyto služby odůvodňovaly přijetí omezujících opatření, neboť se jednalo o bankovní služby související s vývozními akreditivy vystavenými třetími bankami, které se nepodílely na šíření jaderných zbraní. Tribunál tudíž vyzval Radu, aby mu sdělila informace o akreditivech, avšak Rada žádné informace neposkytla. Tribunál nepřijal argument, kterým bylo dotčené bance vytýkáno, že též neposkytla žádné informace. Bylo na Radě, aby předložila důkazy a informace, na které poukazovala. Nemožnost ověřit opodstatněnost argumentů uplatněných dotčenou bankou nemůže svědčit v její neprospěch. Vzhledem k tomu, že tato nemožnost musí být přičtena tomu, že Rada nesplnila povinnost předložit příslušné důkazy a informace, Tribunál druhému žalobnímu důvodu vyhověl.

109. V kasačním opravném prostředku Rada tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že žalobním důvodům uplatněným dotčenými bankami vyhověl.

110. Nejprve připomíná pochybnosti, které generální advokát Y. Bot vyjádřil ve stanovisku, jež přednesl ve věci Kadi II [53], o provedení poměrně důkladného soudního přezkumu v oblasti boje proti terorismu a přezkumu analýz a zdrojů zpravodajských služeb unijními soudy, a tvrdí, že tyto pochybnosti musí platit též v kontextu íránských nelegálních jaderných činností. Pochází-li důkazy a informace podkládající návrh na zápis na seznam z tajných zdrojů, Rada může tyto zdroje legitimně chránit tím, že subjekt zapíše na seznam na základě důvodů uvedených dotyčným členským státem, za podmínky, že tyto důvody jsou objektivně věrohodné. Tak tomu bylo v případě významných celosvětově působících íránských bank, které jsou pod skutečným dohledem íránské vlády, v souladu se zásadou vzájemné důvěry mezi členskými státy a mezi členskými státy a unijními orgány, a se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 prvním pododstavci SEU.

111. Rada cituje judikaturu Evropského soudu pro lidská práva: „právo na zpřístupnění relevantních důkazů není absolutní. V jakémkoliv trestním řízení mohou existovat protichůdné zájmy, jako je národní bezpečnost nebo nutnost chránit svědky vystavené riziku odvetných opatření nebo udržet v tajnosti policejní metody vyšetřování trestných činů, jež je třeba vyvážit s právy obviněného […].

52 — Viz rozsudek Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 106 až 117).

53 — Stanovisko ve věci Komise v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:176, dále jen „věc Kadi II“, bod 66).

V určitých případech však může být nezbytné odepřít poskytnutí některých důkazů, pokud je to nezbytné k ochraně základních práv jiné osoby nebo k zajištění důležitého obecného zájmu [54].“ Evropský soud pro lidská práva měl tímto na mysli ochranu v trestních řízeních, ale totéž platí *a fortiori* pro omezující opatření, která jsou pouhými zajišťovacími opatřeními. Zpřístupnění tajných důkazů by mohlo ohrozit život a bezpečnost jednotlivců nebo zmařit použité metody. Mezinárodní spolupráce musí být zachována v případě, kdy třetí země poskytne důvěrné informace.

112. Rada dále dodává, že Tribunál při přezkumu důvodů nepřikládal dostatečnou váhu rezolucím Rady bezpečnosti. V rozsudku Kadi I Soudní dvůr zdůraznil, že „[Unie] totiž musí brát zvláštní ohled na skutečnost, že podle článku 24 Charty spojených národů je přijímání rezolucí na základě kapitoly VII této Charty Radou bezpečnosti výkonem hlavní odpovědnosti, která je svěřena tomuto mezinárodnímu orgánu za účelem zachování míru a bezpečnosti na celosvětové úrovni […] [55].“ Jak uvedl generální advokát Bot ve věci Kadi II, boj proti terorismu předpokládá „důvěru a spolupráci […] nikoliv nedůvěru“ mezi Unií a Organizací spojených národů, které sdílí stejné hodnoty týkající se dodržování základních práv [56]. Tyto úvahy jsou v souladu s čl. 3 odst. 5 a s čl. 21 odst. 1 a 2 písm. c) SEU a s prohlášením č. 13 za dne 13. prosince 2007.

113. Rada dále předkládá důvody pro každý z napadených rozsudků.

114. Ve věci Bank Mellat Tribunál zaprvé dospěl k chybnému závěru, že čtvrtý důvod (propojení s FEE Bank, která je uvedena v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1929 (2010)), měl být odlišen od ostatních důvodů týkajících se Bank Mellat. Tribunál v zásadě tím, že odmítl jako „pouhé tvrzení“ zmínku Rady bezpečnosti ohledně Bank Mellat, že tato banka zprostředkovala pro íránské subjekty působící v jaderném, raketovém a obranném průmyslu transakce, nezohlednil judikaturu Soudního dvora týkající se vztahu mezi unijním právem a rezolucemi Rady bezpečnosti, ani ustanovení Smlouvy o EU. Tribunál měl shledat, že jasné prohlášení Rady bezpečnosti o podílu Bank Mellat na íránských jaderných a raketových programech samo o sobě stačí k odůvodnění omezujících opatření přijatých vůči Bank Mellat.

115. Pokud jde o závěr Tribunálu, že pátý důvod (bankovní služby poskytované Novin) neodůvodňuje napadená opatření, neboť Bank Mellat poté, co se dozvěděla, že Novin byla určena Organizací spojených národů, s ní ukončila vztahy, Rada tvrdí, že poskytování služeb Novin v době, kdy se posledně zmíněná podílela na vývoji íránských jaderných činností, které představují riziko šíření jaderných zbraní, dokládá, že hrozí nebezpečí, že Bank Mellat bude v budoucnu poskytovat tyto služby jiným subjektům vyvíjejícím tytéž činnosti. Preventivní zmrazení finančních prostředků bylo tudíž odůvodněné, nehledě na to, zda Bank Mellat věděla či nevěděla o podílu uvedených subjektů na těchto činnostech, nebo na to, zda poskytované bankovní služby jsou či nejsou užívány v rámci těchto činností. Poskytování služeb Novin se podílelo na íránských jaderných činnostech, jež by mohly ohrozit nešíření, ve smyslu rozhodnutí 2010/413, nařízení č. 961/2010 a nařízení č. 267/2012, jež Tribunál vyložil příliš restriktivně. Tribunál tímto též nahradil posouzení Rady ohledně skutečností odůvodňujících zmrazení finančních prostředků vlastním posouzením, čímž nerespektoval vlastní judikaturu [57].

116. Ve věci Bank Saderat Iran Rada tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že nezohlednil skutečnost, že Rada bezpečnosti OSN vyzvala v rezoluci 1803 státy, aby „zachovávaly obezřetnost vůči činnostem finančních institucí na svém území ve vztahu… zejména k… Bank Saderat, a jejich pobočkám a dceřiným společnostem v zahraničí s cílem zabránit tomu, aby tyto

54 — Viz ESLP, rozsudek Jasper v. Spojené království ze dne 16. února 2000, § 52.

55 — Rozsudek Kadi I (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 294).

56 — Stanovisko ve věci Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:176, bod 85).

57 — Viz rozsudek Organizace Mudžáhidů íránského lidu v. Rada (T-256/07, EU:T:2008:461, bod 138 a citovaná judikatura).

činnosti přispívaly k činnostem představujícím riziko šíření jaderných zbraní nebo k vývoji nosičů jaderných zbraní, jak je uvedeno v rezoluci 1737 (2006)“. Musely být dány dostatečné důvody k závěru, že se dotčená banka podílela na íránských jaderných činnostech představujících riziko šíření jaderných zbraní, avšak Tribunál k této skutečnosti nepřihlédl.

