Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 26. veljače 2015.[1]

Predmet C-176/13 P

Vijeće Europske unije
protiv
Bank Mellat
i
Predmet C-200/13 P
Vijeće Europske unije
protiv

Bank Saderat Iran

„Žalbe – Mjere ograničavanja protiv Irana s ciljem sprječavanja širenja nuklearnog oružja – Osobe i subjekti čija financijska sredstva i gospodarske izvore treba zamrznuti – Obrazloženje mjera kojima su tužitelji uvršteni na popis – Postupak usvajanja mjera – Očita pogreška u ocjeni“

1. Ove dvije povezane žalbe podnosi Vijeće (Europske unije ili, u daljnjem tekstu: EU) protiv presuda Općeg suda[2] kojima se poništavaju razne mjere Vijeća u dijelu u kojem su se njima uvrštavali nazivi dviju iranskih banaka (Bank Mellat i Bank Saderat Iran; u daljnjem tekstu: banke) na popise osoba ili subjekata čija financijska sredstva i gospodarske izvore treba zamrznuti u kontekstu mjera ograničavanja protiv Irana s ciljem sprječavanja širenja nuklearnog oružja.

2. Vijeće osobito ističe da je u tim presudama Opći sud pogrešno primijenio pravo jer je:

— dopustio bankama (koje Vijeće smatra „pojavnim oblicima iranske države“) da se pozovu na zaštitu i jamstva koja se odnose na temeljna prava;

— svaki element u obrazloženju Vijeća zasebno razmatrao, a ne zajedno kao cjelinu;

— zaključio da su banke trebale imati pristup prijedlozima o uvrštavanju na popis koje su podnijele države članice;

— zahtijevao od Vijeća da provjeri relevantnost i valjanost dokaza prije prvog usvajanja odluke o uvrštavanju; i

— jer nije uzeo u obzir rezolucije (u daljnjem tekstu: RVSUN ili rezolucije VSUN-a) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda (u daljnjem tekstu: Vijeće sigurnosti) i činjenicu da su određene informacije došle iz povjerljivih obavještajnih izvora i izvješća.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Presude u predmetima Bank Mellat protiv Vijeća, T-496/10, EU:T:2013:39 (u daljnjem tekstu: Bank Mellat), i Bank Saderat Iran protiv Vijeća, T-494/10, EU:T:2013:59 (u daljnjem tekstu: Bank Saderat Iran) (u daljnjem tekstu također: pobijane presude).

Politički i pravni okvir

3. U rezoluciji VSUN-a 1737[3] Vijeće sigurnosti izrazilo je ozbiljnu zabrinutost u pogledu iranskog nuklearnog programa te je odlučilo, u točki 12., da sve države moraju zamrznuti novčana, financijska sredstva i gospodarske izvore u vlasništvu ili pod nadzorom osoba i subjekata navedenih u njezinom prilogu jer su oni na razne načine uključeni u taj program. Među navedenim subjektima bili su Iranska organizacija za atomsku energiju (u daljnjem tekstu: IOAE), društvo Mesbah Energy Company (u daljnjem tekstu: MEC) i Organizacija za obrambenu industriju (u daljnjem tekstu: OOI). Rezolucija VSUN-a 1747[4] dalje je navela društvo Novin Energy Company (u daljnjem tekstu: Novin) i brojne subjekte povezane s Organizacijom za svemirsku industriju (u daljnjem tekstu: OSI), uključujući društvo Sanam Industrial Group (u daljnjem tekstu: SIG). Ni sam OSI ni banke nisu bili navedeni u toj rezoluciji, niti su navedeni u budućim rezolucijama VSUN ili na njihovoj osnovi.

4. Vijeće Europske unije provelo je te rezolucije VSUN-a osobito Uredbom br. 423/2007[5], čijim se člankom 7. zahtijevalo zamrzavanje svih financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji su u posjedu, vlasništvu ili pod nadzorom osoba, subjekata i tijela navedenih u Prilozima IV. i V. Oni navedeni u Prilogu IV. uvršteni su na temelju točke 12. Rezolucije VSUN-a 1737, dok su oni iz Priloga V. definirani kao oni:

„(a) koji sudjeluju u, izravno su povezani s, ili pružaju potporu iranskim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja ili

(b) koji sudjeluju u, izravno su povezani s, ili pružaju potporu razvoju iranskih sustava za ispaljivanje nuklearnog oružja, ili

(c) koji nastupaju u ime ili prema nalogu osoba, subjekata ili tijela navedenih u točki (a) ili (b), ili

(d) koji su pravna osoba, subjekt ili tijelo pod kontrolom fizičke, pravne osobe ili tijela navedenih u točki (a) ili (b), uključujući i na nezakonit način.”

5. Banke prvotno nisu bile navedene u Prilogu V.

6. Člankom 7. stavkom 3. zabranjeno je da financijska sredstva ili gospodarski izvori budu stavljeni na raspolaganje, izravno ili neizravno, fizičkim ili pravnim osobama, subjektima ili tijelima navedenima u Prilozima IV. i V. Međutim, u članku 12. stavku 2. istaknuto je da ta zabrana ni na koji način ne čini dotične fizičke ili pravne osobe ili subjekte odgovornima ako nisu znali, i nisu imali utemeljeni razlog za sumnju, da se njihovim djelovanjem krši ta zabrana.

7. Istaknuvši da Iran nije ni surađivao ni poštovao zahtjeve Međunarodne agencije za atomsku energiju (u daljnjem tekstu: IAEA) i rezolucija VSUN-a, te da je izgradio postrojenje za obogaćivanje urana u Qomu, Vijeće sigurnosti usvojilo je rezoluciju VSUN-a 1929.[6] U točki 21. Vijeće je pozvalo sve države da „spriječe pružanje financijskih usluga”, uključujući prijenose financijskih sredstava ili izvora, ako raspolažu „informacijama dostatnima za osnovanu sumnju da bi te usluge, financijska sredstva ili izvori mogli pridonijeti iranskim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja, […] uključujući zamrzavanjem svih financijskih sredstava ili izvora na njihovim teritorijima […] koji su povezani s tim djelatnostima […] i snažnijim nadzorom radi sprječavanja svih takvih transakcija […]”. U Prilogu I. te rezolucije navedeni su pojedinci i subjekti uključeni u djelatnosti s nuklearnim ili

3 — Rezolucija 1737 (2006) koju je usvojilo Vijeće sigurnosti na svom 5612. zasjedanju 23. prosinca 2006.

4 — Rezolucija 1747 (2007) koju je usvojilo Vijeće sigurnosti na svom 5647. zasjedanju 24. ožujka 2007.

5 — Uredba Vijeća (EZ) br. 423/2007 od 19. travnja 2007. o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL 2007 L 103, str. 1.), kako je naknadno izmijenjena.

6 — Rezolucija 1929 (2010) koju je usvojilo Vijeće sigurnosti na svom 6335. zasjedanju 9. lipnja 2010.

balističkim projektilima, uključujući banku First East Export Bank, PLC (u daljnjem tekstu: FEE Banka), koja je u vlasništvu ili pod kontrolom, ili nastupa u ime, banke Bank Mellat. U posljednjih sedam godina banka Bank Mellat omogućila je transakcije u visini od nekoliko stotina milijuna dolara za iranske nuklearne, raketne i obrambene subjekte".

8. Vijeće EU-a potom je usvojilo Odluku 2010/413[7]. Člankom 20. stavkom 1. točkama (a) i (b) te odluke zahtijevalo se zamrzavanje svih financijskih sredstava i gospodarskih izvora koji su u posjedu, vlasništvu ili pod nadzorom osoba, subjekata ili tijela navedenih u Prilozima I. i II. Oni iz Priloga I. (članak 20. stavak 1. točka (a)) su određeni na temelju važećih rezolucija VSUN-a, dok su oni iz Priloga II. (članak 20. stavak 1. točka (b))

„[…] sudjelovali u ili pružali potporu iranskim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja ili razvoju sustava ispaljivanja nuklearnog oružja, uključujući putem sudjelovanja u nabavi zabranjenih predmeta, robe, opreme, materijala ili tehnologije, ili osobe i subjekti koji su nastupali u njihovo ime ili po njihovim nalozima ili subjekti koji su u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom, uključujući nezakonitim sredstvima, ili osobe i subjekti koji su pomagali fizičkim osobama i subjektima uvrštenima na popis u izbjegavanju ili kršenju odredbi Rezolucije VSUN-a 1737 (2006), Rezolucije VSUN-a 1747 (2007), Rezolucije VSUN-a 1803 (2008)[8] i Rezolucije VSUN-a 1929 (2010) ili ove Odluke […] i subjekti u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom ili koji nastupaju u njihovo ime, kako su navedeni u Prilogu II.".

9. U članku 23. stavku 2. Odluke 2010/413 stoji: „Na prijedlog države članice ili Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, Vijeće jednoglasno utvrđuje popis u Prilogu II. i usvaja njegove promjene."