117. Navíc třetí důvod (vyřizování akreditivů pro DIO a IEI, ačkoli tyto subjekty již byly určeny Organizací spojených národů a Unií), sám o sobě stačil k odůvodnění omezujících opatření. Akreditivy týkající se vývozů DIO a IEI mohly nepřímo souviset s íránskými jadernými činnostmi představujícími riziko šíření jaderných zbraní. Závěr, že skutečnost, že Bank Saderat Iran vyřizuje vývozní akreditivy pro určené subjekty, nemůže sloužit jako základ k uložení opatření vůči této bance spočívajících ve zmrazení finančních prostředků, je tudíž chybný. I zde Tribunál provedl příliš restriktivní výklad a posouzení Rady nahradil vlastním posouzením. Rada podpůrně tvrdí, že vzhledem zejména k její zmínce ohledně data, kdy dotčená banka vyřizovala akreditivy (březen 2009) a dotyčných určených subjektů (DIO a IEI), jakož i k nezpochybnění těchto skutečností měl Tribunál vyžadovat od Bank Saderat Iran, a nikoli od Rady, aby k této otázce předložila další informace.

118. *Komise* zdůrazňuje, že na činnosti Bank Saderat musí být nahlíženo globálně. Zařazení Bank Saderat Iran na seznam bylo navrženo na úrovni Rady bezpečnosti a Rada musí k takovémuto druhu pokynů přihlížet. Tribunál se nemohl omezit pouze na přezkum důkazů ohledně konkrétních transakcí předložených Radou a nezohlednit skutečnost, že činnosti dotčených bank byly na mezinárodní úrovni považovány za podezřelé v souvislosti s činnostmi představujícími riziko šíření jaderných zbraní v Íránu. Omezující opatření byla přijata v reakci na jaderný program vyvíjený Íránem bez spolupráce s Mezinárodní agenturou pro atomovou energii. Finanční prostředky několika íránských bank byly zmrazeny z důvodu, že Írán využije bankovní služby k platbám za dovozy technologií a jiného materiálu. Íránský dovozce se pravděpodobně obrátí na íránskou banku s celosvětovým zastoupením za účelem vyřízení akreditivů. Vyloučení tohoto druhu banky z jednoho z hlavních trhů přispívá k naplnění cíle mezinárodního společenství. Tribunál nezohlednil politickou posuzovací pravomoc Rady při určování závažnosti hrozby a volbě prostředků k jejímu předcházení.

119. Pokud jde o Bank Mellat, Komise tvrdí, že poskytování služeb Novin jasně svědčí o tom, že tato banka může poskytovat služby dovozcům v souvislosti s vývojem a šířením jaderných zbraní. Rada musí mít možnost zamezit poskytování služeb tohoto druhu v budoucnu, aniž by musela prokázat přímou spojitost mezi konkrétními službami nebo transakcemi a šířením jaderných zbraní. Rovnováha, kterou je třeba nalézt mezi právy subjektů zapsaných na seznamech a unijními zájmy v oblasti bezpečnosti, vyžaduje, aby Rada měla určitý prostor pro uvážení při určování, zda poskytování finančních služeb napomáhá subjektům zařazeným na seznamech v jaderných činnostech představujících riziko šíření jaderných zbraní.

120. Pokud jde o Bank Saderat Iran, Komise uvádí, že tato banka uznává, že poskytla bankovní služby přinejmenším DIO a IEI, které se obě podílely na šíření jaderných zbraní; kritérium pro zařazení na seznam uvedené v čl. 23 odst. 2 písm. a) nařízení č. 267/2012 („spojení s íránskými jadernými činnostmi, jež by mohly ohrozit nešíření“) je tudíž splněno. Není nutno prokázat, že konkrétní služby nebo transakce „přímo“ souvisely s takovýmito činnostmi. Je málo pravděpodobné, že by finanční zdroje a majetek subjektů, o kterých je známo, že se podílejí na šíření jaderných zbraní, byly natolik rozčleněné, že by se rozlišovalo mezi činnostmi souvisejícími s jadernými zbraněmi a jinými činnostmi. Jak sám Tribunál prohlásil v rozsudku Mellat [58], jakmile zahraniční finanční ústav může důvodně předpokládat, že se některý z jeho zákazníků podílí na šíření jaderných zbraní, je s ním přímo spojen nebo je podporuje, musí s ním ukončit veškeré vztahy.

58 — Rozsudek Bank Mellat v. Rada (T-496/10, EU:T:2013:39, bod 125).

121. *Spojené království* se ztotožňuje se stanoviskem obou výše uvedených orgánů a tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že nezaujal přístup podobný tomu v rozsudku Bank Melli Iran [59]. V obou těchto věcech byly platby (stipendia a náklady pro orgán pověřený výzkumem a vývojem v jaderné oblasti, které byly důvodem zápisu Bank Melli na seznamy, a vyřizování akreditivů pro orgány působící v oblasti obrany a elektrické energie v projednávaných věcech) provedeny po určení dotyčných subjektů. Spojené království dále uvádí, že potřeba nalézt rovnováhu mezi bezpečnostními zájmy a zajištěním, že rozhodnutí přijatá unijními orgány jsou přiměřená a opodstatněná, byla nadnesena v rozsudku Fulmen [60].

122. Dotčené *banky* uvádějí, že Rada neprohlašuje, že tvrzení byla podložena důkazy, ale že žádné důkazy nemusela předložit. Rovněž poukazují na to, že nedostatečnost prvního důvodu (státní podíl) není v žádné z obou věcí zpochybňována. Dodávají, že Rada nemůže důvodně tvrdit, že Tribunál náležitě nezohlednil tajnost důkazních zdrojů, neboť na jejich tajnost nikdy v řízení v prvním stupni nepoukázala. Argument, že zásady důvěry a spolupráce mezi orgány a členskými státy umožňují Radě vycházet z informací jediného členského státu o existenci důkazů, je v rozporu se zásadami právního státu. Každá z dotčených bank předkládá k tomuto bodu šest argumentů.

123. Zaprvé povinnost Rady předložit důkazy vyplývá z práva na účinnou soudní ochranu. Náležitý soudní přezkum vnitřní legality rozhodnutí o zařazení na seznam zahrnuje ověření správnosti skutečností, důkazů a informací uplatněných na jeho podporu, a neomezuje se na jejich abstraktní pravděpodobnost [61].

124. Zadruhé zatížení sankcionovaného subjektu důkazním břemenem tomuto subjektu ukládá, aby předložil důkazy o opaku, což by vedlo k zásadnímu a nepřiměřenému obratu v judikatuře Soudního dvora.

125. Zatřetí zásada loajální spolupráce vyžaduje, aby členské státy byly vůči Radě upřímné, a aby Rada jednala otevřeně a upřímně v soudních řízeních.

126. Začtvrté stanovisko Rady odpovídá tomu, že spoléhá na posouzení jediného členského státu, zda jsou dány platné a věrohodné důkazy o chování, jež splňuje kritérium pro určení. To je výsměchem jednomyslnosti, s níž musí být omezující opatření přijata v rámci Rady [62], a zjevné nutnosti pro autora rozhodnutí opřít se o důkazy, které může vidět a posoudit. Jakékoli přenesení této funkce na jediný členský stát je popřením odpovědnosti, je zjevně protiprávní a nedovolené (o to méně vyžadované) na základě zásady loajální spolupráce.