10. Obje su banke navedene u Prilogu II.

11. Razlozi navedeni u pogledu banke Bank Mellat su: „Bank Mellat je iranska banka u državnom vlasništvu. Banka Bank Mellat uključena je u djelatnosti kojima pruža podršku i pomaže iranskom nuklearnom programu te programu balističkih projektila. Pružala je bankarske usluge subjektima koji se nalaze na popisu UN-a i EU-a ili subjektima koji nastupaju u ime ili prema uputama tih subjekata ili subjektima koje isti nadziru ili su u njihovom vlasništvu. Ta je banka matična banka banke First East Export Bank navedene Rezoluciji VSUN-a 1929".

12. Za banku Bank Saderat Iran navedeni razlozi su: „Bank Saderat je iranska banka u državnom vlasništvu (94% je u vlasništvu iranske vlade). Banka Bank Saderat pruža financijske usluge subjektima koji su vršili nabavu za iranski nuklearni program i program balističkih projektila, uključujući subjekte navedene u Rezoluciji VSUN-a 1737. Banka Bank Saderat još je u ožujku 2009. vodila plaćanja i akreditive DIO-a (protiv koje su Rezolucijom VSUN-a 1737 uvedene sankcije) i društva Iran Electronics Industries. Banka Bank Saderat je 2003. vodila akreditive u ime iranskog društva povezanog s nuklearnom energijom [MEC] (protiv kojeg su kasnije Rezolucijom VSUN-a 1737 uvedene sankcije)".

13. Istovremeno, Provedbena uredba br. 668/2010[9] dodala je banke na popis iz Priloga V. Uredbi br. 423/2007. Navedeni razlozi su isti kao u Odluci 2010/413.

7 — Odluka Vijeća 2010/413/ZVSP od 26. srpnja 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2007/140/ZVSP (SL 2010 L 195, str. 39., i ispravak SL 2010, L 197, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 220.).

8 — Rezolucija 1803 (2008) koju je usvojilo Vijeće sigurnosti na svom 5848. zasjedanju 3. ožujka 2008.

9 — Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 668/2010 od 26. srpnja 2010. o provedbi članka 7. stavka 2. Uredbe (EZ) br. 423/2007 o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL L 195, str. 25.).

14. Dana 25. listopada 2010. Vijeće je revidiralo mjere ograničavanja na snazi usvojivši Odluku 2010/644[10] i Uredbu br. 961/2010[11].

15. U preambuli Odluke 2010/644 istaknulo je da je u cijelosti pregledalo popis osoba i subjekata, kako je utvrđen u Prilogu II. Odluci 2010/413, uzimajući u obzir primjedbe koje su iznijele zainteresirane strane. Zaključilo je da bi se, uz iznimku dva subjekta, na navedene osobe i dalje trebale primjenjivati posebne mjere ograničavanja predviđene u Odluci 2010/413, te da bi se određene unose u popisu trebalo izmijeniti. Banke su i dalje bile na popisu u novom Prilogu II. Odluci 2010/413, pri čemu su navedeni razlozi u biti bili isti kao u prethodnoj verziji, osim što više nije stajalo da je banka Bank Mellat u državnom vlasništvu, a za banku Bank Saderat Iran samo je stajalo da je „djelomično u vlasništvu iranske vlade", dok je prijašnji navod o 94-postotnom vlasništvu izbrisan.

16. U članku 16. stavku 1. Uredbe br. 961/2010 ponovljeni su kriteriji iz članka 20. stavka 1. točke (a) Odluke 2010/413 (uvrštenje na temelju rezolucija VSUN-a) te se predviđalo da se odnosne osobe i subjekti navedu u Prilogu VII., dok su u članku 16. stavku 2. točkama (a) i (b) ponovljeni kriteriji iz članka 20. stavka 1. točke (b) Odluke 2010/413 te se predviđalo da se odnosne osobe i subjekti navedu u Prilogu VIII. U članku 32. stavku 2. predviđalo se isto izuzeće od odgovornosti kao u članku 12. stavku 2. Uredbe br. 423/2007. Banke su navedene u Prilogu VIII., pri čemu su navedeni razlozi bili jednaki onima iz novog Priloga II. Odluci 2010/413.

17. Dana 1. prosinca 2011. Vijeće je usvojilo Odluku 2011/783[12] i Provedbenu Uredbu br. 1245/2011[13] kojima su izmijenjeni Prilog II. Odluci 2010/413, odnosno Prilog VIII. Uredbi br. 961/2010. U preambuli obiju mjera navodilo se da je Vijeće u cijelosti preispitalo popis osoba i subjekata iz relevantnog priloga, uzimajući u obzir primjedbe koje su iznijele zainteresirane strane te je zaključilo da bi navedene osobe i subjekti i dalje trebali podlijegati predviđenim posebnim mjerama ograničavanja.

18. Dana 23. ožujka 2012. Vijeće je usvojilo Uredbu br. 267/2012[14]. Ponovno se, člankom 23. stavkom 1. zahtijeva zamrzavanje svih financijskih sredstava osoba i subjekata uvrštenih na popis na temelju rezolucija VSUN-a, navedenih u Prilogu VIII., dok se člankom 23. stavkom 2. zahtijeva zamrzavanje financijskih sredstava osoba i subjekata navedenih u Prilogu IX. Kriteriji iz članka 23. stavka 2. točaka (a) i (b) u suštini su jednaki onima iz članka 16. stavka 2. točaka (a) i (b) Uredbe br. 961/2010, dok su dodatni kriteriji dodani u članku 23. stavku 2. točkama (c), (d) i (e), od kojih se čini da je samo točka (d) relevantna za subjekte poput banaka. Ona obuhvaća one koji su definirani kao: „druge osobe, subjekti ili tijela koji osiguravaju potporu, kao što je npr. materijalna, logistička ili financijska potpora iranskoj vladi te osobe i subjekti koji su s njima povezani". U članku 42. stavku 2. predviđeno je isto izuzeće od odgovornosti kao u članku 12. stavku 2. Uredbe br. 423/2007. Obje su banke ponovno navedene u Prilogu IX. toj uredbi. Navedeni razlozi su jednaki onima iz Priloga II. Odluci 2010/413 kako je izmijenjena Odlukom 2010/644.

10 — **Odluka Vijeća 2010/644/ZVSP od 25. listopada 2010. o izmjeni Odluke 2010/413/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2007/140/ZVSP** (SL 2010 L 281, str. 81.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 255.).

11 — Uredba Vijeća (EU) br. 961/2010 od 25. listopada 2010. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 423/2007 (SL 2010 L 281, str. 1.).

12 — Odluka Vijeća 2011/783/ZVSP od 1. prosinca 2011. o izmjeni Odluke 2010/413/ZVSP o mjerama ograničavanja protiv Irana (SL 2011 L 319, str. 71.).

13 — Provedbena Uredba Vijeća (EU) br. 1245/2011 od 1. prosinca 2011. o provedbi Uredbe (EU) br. 961/2010 o donošenju mjera ograničavanja protiv Irana (SL L 319, str. 11.).

14 — **Uredba Vijeća (EU) br. 267/2012 od 23. ožujka 2012. o mjerama ograničavanja protiv Irana i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 961/2010** (SL 2012 L 88, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 4., str. 194.).

19. Nekoliko je ograničenih odstupanja od obveza zamrzavanja financijskih sredstava također predviđeno u zakonodavstvu, osobito u članku 9. Uredbe br. 423/2007, članku 20. stavku 6. Odluke 2010/413, članku 18. Uredbe br. 961/2010 i članku 25. Uredbe br. 267/2012. Svakom se od tih odredbi u biti dopušta nacionalnim vlastima da odobre oslobađanje zamrznutih financijskih sredstava radi izvršenja plaćanja koje osoba, subjekt ili tijelo s popisa duguje drugoj strani ako je obveza plaćanja nastala prije nego što su uvršteni na popis i ako ne pridonosi transakcijama koje se odnose na robu ili tehnologiju povezanu s nuklearnim razvojem ili drugim zabranjenim djelatnostima.

Kratak sažetak prvostupanjskog postupka i pobijanih presuda

20. Dana 7. listopada 2010. banke su podnijele zasebne tužbe, ali u kojima su, u suštini, isticana ista pitanja i argumenti Općem sudu, osporavajući svoje uvrštenje, prvotno, na popis iz priloga Odluke 2010/413 i Provedbene uredbe br. 668/2010. Tijekom postupka one su, kako su nove mjere usvajane, izmijenile svoje zahtjeve za poništenje tako da su uključile priloge Odluci 2010/644, Uredbi br. 961/2010, Odluci 2011/783, Provedbenoj uredbi br. 1245/2011 i Uredbi br. 267/2012 u dijelu u kojem su se te mjere odnosile na njih. Opći sud je prihvatio te izmjene koje nisu bile sporne. Komisija je intervenirala u oba predmeta podupirući Vijeće.

21. Opći sud je prvo ispitao tvrdnje institucija da se banke, kao pojavni oblici iranske države, ne mogu pozivati na zaštitu i jamstva koja se odnose na temeljna prava.

22. Nakon što je odbacio tu tvrdnju, ispitao je prvi tužbeni razlog banaka (povreda obveze obrazlaganja, prava na obranu i prava na djelotvornu sudsku zaštitu) u pet koraka: mogu li se banke pozivati na pravo na obranu; obveza obrazlaganja i prava na obranu u pogledu pristupa dokazima; prava na obranu u pogledu pristupa spisu Vijeća; prava na obranu u pogledu mogućnosti banaka da iznesu svoje stajalište i njihovog prava na djelotvornu sudsku zaštitu; i navodne pogreške koje iskrivljuju ocjenu Vijeća i preispitivanje odluke. Uvažio je taj tužbeni razlog u dijelu u kojem se odnosio na Odluku 2010/413, Provedbenu uredbu br. 668/2010, Odluku 2010/644 i Uredbu br. 961/2010 u dijelu u kojem su se ti akti odnosili na banke.

23. Potom je razmatrao drugi tužbeni razlog (očita pogreška u ocjeni), zaključivši u oba predmeta da činjenice koje je Vijeće utvrdilo nisu opravdavale određivanje mjera ograničavanja.

24. Nakon ispitivanja prvih dvaju tužbenih razloga Opći sud je došao do zaključka da se sve pobijane mjere trebaju poništiti u dijelu u kojem su se odnosile na banke. Stoga nije bilo potrebno razmatrati treći tužbeni razlog (povreda prava vlasništva i, u vezi s tim, načela proporcionalnosti).

25. U slučaju banke Bank Saderat Iran Opći sud je također razmotrio tvrdnju banke da je Uredba br. 267/2012 bila odluka u obliku uredbe. Odlučio je da je Uredba br. 267/2012 bila prava uredba, tako da je, na temelju drugog stavka članka 60. Statuta Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Statut), njezino poništenje odgođeno za razdoblje od dva mjeseca i 10 dana, tijekom kojeg je Vijeće moglo ispraviti utvrđene povrede usvajanjem novih mjera ograničavanja (ili, implicitno, uložiti žalbu). Posljedično, učinci Odluke 2010/413, kako je izmijenjena Odlukom 2010/644 i Odlukom 2011/783, su u pogledu banke ostali na snazi sve do stupanja na snagu poništenja Uredbe br. 267/2012.

Zahtjevi i razlozi žalbi

26. Vijeće, uz potporu Komisije i Ujedinjene Kraljevine, traži od Suda da ukine pobijane presude, odbije tužbe iz prvostupanjskog postupka i naloži objema bankama da plate troškove iz svojih predmeta i iz prvostupanjskog i iz žalbenog postupka. Banke traže od Suda da odbije žalbe i naredi Vijeću da plati troškove. Banka Bank Saderat Iran također je uložila i protužalbu kojom traži od Suda da djelomično ukine pobijanu presudu iz njezinog predmeta, da poništi sve pobijane mjere u dijelu u kojem se odnose na banku te da naredi Vijeću da plati troškove banke iz postupka po protužalbi.

27. Vijeće ističe da je Opći sud pogrešno primijenio pravo u svojoj ocjeni u pogledu (i) prava banke na zaštitu temeljnih prava te, stoga, u pogledu dopuštenosti tužbi iz prvostupanjskog postupka, (ii) obveze Vijeća da pruži obrazloženje, (iii) prava banaka na pristup spisu, (iv) navodnih pogrešaka u ocjeni činjenica od strane Vijeća i (v) tužbenog razloga o očitoj pogrešci u ocjeni. Ujedinjena Kraljevina je podnijela očitovanja kojima podupire razloge (ii), (iii) i (v), dok Komisija podupire razloge (ii) do (v).

28. Banke smatraju da je svih pet razloga neosnovano, ali banka Bank Mellat usto osporava i dopuštenost žalbe u cijelosti u svom predmetu. U svojoj protužalbi banka Bank Saderat Iran ističe da je Opći sud pogriješio utvrdivši da (i) su se Odluka 2010/413 i Provedbena uredba br. 668/2010 temeljile na „dokazima koji se odnose na tužitelja" i da (ii) se drugi stavak članka 60. Poslovnika primjenjuje na Uredbu br. 267/2012, na temelju čega je došao do neispravnih zaključaka u oba pogleda.

29. Tim ću se pitanjima pozabaviti redoslijedom navedenim u prethodnim dvjema točkama.

Dopuštenost žalbe (Predmet C-176/13 P)

30. Pobijana presuda je strankama dostavljena 30. siječnja 2013. Banka Bank Mellat ističe da se žalba, na temelju članka 56. Statuta, trebala podnijeti u roku od dva mjeseca, do 30. ožujka 2013. Žalba je podnesena 9. travnja 2013. te je stoga nedopuštena. Članak 51. Poslovnika Suda, kojim se postupovni rokovi produljuju za deset dana zbog udaljenosti, nije primjenjiv. Pozivanje na razlog udaljenosti iz te odredbe mora biti smisleno: cilj mu je osigurati da stranke ne budu u nepovoljnijem položaju zbog njihove udaljenosti od Suda [15] ili zbog toga što se koriste neelektronskim sredstvima za komunikaciju. Pravilo iz članka 56. se dakle mora restriktivno primjenjivati.

31. Vijeće je odgovorilo da je članak 51. Poslovnika jasan i precizan. Primjenjuje se jednako na sve stranke, i na temelju njegove formulacije i na temelju prakse Suda. Presuda u predmetu BASF iz 1994., na koju se banka poziva, temeljila se na danas zastarjeloj odluci Suda kojom se pravila razlika između stranaka s obzirom na njihovo sjedište.

32. Smatram žalosnim da Poslovnik i dalje predviđa produljenje postupovnih rokova „zbog udaljenosti". Taj je izraz bio prikladan prije 2000., kada su u Prilogu II. tom Poslovniku bila predviđena različita produljenja tih rokova u trajanju između dva dana i jednog mjeseca, za „sve stranke osim onih koje imaju uobičajeno prebivalište u Velikom Vojvodstvu Luksemburg". To je razlikovanje davno uvedeno [16], kada su poštanske usluge bile takve da je fizička udaljenost od Suda Europske unije bila značajan čimbenik koji je utjecao na poštovanje tih rokova. Zamjenom tih produljenja „jedinstvenim razdobljem od 10 dana" udaljenost od Suda jasno je uklonjena kao mogući čimbenik u pogledu povoljnijeg ili nepovoljnijeg postupovnog položaja te se nastojalo (u kontekstu opće dostupnih brzih pa čak i trenutnih sredstava komunikacije koja su uvelike neovisna o

15 — Presuda u predmetu Komisija protiv BASF i drugih, C-137/92 P, EU:C:1994:247, t. 40.

16 — U članku 85. stavku 2. Poslovnika Suda Europske zajednice za ugljen i čelik, od 4. ožujka 1953. (Službeni list 1953., br. 3., str. 37.), produljenje je moglo iznositi od jednog dana za stranke s prebivalištem u Belgiji do dva mjeseca za one s prebivalištem izvan Europe.

udaljenosti) ponovno uspostaviti jednaka pravila za sve, neovisno o prebivalište ili sjedištu stranke. S obzirom na to, zadržavanje izraza „zbog udaljenosti" mora se smatrati zaostatkom završene epohe koji nema nikakvu funkciju u modernom Poslovniku — posebno iz razloga što nema načina da se utvrdi kolika „udaljenost" jest, ili nije, dovoljna da se odredi produljenje rokova.

33. Ipak, u samom tekstu članka 51. Poslovnika doista se predviđa produljenje postupovnih rokova za jedinstveno razdoblje od deset dana. Stoga smatram da je žalba podnesena na vrijeme, u roku od dva mjeseca produljenog za 10 dana, kako je predviđeno člankom 56. Statuta u vezi s člankom 51. Poslovnika. Stoga je prigovor nedopuštenosti banke Bank Mellat neosnovan.

Pravo na zaštitu temeljnih prava (dopuštenost tužbi iz prvostupanjskog postupka)

34. U objema presudama [17] Opći sud je odbacio tvrdnje Vijeća i Komisije da se banke, kao pojavni oblici iranske države, ne mogu pozivati na zaštitu i jamstva koja se odnose na temeljna prava. Istaknuo je da ništa u Ugovorima ili u Povelji o temeljnim pravima [18] ne isključuje pravne osobe koje su pojavni oblici država iz zaštite temeljnih prava; doista, Povelja jamči prava „svih". Članak 34. EKLJP-a [19], na koji se institucije pozivaju, postupovna je odredba prema kojoj Europski sud za ljudska prava nije mogao primati zahtjeve od vladinih organizacija, kako država stranka EKLJP-a ne bi mogla istovremeno biti i tužitelj i tuženik pred tim sudom; ona nije bila primjenjiva na sudove EU-a ni na ove predmete. Argument da država sama ne može uživati temeljna prava na vlastitom području nije relevantan u pogledu prava koja pojavni oblici države mogu imati na području drugih država. Posljedično, pravne osobe koje su pojavni oblici država koje nisu članice mogu se pozivati na zaštitu i jamstva koja se odnose na temeljna prava, u mjeri u kojoj su ta prava spojiva s njihovim statusom pravnih osoba. U svakom slučaju, Opći sud je zaključio da institucije nisu dokazale da su banke doista pojavni oblici iranske države, odnosno subjekti koji su sudjelovali u izvršavanju javnih ovlasti ili koji su pružali javne usluge pod nadzorom vlade; njihove su djelatnosti bile komercijalne naravi, a država je u oba slučaja sudjelovala kao manjinski vlasnik udjela.