127. Zapáté nutnost chránit tajné informace by mohla být důvodem k tomu, že důkazy nebudou poskytnuty účastníkům řízením nebo jejich právním zástupcům. Tato nutnost nemůže být důvodem k nezpřístupnění důkazů, o které se Rada opírala, soudu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost. Rada zachází výrazně nad rámec rozsudku *Jasper* [63] Evropského soudu pro lidská práva. Je irelevantní, že jednací řády výslovně nestanoví, že unijní soudy přihlédnou k důkazům, které nebyly oznámeny účastníkům řízení ani jejich právním zástupcům; jednací řády musí být vykládány s ohledem na povinnost důvěrnosti zakotvenou v primárním právu, kterou jsou vázány všechny orgány Evropské unie, včetně Soudního dvora [64]. Soudní dvůr může tedy rozhodnout, že důkazy boudu zpřístupněny jemu samému, nikoli však účastníkům řízení ani jejich právním zástupcům.

59 — Rozsudek Bank Melli Iran v. Rada (T-35/10 a T-7/11, EU:T:2013:397, body 143 až 149).

60 — Rozsudek Rada v. Fulmen a Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775).

61 — Rozsudky E a F (C-550/09, EU:C:2010:382, bod 57); Melli Bank v. Rada (C-380/09 P, EU:C:2012:137, bod 46); OMPI (T-228/02, EU:T:2006:384, bod 159); Fulmen v. Rada (T-439/10 a T-440/10, EU:T:2012:142, body 96 a 97), jakož i Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P et C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 142).

62 — Článek 31 odst. 1 SEU.

63 — Uvedený v poznámce pod čarou 54.

64 — Rozsudek Adams v. Komise (145/83, EU:C:1985:448, bod 28).

128. Zašesté se Rada nemůže omezit na tvrzení týkající se obav ohledně bezpečnosti; musí tedy poskytnout upřesnění, která Soudnímu dvoru umožní ověřit, zda tyto obavy jsou skutečné a zda odůvodňují omezení procesních práv. Ve vnitrostátním kontextu musí příslušný orgán v případě, že jsou k odůvodnění neúplného oznámení důkazů uplatněny důvody týkající se bezpečnosti, prokázat, že v opačném případě by byla ohrožena bezpečnost státu; neplatí domněnka o existenci či podloženosti uváděných důvodů [65]. To platí obdobně i pro Radu.

129. Dotčené banky ve svých odpovědích určených Spojenému království uvádějí, že skutkové okolnosti věci *Bank Melli Iran* (T-35/10 a T-7/11, EU:T:2013:397) se liší od skutkových okolností v jejich žalobách. V uvedené věci Tribunál vycházel ze skutkových zjištění, že žalobkyně provedla platby ve prospěch AEOI a že vzhledem k tomu, že vysoce kvalifikovaný personál je pro výzkum a vývoj v jaderné oblasti mimořádně důležitý, představuje vyplácení, byť jednotlivě relativně nízkých stipendií určených k zajištění vzdělávání v této oblasti, podporu dotčeným činnostem. V projednávaných věcech nemohl Tribunál učinit obdobná zjištění, neboť Rada neposkytla žádná upřesnění. Pokud jde o věc *Fulmen* (C-280/12 P, EU:C:2013:775), dotčené banky mají za to, že body 57 až 83 tohoto rozsudku podporují jejich stanovisko, a to zejména bod 78, v němž je uvedeno: „pokud příslušný unijní orgán odmítl předložit unijnímu soudu důkazy, musí uvedený soud […] vycházet pouze ze skutečností, které mu byly sděleny“.

130. Pokud jde o čtvrtý důvod (propojení s FEE Bank, která je uvedena v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1929), který byl vůči ní uplatněn, *Bank Mellat* tvrdí, že při vší úctě k Organizaci spojených národů nemohou být unijní soudy zproštěny povinnosti přezkumu legality unijních aktů. Soudní dvůr je povinen zaručit plný přezkum s ohledem na základní práva, která jsou součástí unijního právního řádu, jakéhokoli unijního opatření, kterým se provádí rezoluce přijaté Radou bezpečnosti na základě kapitoly VII Charty OSN [66]. Navíc Rada bezpečnosti se rozhodla neurčit Bank Mellat. Rada neprovedla sankce uložené Organizací spojených národů, takže skutečnosti, které vedly k zařazení na seznam, musely být podrobeny plnému přezkumu. Relevance prohlášení Rady bezpečnosti musí být posouzena v tomto kontextu. Čtvrtý důvod pouze uvádí, že Bank Mellat je mateřskou společností FEE Bank, která byla též určena; není nijak odkazováno na neurčité prohlášení Rady bezpečnosti týkající se Bank Mellat.

131. Pokud jde o první část pátého důvodu (služby poskytnuté AEOI), dotčená banka odmítá tvrzení Rady, že ji zásada loajální spolupráce opravňuje vycházet z nezprostředkovaných důkazů, bez dalšího ověření, které poskytl jediný členský stát. Článek 4 odst. 3 SEU uvádí, že Unie a členské státy si pomáhají pouze při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv [67]. Pokud by toto ustanovení mohlo být uplatněno k obejití práva na obhajobu nebo na úplný soudní přezkum, unijní orgány by ve skutečnosti napomáhaly členskému státu k nesplnění povinností, které pro něj vyplývají ze Smlouvy. Zásada loajální spolupráce členským státům ukládá, aby s orgány spolupracovaly s cílem podporovat činnosti Unie a zaručit dodržení základních práv, a nikoli s cílem narušit jejich řádný chod. Prvořadou povinností členských států je přispívat k naplňování cílů Unie, a přinejmenším druhořadou povinností unijních orgánů je podporovat vnitrostátní politiky, které nejsou v rozporu s unijními politikami. Skutečnost, že se Rada při přijetí sankcí s účinky pro celou Evropskou unii opřela o nepodložené informace poskytnuté jediným členským státem, je v rozporu s právem na úplný přezkum unijních právních předpisů z hlediska jejich souladu se základními právy zaručenými unijním právem. Za těchto okolností by totiž uvedená zásada narušila přednost unijního práva před právem vnitrostátním.

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

66 — Rozsudek Kadi I (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 283 až 285, 299, 303, 304, 306 až 308 a 326).

67 — Viz též rozsudek X (C-429/07, EU:C:2009:359, bod 21).

132. Pokud jde o druhou část pátého důvodu (služby poskytnuté Novin), je zaprvé třeba uvést, že Rada nemůže v rámci kasačního opravného prostředku napadnout posouzení skutkového stavu provedené Tribunálem, ani žádat o to, aby Soudní dvůr nahradil toto posouzení vlastním posouzením. Zadruhé „pouhé riziko, že dotyčný subjekt bude podporovat šíření jaderných zbraní v budoucnu, nestačí“ [68]. Zatřetí, takovéto riziko neexistuje a tvrzení o jeho existenci není podložené. Tribunál rozhodl, že se dotčená banka nepodílela na žádných jaderných činnostech, které představují riziko šíření jaderných zbraní. Bylo by nelogické dospět k závěru, že je pravděpodobné, že dotčená banka poskytne v budoucnu bankovní služby, které by k těmto činnostem přispívaly; naopak vhledem k tomu, že se dotčená banka v minulosti nepodílela na íránském šíření jaderných zbraní, není dán žádný důvod k předpokladu, že tak učiní v budoucnu.

133. *Bank Saderat Iran* v souvislosti se čtvrtým důvodem (vyřizování akreditivů v roce 2003 pro MEC) a pátým důvodem (finanční služby poskytnuté SIG), uvádí, že tato tvrzení popřela a že Rada tato tvrzení nepodložila žádným důkazem. Tribunál tedy právem dospěl k závěru o zjevně nesprávném posouzení.