35. Vijeće ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u oba ta zaključka.

36. U vezi s prvim zaključkom Vijeće prihvaća da pravne osobe mogu uživati temeljna prava i da države mogu uživati postupovna prava; ali države ne mogu uživati temeljna prava. Članak 34. EKLJP-a nije postupovno pravilo ograničeno na tu konvenciju. Država mora poštovati temeljna prava svih pod njezinom nadležnošću, ali sama ne može uživati takva prava. Također, suverena država ne može biti pod nadležnošću druge države u smislu EKLJP-a. Zadaća Sudova EU-a nije rješavanje sporova između Unije i država koje nisu članice u pogledu prava vlasništva potonjih. Iako u Ugovorima ili u Povelji nema odredbi sličnih članku 34. EKLJP-a, isto se načelo mora primjenjivati u pravu Unije, neovisno o tome radi li se o državama članicama, državama koje nisu članice ili vladinim organizacijama ili subjektima bilo koga od navedenih.

37. U vezi s drugim zaključkom, sudska praksa Europskog suda za ljudska prava pokazuje da se konkretan činjenični i pravni kontekst mora pažljivo proučiti kako bi se utvrdilo radi li se o vladinom ili nevladinom subjektu. Komisija Ujedinjenih naroda za međunarodno pravo predložila je definicije „države" koje obuhvaćaju organizacije države ili druge subjekte koji izvršavaju suverenu vlast, uključujući državna poduzeća ili druge subjekte koji vrše komercijalne transakcije. I Sud je odlučivao [20] o pojmu države, zaključivši da se mjera potpore koju je dalo javno poduzeće može, na temelju okolnosti i konteksta koji uključuju veze između poduzeća i države, pripisati državi; sama činjenica da

17 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 35. do 46., i Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 33. do 44.

18 — Povelja Europske unije o temeljnim pravima (SL 2010. C 83, str. 389.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.; u daljnjem tekstu također: Povelja).

19 — Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisana u Rimu 4. studenoga 1950.

20 — Presuda u predmetu Francuska protiv Komisije, C-482/99, EU:C:2002:294 (u daljnjem tekstu: Stardust), t. 55. do 57.

javno poduzeće ima oblik običnog društva kapitala ne sprječava da se mjera potpore koju je dalo takvo društvo pripiše državi. Opći sud je također propustio uzeti u obzir činjenicu da iranska vlada, iako trenutno ima samo 20-postotni udio u banci Bank Mellat i 33-postotni u banci Bank Saderat Iran, i dalje ima prevladavajući utjecaj jer su ostali udjeli raspršeni između mnogo subjekata.

38. Naposljetku, Vijeće ističe da se njegov prigovor nedopuštenosti iz prvostupanjskog postupka odnosio na sve razloge na koje se banke pozivaju, s obzirom na to da se njihovim tužbama tražilo poništenje odluka Vijeća kojima se naređivalo zamrzavanje njihovih financijskih sredstava, što je predstavljalo (iako opravdano) narušavanje njihovog temeljnog prava na uživanje vlasništva.

39. Kao prvo, *banke* ističu da je Opći sud kao činjenicu utvrdio, te se to ne može žalbom pobijati, da one nisu pojavni oblici iranske države.

40. Kao drugo, činjenični nalazi su u svakom slučaju točni. Nijedan od predočenih dokaza ne ukazuje ni na što više od činjenice da je država imala samo manjinski udio. Osim toga, Vijeće pogrešno prikazuje definicije „države" Komisije za međunarodno pravo: to je tijelo zapravo reklo da subjekti koji obavljaju komercijalne transakcije mogu teorijski biti pojavni oblici države ako obavljaju funkcije vlasti — ali banke ne obavljaju takve funkcije. Predmet Stardust nije relevantan, jer nije utvrđeno da je ijedna banka djelovala po uputama iranske države. Osim toga, u pogledu banke Bank Mellat, United Kingdom Supreme Court (Vrhovni sud Ujedinjene Kraljevine) je potvrdio da banka nije bila pod kontrolom vlade te da nije bila pojavni oblik države [21].

41. Kao treće, banke smatraju da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši da se pojavni oblici država koje nisu članice mogu pozivati na zaštitu i jamstva koja se odnose na temeljna prava. Povelja jamči prava „svih". Također, načelo koje predstavlja osnovu članka 34. EKLJP-a ne mora se primjenjivati u pravu Unije. U objašnjenju članka 47. Povelje („Pravo na djelotvoran pravni lijek i na pošteno suđenje") jasno stoji da je zaštita koju pruža pravo Unije šira od one prema EKLJP-u. Međutim Sud je sustavno priznavao prava država članica na obranu u sporu koji se pred njim vodi.

42. Konačno, ako je Opći sud i počinio pogreške koje se tiču činjenica i prava, to nema utjecaja na pobijane presude. Stajalište Vijeća temelji se na činjenici da se banke u prvostupanjskom postupku pozivaju na prava vlasništva. Međutim, to se odnosilo samo na treći tužbeni razlog u oba slučaja, koji Opći sud uopće nije razmatrao. Razlozi zbog kojih je Opći sud poništio pobijane mjere su se svi odnosili na povrede postupovnih zahtjeva izvan okvira ljudskih ili temeljnih prava, te Sud priznaje da se države mogu pozivati na te zahtjeve.

43. Ne slažem se s tvrdnjom Vijeća da države (i njihovi pojavni oblici) ne mogu uživati temeljna prava.

44. Čini se da ni članak 34. EKLJP-a ni predmet Stardust nisu relevantni. Opći sud je ispravno istaknuo da je članak 34. EKLJP-a postupovno pravilo s posebnom svrhom u pogledu postupaka pred Europskim sudom za ljudska prava, a ne izraz općeg načela primjenjivog i u pravu Unije [22]. Također, pitanje može li se davanje potpore pripisati državi članici nema utjecaja na pitanje mora li se subjekt koji daje potporu smatrati pojavnim oblikom države i za druge svrhe.

45. Nadalje, kako su banke istaknule, razlozi na temelju kojih je Opći sud u biti poništio pobijane mjere odnosili su se na postupovne zahtjeve na koje se bilo koja strana protiv koje su mjere ograničavanja određene može pozivati, neovisno o svojem statusu. Pitanje jesu li banke bile pojavni oblici iranske države ili nisu ne utječe dakle na valjanost razloga poništenja [23].

21 — Bank Mellat (žalitelj) protiv Her Majesty's Treasury (protivna stranka u žalbenom postupku) (br. 1) i (br. 2), [2013] UKSC 38, t. 66., i [2013] UKSC 39, t. 15., 16. i 32.

22 — Vidjeti također t. 61. mišljenja nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Vijeće protiv Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470 (u daljnjem tekstu: Kala Naft).

23 — Vidjeti, općenito, t. 57. do 75. mišljenja nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:470.

46. Konačno, tvrdnja Vijeća da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši da institucije nisu dokazale da su banke pojavni oblici države je bespredmetna. Ustaljena je sudska praksa da prigovori u pogledu dijela presude koji je suvišan ne mogu biti osnova za ukidanje presude [24]. Kako je očito iz pobijanih presuda [25], Opći sud je samo radi cjelovitosti razmatrao jesu li banke doista pojavni oblici iranske države, nakon što je odbio tvrdnju Vijeća da se banke ne mogu pozivati na zaštitu i jamstva koja se odnose na temeljna prava.

47. U tim okolnostima nije potrebno osvrtati se na tvrdnju banaka da Vijeće osporava činjenično utvrđenje Općeg suda.

Obveza obrazlaganja

48. Opći sud zauzeo je stajalište [26] da se i razlozi navedeni u pobijanim mjerama i u trima prijedlozima za usvajanje mjera ograničavanja koje je Vijeće poslalo bankama trebaju razmotriti. Mjere ograničavanja temeljile su se na prijedlozima. Međutim, treći prijedlog u slučaju banke Bank Mellat, i sva tri prijedloga u slučaju banke Bank Saderat Iran, bili su objavljeni nakon što su tužbe podnesene i zahtjevi prilagođeni uključivanjem Odluke 2010/644 i Uredbe br. 961/2010. Mogu se, stoga, uzeti u obzir samo radi ocjene zakonitosti Odluke 2011/783, Provedbene uredbe br. 1245/2011 i Uredbe br. 267/2012.

49. U pogledu banke Bank Mellat [27] Opći sud je ukupno utvrdio sedam razloga za usvajanje mjera ograničavanja (prva četiri su bila navedena u pobijanim mjerama, zadnja tri u prijedlozima objavljenima 13. rujna 2010):

(i) prema Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010 banka je bila u državnom vlasništvu;

(ii) vršila je djelatnosti pružanja potpore i razvoja iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila;

(iii) pružala je bankarske usluge subjektima koji su bili na popisu UN-a i Unije, subjektima koji su nastupali u njihovo ime ili prema njihovom nalogu, ili subjektima koji su bili u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom;

(iv) bila je matična banka FEE Banke, koja se nalazila na popisu rezolucije VSUN-a 1929;

(v) pružala je bankarske usluge IOAE-u i društvu Novin, na koja su se oba primjenjivale mjere ograničavanja koje je usvojilo Vijeće sigurnosti;

(vi) vodila je račune službenika OSI-ja i zastupnika za javnu nabavu Irana;

(vii) od najkasnije 2003. omogućila je transfer milijuna dolara za iranski nuklearni program.