134. Pokud jde o třetí důvod (vyřizování akreditivů pro DIO a IEI), dotčená banka uznala, že se podílela na vyřizování akreditivů vystavených *pro* DIO a IEI (které byly vystaveny a zaplaceny neurčenými mezinárodními bankami), ale nepodílela se na vyřizování akreditivů DIO a IEI ani jim neposkytovala služby po jejich určení. Rada nepředložila žádný důkaz o tom, že se nejednalo o běžné bankovní služby, které nesouvisely s šířením jaderných zbraní. Tribunál tedy správně uvedl, že Rada byla povinna poskytnout upřesnění, neboť odkazovala na konkrétní akreditivy údajně vyřízené dotčenou bankou, a dotčené bance by nemělo být na újmu, že nebylo možno určit, zda jsou uvedená tvrzení dostatečně podložená. Tribunál shledal, že Rada neprokázala, že „vyřizování“ akreditivů může přispívat k íránským jaderným činnostem ve smyslu sporných opatření.

135. Není na subjektu, vůči němuž byla přijata omezující patření, aby vyvrátil základ k jejich přijetí, nýbrž je na Radě, aby své tvrzení prokázala. Je sice pravda, že v řízeních o nesplnění povinnosti musí tvrzení vyvrátit členský stát, avšak členské státy musí loajálně spolupracovat s cílem zajistit uplatňování unijního práva. Pro subjekty, vůči nimž byla přijata omezující opaření, žádná taková povinnost neplatí. Dotčená banka však dobrovolně poskytla informace o bankovních službách poskytnutých DIO a IEI; Rada tak za sebe neučinila, čímž porušila svoji povinnost loajální spolupráce s Tribunálem.

136. Konečně, rozsudek Tribunálu nemůže být zrušen z důvodu, že neuznal prohlášení Rady bezpečnosti, které nijak nesouvisí s žádným důvodem uvedeným pro určení dotčené banky; toto prohlášení nemůže ani představovat takový důvod, jelikož není zmíněno v odůvodnění ani v žádném návrhu na zařazení na seznam, ani nesplňuje kritéria pro zařazení. Rada rovněž nevysvětluje, jaký vliv na analýzu provedenou Tribunálem by mohlo mít „uznání“ tohoto prohlášení, které nepodává žádný důkaz na podporu jakéhokoli tvrzení Rady. Tvrzení, že Rada bezpečnosti musela mít pádné důvody k učinění závěru, že se dotčené banky podílely na íránských jaderných činnostech, je čistě spekulativní. Otázka účasti je skutkovou otázkou, kterou musí Rada podložit důkazy. Stejně tak spekulativní je tvrzení, že Rada bezpečnosti neurčila dotčené banky z důvodu rozdílných politických a hospodářských zájmů. Správným závěrem je to, že určení nebylo podloženo žádným důkazem.

137. Vzhledem ke všem výše uvedeným argumentům se domnívám, že je třeba posoudit dva okruhy otázek.

68 — Rozsudek Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v. Rada (T-509/10, EU:T:2012:201, bod 115).

138. Zaprvé, co musela učinit Rada pro to, aby mohla dotčeným bankám oprávněně uložit omezující opatření? Konkrétně: bylo nutné (jak v podstatě uvedl Tribunál) předložit konkrétní příklady jednání, které jakýmkoli způsobem přispívalo ve smyslu kritérií stanovených v nařízení č. 423/2007, rozhodnutí 2010/413, nařízení č. 961/2010 nebo nařízení č. 267/2012, v závislosti na daném případě, k íránským jaderným činnostem, které představují riziko šíření jaderných zbraní? Nebo stačilo (jak nyní tvrdí v podstatě Rada), že dotčené banky jsou objektivně způsobilé přispívat k těmto činnostem v budoucnu prostřednictvím takových transakcí, které jsou inherentní jejich činnosti, a že vzhledem k celkovému kontextu (včetně prohlášení Rady bezpečnosti a dřívějšího jednání, u něhož úmyslná nebo vědomá účast na íránských jaderných činnostech, které představují riziko šíření, ani přímá spojitost s těmito činnostmi nemusí být prokázány), bylo pravděpodobné, že se na nich budou podílet?

139. Druhý okruh otázek se týká dostupnosti důkazů, které prokazují důvody uvedené k uložení omezujících opatření. Nepřichází v úvahu, že by takováto opatření mohla být odůvodněná bez jakýchkoli důkazů, ale je třeba zvážit, do jaké míry, zejména v případě důkazů, které jsou svojí povahu tajné, musí být důkaz zpřístupněn subjektům, kterým jsou opatření určena, Tribunálu a samozřejmě samotné Radě, aby splňoval podmínky týkající se jak správného posouzení skutkového stavu, tak podmínky náležitého soudního přezkumu tohoto posouzení.

140. Pokud jde o oba okruhy otázek, jsem názoru, že Rada neprokázala nesprávné právní posouzení, které by odůvodňovalo zrušení napadených rozsudků.

141. Zaprvé, kritérii pro zařazení na seznamy v případě osob, subjektů nebo orgánů, jejichž finanční prostředky a hospodářské zdroje mají být zmrazeny, jsou ta kritéria, která si vytýčila sama Rada. Tato kritéria jsou jasná a přesná. Svojí povahou jsou skutková a mohou být prokázána faktickými důkazy. Týkají se skutečného a ověřitelného jednání (nebo postavení) dotčených stran, a nikoli teoretické možnosti konkrétního typu budoucího jednání.

142. Mezi stanovená kritéria [69] nepatří zejména pouhá zmínka o usnadnění transakcí (jako je tomu v případě Bank Mellat v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1929), ani výzva k obezřetnosti (jako je tomu v případě Bank Saderat — která možná není týmž subjektem jako Bank Saderat Iran — v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1803) v rezoluci Rady bezpečnosti OSN, pokud nedošlo ke skutečnému určení v rezoluci Rady bezpečnosti OSN nebo na jejím základě za účelem zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů. Mezi uvedená kritéria nepatří ani pouhá skutečnost, že dotyčné osoby, subjekty nebo orgány jsou způsobilé podílet se na výše uvedených činnostech, nebo že je pravděpodobné, že se na nich budou podílet, nýbrž pouze — a výslovně — skutečnost, že se na takovýchto jednáních podílejí (nebo jsou za takto jednající označeny). Konečně kritéria stanovená v unijních právních předpisech k zařazení na seznam těch, jejichž finanční prostředky a hospodářské zdroje mají být zmrazeny, nezahrnují pouhá podezření, nebo dokonce pádné důvody k domněnce, že jsou splněna konkrétnější kritéria. Připouštím, že posledně zmíněný názor by se mohl do jisté míry odchylovat od bodu 21 rezoluce Rady bezpečnosti OSN 1929, který zahrnuje zmrazení finančních prostředků a hospodářských zdrojů jako jedno z opatření, která je třeba přijmout v případě, že určitý stát má „informace, na jejichž základě se lze důvodně domnívat, že [tato] aktiva či zdroje by mohly přispívat k íránským jaderným činnostem […]“ [70]. Stále však platí požadavek poskytnout podpůrné informace. Navíc dalším opatřením uvedeným v témž bodě je za stejných okolností důkladné monitorování finančních transakcí, a právě tuto možnost si zvolila Rada [71].

69 — Viz bod 4 a násl. tohoto stanoviska.

70 — Viz bod 7 tohoto stanoviska.

71 — Viz zejména čl. 11 odst. 1 nařízení č. 423/2007 a bod 21 odůvodnění tohoto nařízení; čl. 10 odst. 1 písm. d) rozhodnutí 2010/413; čl. 5 odst. 3, čl. 12 odst. 2 a čl. 23 odst. 1 písm. d) nařízení č. 961/2010; a čl. 3 odst. 5, čl. 5 odst. 3, čl. 18 odst. 2 a čl. 32 odst. 1 písm. d) nařízení č. 267/2012.

143. Kromě toho důvody uvedené Radou pro zápis dotčených bank jsou samy skutkové povahy, lze je prokázat faktickými důkazy a týkají se objektivně určitelného jednání nebo postavení dotčených bank. Avšak ne všechny tyto důvody splňují konkrétně kritéria pro zařazení na seznam, která stanovila sama Rada. Ve věci Bank Mellat skutečnost, že tato banka byla mateřskou společností FEE Bank, která byla uvedena v rezoluci Rady bezpečnosti OSN, nepatří formálně k žádnému z těchto kritérií [72].

144. Již jsem uvedla, že uvedené důvody měly být posouzeny jako celek, pokud se při jejich výkladu ve vzájemném spojení mohou navzájem vysvětlovat nebo podporovat. Jsem proto názoru, že Tribunál neměl přehlédnout relevanci zejména skutečnosti, že Bank Saderat Iran [73] byla zčásti vlastněna státem, nebo skutečnost, že FEE Bank byla vlastněná Bank Mellat, při posuzování ostatních konkrétnějších důvodů, pokud tyto skutečnosti byly podloženy dostatečnými důkazy nebo nebyly zpochybněny.

145. Nemám však za to, že by se Tribunálu mohlo vytýkat, že ve vztahu k Bank Mellat nevyvodil závěry z nepodložených spekulací, že k určení FEE Bank a neurčení Bank Mellat došlo v důsledku pouhé politické neshody v rámci Rady bezpečnosti. Pouze v případě, že by existovaly jakékoli skutečné důkazy na podporu důvodů tohoto (na první pohled překvapivého) rozlišování, musel by Tribunál k těmto důvodům přihlédnout.

146. Tribunálu nelze vytýkat ani to, že ze skutečnosti, že dotčené banky poskytovaly služby některým subjektům podílejícím se na vývoji jaderných zbraní, ale které byly určeny až následně, nevyvodil závěr, že je pravděpodobné, že dotčené banky budou v budoucnu poskytovat služby jiným subjektům tohoto druhu a že toto riziko, pokud by existovalo, by mohlo odůvodnit omezující opatření. Na jedné straně se domnívám (zejména vzhledem k tomu, že dotčené banky popřely, že předtím věděly o účasti svých klientů na jaderných činnostech), že tato okolnost neodůvodňuje závěr, že pravděpodobnost poskytování finančních služeb v budoucnu určeným subjektům by byla v případě dotčených bank vyšší než v případě jakékoli jiné banky; na druhé straně kritériem pro zařazení na seznam subjektů, jejichž finanční prostředky a hospodářské zdroje mají být zmrazeny, není pravděpodobnost poskytování finančních služeb určeným subjektům, ale skutečné poskytování takovýchto služeb.

147. Nyní přejdu k druhé široké problematice, která se týká zpřístupnění důkazů, se zvláštním zřetelem na jejich případnou důvěrnou povahu, což je věc, v níž nemohu sdílet názor Rady.

148. Jak jsem již uvedla, všechna kritéria pro zařazení na seznam a všechny důvody uvedené Radou pro zařazení dotčených bank na seznam jsou skutkovými okolnostmi, které lze prokázat. Některé z těchto důvodů (jako je jednání podporující jaderné programy nebo poskytování služeb blíže neurčeným subjektům) je náročnější prokázat, kdežto jiné důvody (částečné vlastnictví státu nebo poskytování služeb jmenovaným subjektům) by mohlo být snadnější prokázat; nicméně všechny tyto důvody lze v zásadě prokázat důkazy.

149. V tomto ohledu musí důvody pro zařazení na seznam nejen stačit při jejich výkladu ve vzájemném spojení k prokázání, že alespoň jedno kritérium pro zařazení je splněno, ale musí nutně existovat důkazy o skutkovém základu k uplatnění těchto důvodů, které jsou relevantní pro toto kritérium či tato kritéria [74].

150. Jak a kdy musí být tento důkaz předložen a komu musí byt tento důkaz poskytnut?

72 — Kdyby FEE Bank byla mateřskou společností a Bank Mellat byla její dceřinou společností, posledně zmíněná by tedy byla „vlastněná nebo ovládaná“ určenou osobou (viz též rozsudek Melli Bank v. Rada (T-246/08 a T-332/08, EU:T:2009:266, bod 103). Je možná překvapivé, že kritéria pro zařazení na seznam nezahrnují i „vlastnictví nebo ovládání“ určeného subjektu, neboť je známo, že mateřská společnost může vykonávat značný vliv na chování dceřiné společnosti, jak to bylo soustavně uznáváno v právu hospodářské soutěže (viz zejména rozsudek Akzo nobel a další v. Komise. (C-97/08 P, EU:C:2009:536, body 54 a násl.).

73 — Situace v případě Bank Mellat je odlišná, neboť Rada v rozhodnutí 2010/413 a v prováděcím nařízení č. 668/2010 vycházela z chybného tvrzení, že tato banka byla ve vlastnictví státu, a v následných opatřeních se o žádném vlastnickém podílu státu vůbec nezmínila.

74 — Rozsudek Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 119).

151. Předně je samozřejmě žádoucí, aby důkazy byly Radě poskytnuty v okamžiku přijetí jejího rozhodnutí. V této souvislosti jsem uvedla, že neposouzení důkazů před přijetím původního rozhodnutí o zařazení na seznam, které musí obvykle mít účinek překvapení[75], nemůže samo o sobě porušit právo dotčených bank na obhajobu[76]. Navíc v případě takových omezujících opaření, o která jde v projednávaných věcech, se někdy může (ne však vždy) ukázat nezbytným přijmout první rozhodnutí rychle na základě informací poskytnutých členským státem, které Rada nemůže v čase, jímž disponuje, jako orgán věcně prověřit.

152. Tyto úvahy však nemohou Radu zprostit povinnosti k důslednému a nestrannému přezkumu tohoto původního rozhodnutí za účelem jeho potvrzení[77]. Dostatečné důkazy musí být tedy Radě poskytnuty v tomto okamžiku. To, že se Rada jako celek bude následně opírat o důkazy, které byly posouzeny pouze jedním členským státem (nebo v projednávaných věcech nanejvýš třemi členskými státy, neboť byly předloženy tři návrhy na zařazení na seznam) a které nebyly Radě poskytnuty, nelze tudíž považovat za řádné posouzení. Rada se v zásadě nemůže omezit na pouhé ztvrzení toho, co jí sdělily členské státy, které ji tvoří. Jednotlivé členské státy zasedají v Radě, ale tento orgán je samostatnou entitou a plní vlastní povinnosti. Pokud tomu tak v projednávaných věcech nebylo, je podle mého názoru dán pádný důvod ke zrušení napadených aktů v důsledku zjevně nesprávného posouzení v rozsahu, v němž se zakládaly na důvodech, které vycházely z důkazů, jež Rada neposoudila.

153. Tribunál však nezaložil své závěry ohledně nesprávného posouzení na konkrétním důvodu, že Rada sama neposoudila žádný důkaz, nýbrž je založil na skutečnosti, že nehledě na to, zda Rada měla jako taková k dispozici nebo posoudila jakýkoli podpůrný důkaz, žádný takový důkaz nebyl Tribunálu poskytnut ve stadiu soudního řízení. Rada nyní tvrdí, že nemohla takový důkaz předložit z důvodů důvěrnosti spojených s nutností chránit zpravodajské zdroje a že Tribunál měl tuto situaci akceptovat a shledat, že tvrzení uvedená v návrzích na zařazení na seznam předložených členskými státy představují dostatečné důkazy za předpokladu, že jsou věrohodné.