50. U pogledu tih razloga Opći sud je zaključio da (i), (iv) i (v) jesu, ali da (ii), (iii), (vi) i (vii) nisu, dovoljno detaljni da bi ispunjavali zahtjeve sudske prakse, odnosno da ne pružaju dovoljno informacija da bi dotična osoba mogla utvrditi je li mjera osnovana ili sadržava pogreške te da bi Sudovi mogli ispitati njezinu zakonitost.

24 — Vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Komisija protiv Kvaerner Warnow Werft, C-181/02 P, EU:C:2004:271, t. 49.

25 — Vidjeti uvodne riječi točke 42. presude u predmetu Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, točke 40. presude u predmetu Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59.

26 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 63. do 65., i Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 61. do 63.

27 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 66. do 67.

51. U pogledu banke Bank Saderat Iran [28] utvrđeno je pet razloga (prva četiri su navedena u pobijanim mjerama, peti samo u trećem prijedlogu o uvrštavanju na popis, dostavljenom kao prilog odgovoru na repliku):

(i) banka je bila u vlasništvu iranske države (94-postotnom ili „djelomičnom”, ovisno o mjeri);

(ii) pružala je financijske usluge subjektima koji su vršili nabavu u ime iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila, uključujući subjektima na koje se primjenjuje rezolucija VSUN-a 1737;

(iii) u ožujku 2009. još uvijek je vodila plaćanja i akreditive OOI-ja i društva IEI, na koja se oba primjenjuju mjere ograničavanja;

(iv) u 2003. vodila je akreditive za društvo MEC, koje je bilo povezano s iranskim nuklearnim programom;

(v) pružala je financijske usluge društvu SIG.

52. Opći sud je zaključio da su razlozi (i), (iii), (iv) i (v) dovoljno detaljni. Istaknuo je da (ii) nije općeniti navod koji dopunjavaju i ilustriraju daljnji razlozi, već je samostalan razlog te je, kao takav, previše neodređen jer u njemu nisu navedeni subjekti kojima su financijske usluge pružane.

53. Posljedično, u pogledu razloga (ii), (iii), (vi) i (vii) u vezi s bankom Bank Mellat i razloga (ii) u vezi s bankom Bank Saderat Iran, Vijeće je povrijedilo svoje obveze obrazlaganja i dostave bankama materijala na koji se protiv njih oslanjala [29].

54. Vijeće ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je svaki element iz obrazloženja razmatrao zasebno, a ne zajedno kao cjelinu, te je na taj način pogrešno zaključio da su razlozi (ii) i (iii) u slučaju banke Bank Mellat i razlog (ii) u slučaju banke Bank Saderat Iran previše neodređeni da bi zadovoljili obvezu obrazlaganja. Razlozi su očito međusobno povezani: u slučaju banke Bank Mellat, u razlogu (iii) (bankarske usluge subjektima koji su na popisu UN-a i Unije) preciznije su određene djelatnosti navedene u razlogu (ii); u slučaju banke Bank Saderat Iran, u razlozima (iii) i (iv) (vođenje plaćanja i akreditiva OOI-ja i društva IEI, te u ime društva MEC) preciznije su određene djelatnosti navedene u razlogu (ii) (financijske usluge subjektima koji su vršili nabavu za iranski nuklearni program i program balističkih projektila, uključujući subjektima koje je UN uvrstio na popis). Ti su razlozi zajedno omogućavali bankama da utvrde jesu li pobijane mjere osnovane ili sadržavaju pogreške, a Sudovima da ispitaju njihovu zakonitost. Iako subjekti na popisu nisu bili imenom navedeni, banke su mogle usporediti popise UN-a i Unije s vlastitim popisima klijenata. Isto vrijedi za razlog (vi) u vezi s bankom Bank Mellat (vođenje računa službenika OSI-ja i zastupnika za javnu nabavu Irana).

55. Komisija se slaže da se razlozi moraju zajedno razmatrati, u njihovom kontekstu (zajedno s relevantnim UN-ovim popisima subjekata kojima su banke trebale izbjegavati pružati usluge). Svaki razlog zasebno ne mora ispunjavati sve zahtjeve u pogledu obveze obrazlaganja. Ako su svi razlozi zajedno omogućavali bankama da znaju da je neki klijent na popisu i da utvrde jesu li pobijane mjere bile osnovane, da nisu sadržavali pogreške koje se tiču činjenica i ako su pružali dovoljno informacija da bi Sudovi ispitali zakonitost uvrštenja na popis, tada Vijeće nije počinilo povredu svoje obveze obrazlaganja.

28 — Vidjeti Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 64. do 73.

29 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 77., i Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 73.

56. *Ujedinjena Kraljevina* citira navod Suda iz predmeta Kadi II: „Imajuću u vidu preventivnu narav predmetnih mjera ograničavanja, ako, tijekom ispitivanja zakonitosti pobijane odluke, […] Sudovi Europske unije smatraju da je barem jedan od navedenih razloga […] dovoljno precizan i konkretan, da je dokazan i predstavlja dovoljnu osnovu za tu odluku, tada okolnost da ostali razlozi to nisu ne opravdava poništenje spomenute odluke. […]” [30]

57. *Obje banke* smatraju nužnim da se razlozi trebaju zasebno razmatrati te da se oni koji su nedovoljno određeni ne bi trebali uzeti u obzir pri razmatranju mogućih pogrešaka u ocjeni.

58. *Banka Bank Mellat* ističe da se u njezinom slučaju za razloge (ii), (iii), (vi) i (vii) ispravno zaključilo da su previše neodređeni. Razlozi (ii) (djelatnosti pružanja potpore i razvoja iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila) i (iii) (usluge subjektima s popisa, subjektima koji nastupaju u njihovo ime ili prema njihovom nalogu, ili subjektima koji su u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom) ne sadrže detaljnije informacije. Kako bi se utvrdilo o kojim se klijentima radilo, banke bi bile morale tijekom duljeg vremenskog razdoblja provjeriti ne samo imena subjekata s popisa UN-a i Unije, nego i „subjekte koji nastupaju u njihovo ime ili prema njihovom nalogu, ili subjekte koji su u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom”, koji se ne mogu utvrditi iz samih popisa te čiji broj može biti praktično neograničen. Budući da je Vijeće zacijelo znalo na koje se subjekte mislilo, moglo ih je i moralo identificirati. Stoga, neovisno o tome razmatraju li se razlozi (ii) i (iii) zasebno ili zajedno, oni su i dalje su previše neodređeni. Što se tiče razloga (vi) (vođenje računa službenika OSI-ja i zastupnika za javnu nabavu), jedini navod Vijeća je da su spisi banaka sadržavali podatke o poslodavcima klijenata, ali o tome nije priložen nikakav dokaz. Budući da Vijeće ne spominje razlog (vii), mora se pretpostaviti da prihvaća da je taj razlog previše neodređen.

59. *Banka Bank Saderat Iran* iznosi slične argumente. Dodaje da, u pogledu razloga (iii) (vođenje plaćanja i akreditiva OOI-ja i društva IEI) i (iv) (vođenje akreditiva za društvo MEC), nije bilo naznake je li popis subjekata bio iscrpan ili ne, a neodređenost je još više bila izražena činjenicom da su subjekti s popisa UN-a navedeni „među” subjektima na koje se odnosio razlog (ii) (usluge subjektima koji su vršili nabavu u ime iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila, uključujući subjektima na koje se primjenjuje rezolucija VSUN-a 1737).

60. Smatram da je stajalište institucija i Ujedinjene Kraljevine načelno ispravno: ako su razlozi navedeni uzastopno, trebaju se zajedno i razmatrati, a uzastopni razlozi mogu si međusobno pružati potporu i obrazloženje. To osobito vrijedi za razloge navedene u samim pobijanim mjerama, koji se za svaku banku nalaze u samo jednoj točki. Međutim, to također vrijedi za razloge iznesene zasebno (poput onih iz pobijanih mjera, s jedne strane, i onih u prijedlozima o uvrštavanju na popis dostavljenih na vrijeme, s druge strane), s obzirom na to da je jasno kako je obveza institucija navesti razloge koji će, s obzirom na kontekst, pružiti dovoljno informacija pogođenim stranama i Sudovima EU-a [31]. Međutim, kako je Ujedinjena Kraljevina ispravno istaknula, dovoljno je da jedan takav razlog bude pravilno naveden.

61. Stoga bih se složila da je u oba slučaja razlog (ii), iako neodređen sam po sebi, bolje objašnjen kasnijim razlozima (razlozi (v) i eventualno (vi) u slučaju banke Bank Mellat; razlozi (iii), (iv) i (v) u slučaju banke Bank Saderat Iran) te se trebao zajedno s njima razmatrati. Opći sud je, stoga, počinio pogrešku koja se tiče prava u svom pristupu ocjeni obveze obrazlaganja.