154. Toto stanovisko nemůže podle mého názoru obstát, a to především proto, že se Rada v řízení v prvním stupni neodvolávala na důvěrnost důkazů nebo informací, na kterých byly založeny důvody, o něž se opírala rozhodnutí o zařazení na seznam, přestože se dotčené banky o případné existenci důvěrných informací zmínily ve svých řečech[78]. Tribunálu proto nelze vytýkat, že o důvodu vycházejícím ze zjevně nesprávného posouzení rozhodl na základě skutečností a důkazů, které mu byly předloženy. Byl zcela oprávněn přezkoumat posouzení Rady na základě takových důkazů, které byly dostupné, a na základě takových skutečností, na kterých se účastnice řízení shodly[79].

155. Navíc lze v každém případě jen stěží přijmout bez dalšího vysvětlení obecné tvrzení Rady, že by zpřístupnění důkazů mohlo ohrozit ty, kteří informace poskytli, nebo zdroje, z nichž byly získány, a že by nedodržení důvěrnosti informací poskytnutých třetí zemí mohlo zmařit mezinárodní spolupráci. Jediné důkazy, o které se Rada mohla opírat – kromě podílu státu na kapitálu nebo v případě Bank Mellat propojení s FEE Bank, u nichž zřejmě nevyvstaly žádné otázky důvěrnosti – se týkaly transakcí skutečně nebo údajně provedených dotčenými bankami ke konkrétnímu datu a pro konkrétní klienty. Rada nikdy neuvedla, že tyto důkazy nebylo možno předložit bez odhalení zdrojů či metod, nebo

75 — Viz poznámka pod čarou 47.

76 — Viz bod 97 tohoto stanoviska.

77 — Viz rozsudek Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 114 a 115). Viz též bod 72 a násl. stanoviska, které jsem přednesla ve věci Francie v. Organizace Mudžáhidů íránského lidu (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

78 — V této souvislosti podotýkám, že právo na zpřístupnění není absolutní (viz zejména ESLP, rozsudek Jasper v. Spojené království, uvedený v poznámce pod čarou 54, jakož i rozsudek A. a další v. Spojené království č. 3455/05, § 205 a násl. A citovaná judikatura).

79 — Viz zejména rozsudky Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, body 78 a 79) a Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 123 a 127).

důvodů, proč by si třetí země, jejíž služby tyto důkazy získaly, nepřála jejich odhalení. Navíc se samotné důkazy (na rozdíl od způsobu, jakým byly získány) týkají otázek, které jsou dotčeným bankám známy, ve vztahu k nimž se nemůže Rada odvolávat na jakoukoli důvěrnost. Na důvěrnost se nemůže odvolávat ani vůči Tribunálu [80].

156. Souhrnně vyjádřeno, pokud jde o posouzení Rady týkající se skutečností, na nichž byly založeny důvody k zařazení Bank Mellat na seznamy: zaprvé Rada nezpochybnila odmítnutí sedmého důvodu Tribunálem (usnadňování přinejmenším od roku 2003 přesunu milionů dolarů na íránský jaderný program); zadruhé Rada nepředložila žádný důkaz o tom, že dotčená banka poskytovala služby AEOI, vrcholovým řídícím pracovníkům AIO a jednomu íránskému vedoucímu pracovníkovi pro oblast nákupu (pátý důvod a částečně šestý důvod); zatřetí Rada nikdy netvrdila ani neprokázala, že Novin byly poskytnuty nové služby [81] po jejím určení Radou bezpečnosti nebo poté, co se dotčená banka dozvěděla o účasti Novin na činnostech jaderného vývoje (zbývající část pátého důvodu) a skutečnost, že dříve byly poskytnuty služby, nebyla kritériem pro zařazení na seznam, ani je nepodporovala; začtvrté vzhledem k tomu, že pátý a šestý důvod nebyly podloženy žádnými důkazy, neexistoval žádný jiný důkaz na podporu druhého a třetího důvodu (jednání, které podporuje a usnadňuje íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, a poskytování bankovních služeb subjektům uvedeným na seznamech OSN nebo EU); zapáté skutečnost, že dotčená banka byla mateřskou společností FEE Bank (šestý důvod), nebyla důvodem splňujícím kritérium pro zařazení na seznam; konečně, vlastnictví státu (první důvod) nesplňovalo samo o sobě žádné kritérium pro zařazení na seznam, bylo pouze částečné (a nebylo prokázáno, že vlastnický podíl poskytoval státu jakýkoli „dominantní vliv“) a každopádně bylo uvedeno pouze v rozhodnutí 2010/413 a v prováděcím nařízení č. 668/2010.

157. Dospívám tedy k závěru, že Rada neprokázala žádné nesprávné právní posouzení ze strany Tribunálu, které by odůvodňovalo zrušení napadeného rozsudku ve věci Bank Mellat.

158. Pokud jde o posouzení Rady týkající se skutečností, na kterých byly založeny důvody uvedené pro zařazení Bank Saderat Iran na seznamy: zaprvé Rada nepředložila žádný důkaz ani podrobné informace o službách, které dotčená banka údajně poskytovala pro DIO, IEI, MEC nebo SIG (třetí, čtvrtý a pátý důvod); zadruhé vzhledem k tomu, že uvedené důvody nebyly podloženy žádnými důkazy, žádný jiný důkaz nepodkládal druhý důvod (poskytování finančních služeb subjektům zajišťujícím dodávky pro íránský jaderný program a program na výrobu balistických raket, včetně subjektů uvedených v rezoluci Rady bezpečnosti OSN 1737 (2006)); konečně, vlastnictví státu (první důvod) nesplňuje sám o sobě žádné z kritérií a bylo chybně stanoveno na 94 % v rozhodnutí 2010/413 a v prováděcím nařízení č. 668/2010 (a nebylo prokázáno, že vlastnický podíl poskytuje státu „dominantní vliv“).

159. Dospívám tedy k závěru, že Rada neprokázala žádné nesprávné právní posouzení ze strany Tribunálu, které by odůvodňovalo zrušení napadeného rozsudku ve věci Bank Saderat Iran.

160. Navrhuji tedy, aby tvrzení Rady ohledně nesprávného právního posouzení, kterého se dopustil Tribunál při analýze žalobních důvodů uplatněných dotčenými bankami týkajících se zjevně nesprávného posouzení, byla v plném rozsahu odmítnuta.

80 — Rozsudek Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 125).

81 — Rada podle všeho nenapadá posouzení provedené Tribunálem ohledně plateb uskutečněných na základě finančních nástrojů vystavených *před* přijetím omezujících opatření vůči Novin.

Důkazy týkající se Bank Saderat Iran (vzájemný kasační opravný prostředek Bank Saderat Iran)

161. V bodě 95 napadeného rozsudku Tribunál uvedl: „spis v projednávané věci neobsahuje nic, co by naznačovalo, že Rada ověřila relevanci a opodstatněnost skutečností týkajících se žalobkyně, které jí byly předloženy před přijetím rozhodnutí 2010/413 a prováděcího nařízení č. 668/2010“. V bodě 96 dále uvedl, že je tedy zjevné, že „Rada při přijímání následných napadených aktů přezkoumala okolnosti projednávané věci s ohledem na připomínky žalobkyně, neboť údaj o účasti íránského státu v kapitálu žalobkyně opravila a vyjádřila se k její argumentaci týkající se činností souvisejících s akreditivy“.