62. Posljedično, u slučaju banke Bank Saderat Iran, razlog (ii) (usluge subjektima koji su vršili nabavu u ime iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila, uključujući subjektima na koje se primjenjuje rezolucija VSUN-a 1737) nije bio previše neodređen ako se razmatra zajedno s razlozima (iii), (iv) i (v), u kojima su navedena četiri konkretna subjekta. Također, u tom kontekstu, činjenica da

30 — Presuda u predmetu Komisija protiv Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518 (u daljnjem tekstu: Kadi II), t. 130.

31 — Vidjeti presudu u predmetu Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, t. 70. i 71.

su subjekti s popisa UN-a navedeni „među" subjektima na koje se odnosi razlog (ii) ne izaziva dvojbe. Međutim, dok razlozi (iii), (iv) i (v) neusmnjivo pojašnjavaju razlog (ii), potonji ni na koji način ne doprinosi prethodnima te ne pruža nikakvo vlastito objašnjenje. Stoga, iako smatram da je Opći sud trebao uvidjeti kako je razlog (ii) predstavljao okvir za razloge (iii), (iv) i (v), za koje je zaključio da su dostatno objašnjeni, ta pogreška u pristupu ne može opravdati poništenje pobijane presude.

63. U pogledu banke Bank Mellat, složio bih se s bankom da razlog (iii) (usluge subjektima s popisa, subjektima koji nastupaju u njihovo ime ili prema njihovom nalogu, ili subjektima koji su u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom) nedovoljno pojašnjava razlog (ii) (djelatnosti pružanja potpore i razvoja iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila). Iako banci ne bi bilo previše teško provjeriti ima li među njezinim klijentima subjekata s popisa, provjeravati ima li među njima subjekata s popisa koji nastupaju u ime tih subjekata ili prema njihovom nalogu, ili su u njihovom vlasništvu ili pod njihovom kontrolom, bilo bi joj u praksi previše teško ako prva provjera ne bi dala rezultata. Osim toga, pretpostavka je da je Vijeće znalo subjekte na koje je upućivalo te je moglo pružiti podatke o njihovom identitetu. Budući da nije to učinilo, nije pružilo dovoljno informacija kako bi banka mogla učinkovito ostvariti svoje pravo na obranu i kako bi Opći sud proveo učinkovit sudski nadzor. Točno je da su u ovim predmetima banke odlučile pobijati njihove popise, ali to ne umanjuje činjenicu da nedostatak informacija može potencijalnim tužiteljima otežati donošenje takve odluke ili (u okviru pobijanja) otežati dokazivanje netočnosti navoda koji su nejasno izneseni.

64. Međutim, Opći sud je utvrdio da je razlog (v) (usluge IOAE-u i društvu Novin) dostatno obrazložen, te banka Bank Mellat nije osporila taj zaključak. Usporedivo sa situacijom banke Bank Saderat Iran, za razloge (ii), (iii) i (v), razmatrane zajedno, može se dakle smatrati da zadovoljavaju obvezu obrazlaganja iako to ne vrijedi za same razloge (ii) i (iii), i potonji u biti ni na koji način ne pridonose tom obrazloženju.

65. Što se tiče razloga (vi) (vođenje računa službenika OSI-ja i zastupnika za javnu nabavu), slažem se da je Vijeće, kako bi ova tvrdnja mogla biti uvažena, trebalo poduprijeti svoj navod da su spisi banke sadržavali podatke o poslodavcima klijenata. Jesu li takve informacije postojale je, osim toga, činjenično pitanje koje ovaj Sud nije ovlašten utvrđivati u žalbenom postupku. Naposljetku, kako banka ističe, čini se da Vijeće ne osporava zaključak da je razlog (vii) bio previše neodređen.

66. Stoga, iako prihvaćam navod Vijeća u pogledu potrebe da se razlozi ocjenjuju zajedno, ne smatram da je ono u tom smislu pružilo ikakve razloge za poništenje pobijanih presuda.

Pristup spisu

67. Nakon prvotnog uvrštenja banaka na popis 26. srpnja 2010., te prije preispitivanja tog uvrštenja 25. listopada 2010., Vijeće je dva prijedloga za uvrštavanje na popis koje su podnijele države članice dostavilo banci Bank Mellat 13. rujna 2010. i banci Bank Saderat Iran 28. listopada 2010. Treći prijedlog je objema bankama dostavljen u prilogu odgovorima na repliku u prvostupanjskom postupku, podnesenima u lipnju 2011. Međutim, banke su morale podnijeti svoja očitovanja o Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010 do 15. rujna 2010.

68. U pobijanim presudama [32] Opći sud je istaknuo da su treći prijedlog u slučaju banke Bank Mellat te sva tri prijedloga u slučaju banke Bank Saderat Iran dostavljeni tek nakon isteka roka za podnošenje očitovanja o Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010 te nakon usvajanja Odluke 2010/644 i Uredbe br. 961/2010. Potom je istaknuo da Vijeće, ako se namjerava osloniti na informacije koje

32 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 78. do 96., i Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 74. do 90.

pruži država članica kako bi usvojilo mjere ograničavanja, ono mora osigurati da, prije usvajanja mjera, dotični subjekt može biti na vrijeme obaviješten o informacijama kako bi mogao pravovremeno iznijeti svoje stajalište. U predmetnim slučajevima banke nisu imale tu mogućnost u pogledu prijedloga dostavljenih nakon 15. rujna 2010.

69. Vijeće u žalbi ističe da je Opći sud pogriješio zaključivši na temelju sudske prakse da subjekt s popisa mora biti obaviješten o materijalu koji ga tereti te da mu se mora pružiti mogućnost da učinkovito iznese svoje stajalište o istom [33], da su o prijedlozima država članica o uvrštavanju na popis banke trebale biti obaviještene. Ta je sudska praksa bila iz razdoblja kada se nikakvi konkretni razlozi za uvrštavanje osoba i subjekata nisu pružali. Danas se takvi razlozi pružaju; stoga nema nikakvog opravdanja da se zahtijeva zasebna objava prijedloga o uvrštavanju na popis ako su uključeni u obrazloženje, niti trebaju biti zasebno dostavljeni ako nisu uključeni, s obzirom na to da se ne može pretpostavljati da se Vijeće na njih oslanjalo. Umjesto toga, Opći sud je trebao protumačiti sudsku praksu na način da, ako su pružene dovoljno precizne informacije koje omogućuju dotičnom subjektu da iznese svoje stajalište o materijalu koji ga tereti, poštovanje prava na obranu ne znači da institucija mora automatski odobriti pristup svim dokumentima u svom spisu [34]. U svakom slučaju, informacije u navedenim razlozima su bile dostatne da bankama omoguće iznošenje svojeg stajališta.

70. Ujedinjena Kraljevina citira presudu u predmetu Kadi II: [35] „[…] poštovanje prava na obranu i prava na učinkovitu sudsku zaštitu nalaže da nadležno tijelo Unije priopći osobi koje se to tiče […] barem obrazloženje […], kako bi ta osoba mogla obraniti svoja prava ...”. Obrazloženje, a ne prijedlozi o uvrštavanju na popis, se mora pružiti prema toj presudi. Prijedlog o uvrštavanju bio bi od koristi samo ako bi se razlikovao od obrazloženja.

71. *Banke* ističu da je Vijeće načelno u krivu. Odnosni materijal „treba se objaviti […], u mjeri u kojoj je to moguće, u isto vrijeme ili neposredno nakon usvajanja početne odluke o zamrzavanju financijskih sredstava” [36]. Ni činjenica da su spisi sadržavali samo prijedloge o uvrštavanju, ni navod da ti prijedlozi ne bi bili bankama od koristi, ne mogu izuzeti Vijeće od obveze da ih pruži. Na bankama je, a ne na Vijeću, da ocijene što je relevantno za podnošenje očitovanja. Nadalje, prijedlozi o uvrštavanju sadržavali su navode kojih nema u obrazloženju, koje je trebalo iznijeti, te su bili jedini materijal u spisu pa se nisu mogli uskratiti kada je pristup bio zatražen — a bio je. Subjekt s popisa ne može osporiti ocjenu Vijeća bez predmetnog materijala. U ovim predmetima obrazloženje se doista razlikovalo od prijedloga o uvrštavanju i banke nisu imale nikakva saznanja o spisu Vijeća sve do proteka polovice postupka.

72. Pozivajući se na presudu u predmetu Kadi II, banke prvo ističu da je Sud više puta zaključio da subjekt s popisa ima pravo na pristup spisu [37] i cjelokupnom materijalu na koji se Vijeće oslanjalo pri odluci da ga uvrsti na popis. Vijeće ne tvrdi da je priopćavanje spisa i materijala bilo onemogućeno razlozima povjerljivosti. U slučaju g. Kadija (kojeg je UN već uvrstio na popis, a uvrštenje od strane Unije je bila „prateća“ mjera), možda je bilo dovoljno pružiti UN-ov sažetak razloga. S druge strane, ovdje je Unija upotrijebila svoju autonomnu ovlast sankcioniranja te je trebala dostaviti sav materijal.