162. Ve vzájemném kasačním opravném prostředku *Bank Saderat Iran* tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení tím, že shledal, že informace, na kterých Rada založila rozhodnutí 2010/413 a prováděcí nařízení č. 668/2010, obsahovaly „skutečnosti týkající se žalobkyně“, které mohly být ověřeny. Tribunál se tedy dopustil dalšího nesprávného právního posouzení tím, že shledal, že neposouzení těchto skutečností nemohlo vést k vadě následných aktů. Dotčená banka v řízení v prvním stupni zdůraznila, že Rada nezaložila své posouzení na důkazech, nýbrž pouze na návrzích na zařazení na seznam, takže nemohly být ověřeny žádné důkazy týkající se dotčené banky. V bodě 95 napadeného rozsudku však Tribunál vycházel z chybného předpokladu, že existovaly důkazy, které měly být posouzeny. Radě nebyly ve skutečnosti předloženy žádné důkazy a Rada ve svém kasačním opravném prostředku uznává, že žádný důkaz neposoudila, neboť všechny případné důkazy byly důvěrné. První opatření a opatření je následující měla tudíž být již z tohoto důvodu zrušena.

163. *Rada* uznává, že kdyby neexistovaly žádné informace ani důkazy týkající se určení dotčené banky, nemohla by je ověřit. Některé důkazy a informace však byly dostupné a Rada je mohla ověřit. Otázka, zda informace nebo důkazy byly dostatečné nebo dostatečně podložené k odůvodnění zápisu dotčené banky, se liší od otázky, zda Rada mohla provést první ověření a zda došlo k následnému opětovnému přezkumu. I kdyby tedy byl z dostupných informací a důkazů vyvozen nesprávný závěr, neznamená to, že nebylo možno provést první ověření ani následný opětovný přezkum. Tribunál se nedopustil nesprávného právního posouzení tím, že shledal, že Rada opětovně přezkoumala okolnosti zápisu dotčené banky na seznamy předtím, než vůči bance přijala následná opatření.

164. Předně mám dojem, že tato část vzájemného kasačního opravného prostředku Bank Saderat Iran je nepřípustná, neboť v rozporu s čl. 178 odst. 1 jednacího řádu nesměřuje k úplnému či částečnému zrušení rozhodnutí Tribunálu, tj. výroku napadeného rozsudku. Dotčená banka výslovně navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil rozsudek v rozsahu, v němž byly „zjištěn[y vady] … kterými bylo stiženo jeho odůvodnění“. Kasační opravný prostředek formulovaný takovýmto způsobem je nepřípustný [82].

165. Bod 1 výroku napadeného rozsudku zrušil všechna opatření (původní i následná), jejichž zrušení požadovala dotčená banka, a to v rozsahu, v němž se týkaly dotčené banky. Dotčená banka neusiluje o zneplatnění tohoto zrušení a její argument by v případě, že by obstál, nemohl vést k takovému výsledku. Dotčená banka se v této části vzájemného kasačního opravného prostředku [83] domáhá pouze uznání, že dotyčná opatření mohla být zrušena z pouhého důvodu, že Rada neměla žádný důkaz.

166. Každopádně jsem názoru, že se zde dotčená banka zaměřuje na terminologický detail – případně na ne příliš šťastný překlad. Ve francouzském znění napadeného rozsudku (které je – jak je známo – jazykovým zněním, v němž je vypracován návrh rozsudku a je jazykem porad) je užito obecnějšího pojmu „éléments“ [skutečnosti], zatímco v anglické verzi je užito slovo „evidence“ [důkazy]. Nehledě na to, co Rada mohla nebo nemohla učinit, je zřejmé, že jí byly skutečnosti předloženy před přijetím

82 — Viz zejména rozsudek Al-Aqsa v. Rada a Nizozemsko v. Al-Aqsa (C-539/10 P a C-550/10 P, EU:C:2012:711, body 43 až 47 a citovaná judikatura).

83 — Bod 2 výroku napadeného rozsudku je předmětem druhé části vzájemného kasačního opravného prostředku (viz bod 168 a násl. níže). Je pravda, že v bodě 3 výroku se „[v]e zbývající části […] žaloba zamítá“, avšak nespatřuji po bodech 1 a 2 žádnou zbývající část, jež by ještě mohla být zamítnuta, a dále Bank Saderat Iran nepoukazuje na bod 3 výroku

rozhodnutí 2010/413 a prováděcího nařízení č. 668/2010. Relevance a opodstatněnost těchto skutečností měla být prověřena v tomto stadiu. Tribunál shledal, že k tomuto posouzení nedošlo. Nepovažuji za relevantní činit v tomto kontextu rozdíl mezi důkazy a (dosud) nepodloženými tvrzeními. Tribunál dospěl jednoduše k závěru, že Rada nesplnila povinnost prověřit relevanci a opodstatněnost toho, co jí bylo předloženo. Tím, že Tribunál uznal, že Rada přezkoumala skutečnosti s ohledem na následné připomínky dotčené banky, nevycházel z předpokladu, že dříve předložené skutečnosti představovaly důkazy v pravém slova smyslu týkající se žalobkyně.

167. Navrhuji tedy zamítnout tento důvod vzájemného kasačního opravného prostředku.

Článek 60 statutu (vzájemný kasační opravný prostředek Bank Saderat Iran)

168. V článku 288 SFEU je nařízení vymezeno tak, že má obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, kdežto rozhodnutí je, pokud jsou v něm uvedeni ti, jimž je určeno, závazné pouze pro ně. Článek 60 první pododstavec statutu uvádí, že opravný prostředek nemá odkladný účinek. Podle druhého pododstavce téhož článku nabývá rozhodnutí Tribunálu, které ruší nařízení, právní moci až dnem, kdy uplyne lhůta stanovená pro podání opravného prostředku, nebo pokud je v této lhůtě podán opravný prostředek, dnem jeho zamítnutí.

169. V řízení v prvním stupni upozornila Bank Saderat Iran na usnesení, které Soudní dvůr vydal ve věci *Akhras v. Rada* na základě kasačního opravného prostředku proti usnesení, kterým byl zamítnut návrh na odklad provádění aktů, včetně nařízení, kterými byla uložena omezující opatření osobám a subjektům spojeným se syrským režimem. V tomto usnesení předseda Soudního dvora uvedl, že „i kdyby se, jak tvrdí navrhovatel prostřednictvím tvrzení, která nejsou zjevně nepodložená, čl. 60 druhý pododstavec statutu Soudního dvora neuplatnil na taková nařízení, jaká navrhovatel napadá ve věci v hlavním řízení, nic to nemění na tom, že návrh na předběžná opatření v projednávané věci byl zamítnut nikoli z důvodu účinků výše uvedeného ustanovení statutu Soudního dvora, ale jak vyplývá z bodů 24 a 25 tohoto usnesení, z toho důvodu, že podmínka naléhavosti nebyla splněna“ [84].

170. Tribunál shledal [85], že „předseda Soudního dvora podrobně nezkoumal použitelnost čl. 60 druhého pododstavce statutu na nařízení, kterými se ukládají omezující opatření, neboť pouze konstatoval, že argumenty předložené k této otázce navrhovatelem […] se sice nejeví jako „nepodložené“, avšak jsou irelevantní [86]“. Tribunál proto zejména rozhodl, že nařízení č. 267/2012 má povahu nařízení, na které se použije druhý podstavec článku 60 statutu, takže Rada mohla ve lhůtě pro podání kasačního opravného prostředku zjištěné porušení zhojit případným přijetím nových omezujících opatření ve vztahu k dotčené bance (nebo implicitně podat kasační opravný prostředek odkládající účinky zrušení). Aby nedošlo k narušení právní jistoty, byly tedy účinky rozhodnutí 2010/413 (které ve znění pozdějších změn ukládalo dotčené bance stejná omezující opatření jako nařízení č. 267/2012) také zachovány až do okamžiku, kdy nastaly účinky zrušení nařízení č. 267/2012.

171. *Bank Saderat Iran* ve vzájemném kasačním opravném prostředku tvrdí, že tato nařízení nejsou skutečnými nařízeními v pravém slova smyslu, nýbrž jsou rozhodnutími přijatými v podobě nařízení, která jsou určena a týkají se omezeného počtu konkrétních subjektů. Zrušení zápisu dotčené banky mělo tedy mít okamžitý účinek. Dotčená banka poukazuje na paralelu s ustanovením antidumpingového nařízení, které ukládá clo na výrobky konkrétně jmenovaných výrobců, nebo s nařízením o vydávání dovozních licencí na základě individuálních žádostí, která již obě byla

84 — Usnesení Akhras v. Rada [C-110/12 P(R), EU:C:2012:507 bod 29, zvýrazněno autorkou stanoviska].

85 — Viz rozsudek Bank Saderat Iran v. Rada (T-494/10, EU:T:2013:59, body 122 až 126).

86 — Bod 122 napadeného rozsudku.

Soudním dvorem považována za soubory individuálních rozhodnutí[87]. Skutečnost, že zápisy, o které jde v projednávané věci, mají povahu rozhodnutí, je zdůrazněna povinností tyto zápisy individuálně oznámit na základě čl. 15 odst. 3 nařízení č. 423/2007 a byla uznána generálním advokátem ve věci Bank Melli Iran[88]. Podle článku 60 statutu si nařízení s působností v celé Unii zachovává své účinky až do doby, než se rozhodne o kasačním opravném prostředku, aby se tak zmírnily dopady zrušení obecných pravidel, která by mohla být v řízení o kasačním opravném prostředku shledána platnými. Tatáž obava neplatí pro nařízení určené jednotlivci, které v sobě zahrnuje v podstatě rozhodnutí, na které se vztahuje obecná zásada zakotvená v prvním pododstavci článku 60 statutu.

172. *Rada* odmítá paralelu, kterou dotčená banka činí s nařízeními o ukládání antidumpingových cel nebo vydávání dovozních licencí. Rozsudky uvedené dotčenou bankou se týkaly otázky „bezprostředního a osobního dotčení“, které je podmínkou aktivní legitimace k podání žaloby na neplatnost. V rozsudcích Kadi I[89] a Bank Melli Iran[90] Soudní dvůr shledal, že seznamy tvořící přílohy nařízení, kterými se ukládají omezující opatření, mají obecnou působnost, jsou závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, stejně jako kterékoli nařízení. Totéž by mělo platit i v projednávané věci. Navíc sporná opatření se nedotýkají pouze určených osob a subjektů, ale i mnohých jiných osob a subjektů, které s nimi udržují obchodní vztahy. Kromě toho nařízení č. 267/2012 ukládá členským státům povinnost stanovit přiměřené sankce za porušení a je nutné zabránit jakékoli právní nejistotě, dokud se nerozhodne o kasačním opravném prostředku. Konečně, pokud by se čl. 60 druhý pododstavec statutu neuplatnil a Tribunál by nařízení, kterými se ukládá zmrazení finančních prostředků, zrušil s okamžitým účinkem, žalobci, kteří měli ve věci úspěch, by se mohli svého majetku zbavit, aby se vyhnuli následnému zmrazení tohoto majetku. I kdyby kasační opravný prostředek proti tomuto zrušení byl úspěšný, byl by zbaven veškerého faktického účinku.

173. *Komise* zdůrazňuje, že povinnosti stanovené ve sporných opatřeních nejsou určeny osobám nebo subjektům zapsaným na seznamech, nýbrž osobám a subjektům, které drží finanční prostředky nebo hospodářské zdroje náležející těmto osobám nebo subjektům, nebo je ovládají, nebo by mohly finanční prostředky nebo hospodářské zdroje těmto osobám či subjektům zpřístupnit.

174. Mám za to, že i tato část kasačního opravného prostředku musí být zamítnuta.

175. Zaprvé z definic „nařízení“ a „rozhodnutí“ obsažených v článku 288 SFEU zcela zjevně vyplývá, že nařízení č. 267/2012 spadá pod první z těchto definic. Je tedy třeba na ně nahlížet jako na skutečné nařízení ve smyslu tohoto ustanovení a článku 60 statutu.

176. Zadruhé Soudní dvůr se již k této otázce každopádně vyjádřil v rozsudku Kadi I (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461), když v bodě 241 a násl. shledal, že velmi podobné nařízení bylo skutečným nařízením ve smyslu definice obsažené ve Smlouvě. Důvody, na nichž Soudní dvůr tento závěr založil — které Bank Saderat Iran ve svém vzájemném kasačním opravném prostředku vůbec nezmiňuje — se v zásadě shodují s důvody uvedenými orgány.

177. Naproti tomu judikatura týkající se antidumpingových nařízení a stanovisko, které generální advokát Mengozzi přednesl ve věci Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426), které uváděla dotčená banka, jsou irelevantní. Oba rozsudky, které dotčená banka uvádí, se týkají aktivní legitimace žalobce k podání žaloby na neplatnost aktu, který se jej bezprostředně a osobně dotýká, a právě v tomto kontextu generální advokát Mengozzi shledal, že nařízení č. 423/2007 je hybridním opatřením, tj. opatřením s obecnou působností, které však musí být oznámeno jednotlivcům, kterých se

87 — Rozsudky NTN Toyo Bearing a další v. Rada (113/77, EU:C:1979:91, bod 11) a International Fruit Company a další v. Komise (41/70 až 44/70, EU:C:1971:53, bod 21).

88 — Stanovisko ve věci Bank Melli Iran v. Rada (C-548/09 P, EU:C:2011:426, bod 41).

89 — Rozsudek Kadi I (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 241).

90 — Rozsudek Bank Melli Iran v. Rada (C-548/09 P, EU:C:2011:735, bod 45).

týká. Požadavek individuálního oznámení osobám či subjektům, jejichž finanční prostředky nebo aktiva mají být zmrazeny, nemá vliv na obecnou působnost takovéhoto nařízení vůči všem, kteří by mohli držet takové finanční prostředky nebo aktiva, nebo na nutnost zachovat právní jistotu do doby, než se rozhodne o kasačním opravném prostředku.

178. Mám tedy za to, že se Tribunál nedopustil žádného nesprávného právního posouzení tím, že shledal, že nařízení č. 267/2012 je skutečným nařízením, na které se vztahuje obecné pravidlo stanovené v prvním pododstavci článku 60 statutu.

Závěry

179. Vzhledem ke všem výše uvedeným úvahám zastávám názor, že by Soudní dvůr měl oba kasační opravné prostředky i vzájemný kasační opravný prostředek předložený Bank Saderat Iran zamítnout jako neopodstatněné. V souladu s ustanoveními článků 138, 140 a 184 jednacího řádu ve vzájemném spojení,

— by Rada měla nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady vynaložené dotčenými bankami v souvislosti s kasačními opravnými prostředky;

— Bank Saderat Iran by měla nést vlastní náklady řízení a nahradit náklady vynaložené Radou v souvislosti se vzájemným kasačním opravným prostředkem; a

— Spojené království a Komise by měly nést vlastní náklady řízení vynaložené jak v souvislosti s kasačními opravnými prostředky, tak se vzájemným kasačním opravným prostředkem.