73. Koliko shvaćam problem, Vijeće je postavilo pitanje je li Opći sud bio u pravu kad je zaključio da je propust da se bankama priopće prijedlozi o uvrštavanju na popis koje su podnijele države članice, kako bi im se omogućilo da iznesu očitovanja o tim prijedlozima, predstavljao povredu njihovih prava na obranu.

33 — Presuda u predmetu Organisation des Modjahedines du peuple d’Iran protiv Vijeća, T-228/02, EU:T:2006:384 (u daljnjem tekstu: OMPI), t. 93.

34 — Presuda u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, T-390/08, EU:T:2009:401, t. 97.

35 — Presuda u predmetu Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 111.

36 — Presuda u predmetu OMPI, T-228/02, EU:T:2006:384, t. 137.

37 — Presude u predmetima Vijeće protiv Fulmen i Mahmoudian, C-280/12 P, EU:C:2013:775 (u daljnjem tekstu: Fulmen), t. 60., i Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 99.

74. Nije sporno da su prijedlozi o uvrštavanju u konačnici dostavljeni bankama, da neki od njih nisu dostavljeni na vrijeme kako bi se očitovanja o Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010 mogla podnijeti do 15. rujna 2010. ili da — s jednom iznimkom — ona koja su na vrijeme bila priopćena nisu sadržavala nikakve dodatne dokaze ili informacije osim onih sadržanih u obrazloženju pobijanih mjera. Iznimka je bio treći prijedlog u pogledu banke Bank Saderat Iran, u kojem se navodilo da je banka pružala financijske usluge društvu SIG, subjektu s popisa UN-a i Unije. Dakle, samo je u pogledu te konkretne informacije ranija dostava mogla utjecati na mogućnost iznošenja očitovanja.

75. Unatoč tome, slažem se s bankama da im je na vrijeme trebao biti omogućen pristup svemu u spisu na što se Vijeće oslanjalo — barem onom što nije sadržavalo povjerljive informacije [38] — kako bi mogle iznijeti svoja očitovanja. Banke nisu mogle biti sigurne da su njihova očitovanja potpuna ako nisu imale puni pristup barem elementima spisa koji nisu bili povjerljive naravi, a na kojima su se temeljili prijedlozi o njihovom uvrštavanju na popis.

76. Također, nije bilo na Vijeću da odluči koje su informacije bile relevantne, a koje nisu, za potrebe komentara banaka [39]. Činjenica da, osim navođenja društva SIG u trećem prijedlogu u slučaju banke Bank Saderat Iran, prijedlozi koji nisu bili na vrijeme dostavljeni nisu sadržavali informacije koje bankama nisu bile poznate ne može opravdati uskraćivanje ili odgodu njihove dostave. Banke to nisu mogle znati ako nisu vidjele te prijedloge.

77. Naposljetku, iz sudske prakse koju i samo Vijeće navodi jasno je da „na zahtjev zainteresirane stranke […] Vijeće mora omogućiti pristup svim službenim dokumentima koji se odnose na predmetnu mjeru ako nisu povjerljive naravi” [40], a Vijeće je u svojim navodima u prvostupanjskom postupku istaknulo da su banke tražile dodatne informacije o spisu. Smatram da se na temelju „načela suglasnosti strane od koje dokumenti potječu”, na koje se Vijeće pozivalo u tim navodima, ali ne i u žalbi, status povjerljivog ne može, iz razloga poštovanja prava na obranu subjekta čija se financijska sredstva imaju zamrznuti, dati dokumentu čiji se sadržaj tiče isključivo djelatnosti ili navodnih djelatnosti dotičnog subjekta. Takav sadržaj ne može biti povjerljiv u odnosu na taj subjekt.

78. Stoga smatram da argument Vijeća ne dokazuje u tom pogledu postojanje nikakve pogreške koja se tiče prava u pobijanim presudama.

Nedostaci u ocjeni Vijeća

79. U kontekstu njihovog prvog tužbenog razloga iz prvostupanjskog postupka banke su navodile da Vijeće nije provelo kvalitetnu ocjenu okolnosti slučaja, već je jednostavno usvojilo prijedloge država članica, što je nedostatak koji je utjecao i na početnu ocjenu i na redovito preispitivanje mjera ograničavanja.

80. Analizirajući taj navod [41], Opći sud je naglasio dužnost Vijeća da osigura da pobijane mjere budu opravdane. Prilikom usvajanja početnih akata ono mora ocijeniti relevantnost i valjanost informacija i dokaza koje su mu države članice podnijele u kontekstu članka 23. stavka 2. Odluke 2010/413. Prilikom usvajanja naknadnih akata koji se odnose na isti subjekt, mora preispitati potrebu za

38 — Čini se da u ovim predmetima, glede prijedloga o uvrštavanju na popis, ne postoje nikakvi razlozi povjerljivosti koji su mogli opravdati oklijevanje da se ti prijedlozi priopće. Oni ne sadrže nikakve informacije osim razloga za uvrštavanje banaka na popis kako su navedeni u pobijanim presudama (t. 49. i 51. gore; dalje vidjeti t. 147. *infra* i dalje).

39 — Ne bih isključila mogućnost da se Vijeće odluči oslanjati na samo određene informacije iz spisa, smatrajući da su dostatne da potkrijepe razloge za uvrštavanje banaka na popis. U tom slučaju, međutim, radilo bi se o povredi prava banaka na obranu ako bi se Vijeće naknadno odlučilo osloniti, u slučaju pobijanja sudskim putem, na druge informacije koje su uskraćene te o kojima banke, stoga, nisu imale mogućnost očitovati se.

40 — Presuda u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, T-390/08, EU:T:2009:401, t. 97.

41 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 97. do 104., i Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 91. do 98.

zadržavanjem na snazi mjera u svjetlu očitovanja tog subjekta. U odnosnim predmetima nije bilo naznaka da je Vijeće provjerilo relevantnost i valjanost podnesenog materijala prije usvajanja početnih akata o uvrštavanju banaka na popis; doista, netočni navodi u pogledu državnog vlasništva ukazivali su na to da takva provjera nije izvršena. Dakle, „Vijeće, prilikom usvajanja Odluke 2010/413 i Provedbene uredbe br. 668/2010 nije poštovalo obvezu ocjenjivanja relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza u vezi s tužiteljem koji su mu podneseni, što ima za posljedicu da su te mjere nezakonite". Međutim, u kasnijim mjerama Vijeće je ispravilo netočne navode i reagiralo na očitovanja banaka, time pokazavši da je preispitalo okolnosti u svjetlu tih očitovanja.

81. Opći sud, međutim, nije naveo na kojim je razlozima za poništenje predviđenima u drugom stavku članka 263. UFEU-a (nenadležnost, bitna povreda postupka, povreda Ugovora ili bilo kojeg pravnog pravila vezanog uz njegovu primjenu, ili zloporaba ovlasti) temeljio svoj zaključak da su početne mjere bile nezakonite. Stranke su u žalbenom postupku, na zahtjev Suda, iznijele svoja stajališta o tom pitanju.

82. *Vijeće* navodi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava istaknuvši da ono, prilikom usvajanja početnog akta kojim se nameću mjere ograničavanja, mora ocijeniti relevantnost i valjanost informacija i dokaza koje su podnijele države članice. Kakve bi se informacije trebale pružiti kako bi se dokazalo da se takva provjera izvršila? Nadalje, dokazi o sudjelovanju banaka u pružanju potpore iranskim djelatnostima širenja nuklearnog oružja potjecali su iz povjerljivih izvora kojima članovi Vijeća kao cjeline nisu imali pristup; oni nisu mogli izvršiti takvu provjeru pa zaključak da to uistinu i nisu učinili, stoga, nije relevantan.

83. Što se tiče pravne osnove za poništenje, Vijeće ističe da se tužbeni razlog banaka temeljio na razlozima koji spadaju pod „bitnu povredu postupka". Međutim, nedostatak koji je Opći sud utvrdio nije predstavljao povredu obveze obrazlaganja ili prava na obranu ili prava na djelotvornu sudsku zaštitu. Ta se prava ne mogu primjenjivati prije donošenja početne odluke o zamrzavanju financijskih sredstava; potrebno je ostvariti učinak iznenađenja koji je ključan za učinkovitost mjere [42]. Prava na obranu i na učinkovitu sudsku zaštitu mogu se povrijediti tek nakon što je takva odluka donesena. U svakom slučaju, ne postoji „bitno postupovno pravilo" prema kojem Vijeće mora ocijeniti relevantnost i valjanost informacija koje su mu podnesene u prilog prijedlogu za određivanje mjera ograničavanja [43].

84. *Banke* ističu da Opći sud nije zaključio da spisi moraju pokazivati jesu li provjere izvršene, već samo da to ovdje nije bio slučaj. Vijeće ne poriče da mora provesti ocjenu relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza koji su mu podneseni, kao ni to da nije izvršilo nikakve provjere; ističe da to nije moglo učiniti iz razloga povjerljivosti. Opći sud se pozivao na nedostatak dokaza o tome da je Vijeće izvršilo ikakvu propisnu provjeru da bi utvrdio da to nije učinilo. Ako su navodni dokazi potjecali iz povjerljivih izvora kojima Vijeće kao cjelina nije imalo pristup, tada očito provjera nije mogla biti izvršena. Banke su, dakle, uvrštene na popis na osnovi dokaza koje autor odluke nije vidio te koji ni njima ni Sudu nisu bili izloženi.

85. U pogledu pravne osnove za poništenje, banke smatraju da je Vijeće, s obzirom na to da nije provelo ocjenu relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza koji ih terete, počinilo (i) očitu pogrešku u ocjeni i/ili povrijedilo njihova prava na obranu (povreda pravnog pravila povezanog s primjenom Ugovora) te da (ii) nije provelo prethodnu ocjenu prijedloga o uvrštavanju na popis (bitna povreda postupka).

42 — Presuda u predmetu Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća i Komisije, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461 (u daljnjem tekstu: Kadi I), t. 338. do 341.

43 — U članku 3. stavku 4. Poslovnika Vijeća stoji: „U privremeni dnevni red mogu se uvrstiti samo točke u vezi kojih su dokumenti poslani članovima Vijeća i Komisiji najkasnije do datuma objave privremenog dnevnog reda." Međutim, ne navodi se jesu li određeni dokumenti potrebni za određene odluke.

86. Prema članku 20. stavku 1. točki (b) i članku 23. stavku 2. Odluke 2010/413, Vijeće je odgovorno za utvrđivanje popisa subjekata čija financijska sredstva treba zamrznuti. Ono ne može tu odgovornost delegirati na države članice. Vijeće i države članice moraju otvoreno surađivati i osigurati da se osobe koje ispunjavaju kriterije, te isključivo te osobe, uvrste u Prilog II. Propust u postupku ispitivanja koje je potrebno provesti radi primjene tih članaka predstavlja povredu pravnog pravila povezanog s primjenom Ugovora.

87. Dužnost Vijeća se treba razmatrati i u svjetlu predmeta Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518), a osobito obveza predviđenih u točkama 114. i 115. te presude: (i) „da ispita, pažljivo i nepristrano, jesu li navodni razlozi [za uvrštavanje subjekta ili pojedinca na popis] osnovani", prilikom odlučivanja o zadržavanju uvrštenja na popis nakon što dotični pojedinac iznese svoje očitovanje; i (ii) da razmotri treba li od Odbora za sankcije UN-a, te preko njega i od države članice UN-a koja je predložila uvrštavanje na popis, zatražiti pružanje informacija i dokaza, povjerljivih ili ne, kako bi nadležno tijelo Unije moglo izvršiti svoju dužnost pažljivog i nepristranog ispitivanja. Barem dio tog materijala mora se kasnije staviti na raspolaganje sudovima Unije tako da u pogledu „nadzora zakonitosti razloga na kojima se temelji odluka o uvrštenju na popis određene osobe i zadržavanju tog uvrštenja" sudovi mogu „osigurati da se takva odluka donese na dovoljno čvrstoj činjeničnoj osnovi". U točki 118. te presude je pojašnjeno da su te obveze „postupovna jamstva"; stoga one moraju prema članku 263. UFEU-a predstavljati bitna postupovna pravila. Mora se smatrati da nedostatak koji je Opći sud utvrdio predstavlja istu pravnu osnovu za poništenje kao i povrede obveza koje Sud Europske unije navodi u predmetu Kadi II.

88. Međutim, prema očitovanjima banaka, presuda u predmetu Europäisch-Iranische Handelsbank protiv Vijeća [44] podupire drugačiji zaključak da je obveza Vijeća da ocijeni informacije i dokaze koji su mu podneseni u prilog prijedlogu o uvrštavanju na popis, te da povrede takve obveze predstavljaju očite pogreške u ocjeni koje se trebaju smatrati povredom pravnog pravila povezanog s primjenom Ugovora.

89. Ništa od navedenog, međutim, ne isključuje zaključak da su propustom Vijeća povrijeđena prava banaka na obranu, kojima je obuhvaćena dužnost omogućavanja pristupa spisu te, logično, dužnost provjere sadržava li spis minimum zahtijevanih informacija i dokaza. Povrede prava na obranu predstavljaju povrede općih načela prava, koja, pak, predstavljaju pravna pravila povezana s primjenom Ugovora.

90. Komisija ne prihvaća da spis Suda mora pružati dokaz da je Vijeće provjerilo relevantnost i valjanost dokaza koji su mu bili podneseni prije usvajanja odnosnih akata. Također, netočan navod u spisu ne može predstavljati naznaku da nikakva provjera nije izvršena. Iranske djelatnosti širenja nuklearnog oružja su same po sebi tajne, tako da prikupljene informacije moraju biti strogo povjerljive kako bi se izbjeglo ugrožavanje međunarodne suradnje i osoba koje prikupljaju informacije. Budući da ispitivanje tih informacija od strane Vijeća mora imati istovjetan stupanj povjerljivosti, Opći sud nije u poziciji tvrditi da provjere nisu izvršene. Osim toga, uvrštavanje banaka na popis je objektivno vjerodostojno: to su važne iranske banke sa značajnom međunarodnom prisutnošću, pod faktičnom kontrolom iranske vlade; ne poriču da su poslovale s određenim subjektima s popisa; te ih je Vijeće sigurnosti navelo. U tom kontekstu, ne može se smatrati da su se predstavnici država članica oslanjali samo na prijedloge država članica pri donošenju svojih odluka u Vijeću, kako Opći sud navodi.

44 — Presuda u predmetu Europäisch-Iranische Handelsbank protiv Vijeća, T-434/11, EU:T:2013:405, t. 166. do 170., na koju se Sud pozivao u svojem pitanju upućenom strankama (vidjeti gore t. 81.).

91. Što se tiče pravne osnove za poništenje, Komisija se slaže s Vijećem te dodaje da je u predmetu Europäisch-Iranische Handelsbank protiv Vijeća (T-434/11, EU:T:2013:405) Opći sud razmatrao usporedivu tvrdnju pod oznakom „očita pogreška u ocjeni". Relevantna pravna osnova je tako bila „povreda Ugovora ili pravnog pravila povezanog s njihovom primjenom". Propust Vijeća da ocijeni informacije koje su mu bile podnesene u ovim predmetima nije utjecao na pravo banaka na obranu, nije onemogućio provedbu sudskog nadzora niti je time počinjena povreda ijednog institucionalnog pravila u pogledu postupka odlučivanja Vijeća.

92. Što se tiče pravne osnove za poništenje, *Ujedinjena Kraljevina* smatra da osnovom može biti samo „povreda Ugovora ili pravnog pravila povezanog s njihovom primjenom". Pristup Općeg suda tiče se načina na koji je Vijeće donijelo odluku, ne postupovnih pitanja (kao što je obrazloženje odluke ili pravo na saslušanje) koja su se pojavila nakon njezinog donošenja. Pobijane mjere su pravna pravila povezana s primjenom Ugovora. U drugim okolnostima, ako nadležno tijelo pogrešno primijeni pravo, napravi pogrešku u ocjeni činjenica ili prekorači granice svoje diskrecije, odluka će se poništiti na osnovi pogreške u ocjeni. Stoga bi svaka pogreška u ocjeni pri određivanju mjera ograničavanja protiv banaka predstavljala povredu pravnih pravila koja dopuštaju određivanje takvih mjera.

93. Smatram da je prvo potrebno razjasniti na kojoj je osnovi Opći sud odlučio da je propust Vijeća da poštuje „obvezu ocjene relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza protiv tužitelja koji su mu podneseni" imalo za posljedicu da su početne mjere bile „nezakonite".

94. Po mojem mišljenju, osnovom može biti samo bitna povreda postupka ili povreda pravnog pravila povezanog s primjenom Ugovora (konkretno, u ovim predmetima, obveza pravilnog ocjenjivanja činjenica). Baveći se pitanjem pod općom oznakom „povreda obveze obrazlaganja, prava tužitelja na obranu te prava na djelotvornu sudsku zaštitu", čini se da je Opći sud smatrao da je riječ o bitnoj povredi postupka.

95. Međutim, čini se da ne postoji presedan na temelju kojeg bi se moglo zaključiti da provođenje prethodne ocjene relevantnosti i valjanosti informacija prije prvog uvrštavanja na popis, iako je načelno svakako poželjno ako okolnosti to dopuštaju, predstavlja „bitno postupovno pravilo" u pogledu donošenja odluke. U suprotnom, svaki propust da se provede ocjena *ukupnog* dostupnog materijala koji podupire razlog za usvajanje mjere mogao bi dovesti do automatske ništavosti te mjere. Stoga se čini da je pravilnije tom pitanju pristupiti na način da takav propust može značajno povećati opasnost od pogreške u ocjeni koja bi onda mogla predstavljati povredu pravnog pravila povezanog s primjenom Ugovora.

96. Drugi bi pristup bio onaj prema kojem propust Vijeća da potpuno preispita prijedloge o uvrštavanju na popis koji su mu podneseni predstavlja povredu prava banaka na obranu. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, poštovanje prava na saslušanje je, u svim postupcima koji mogu rezultirati usvajanjem mjere na štetu neke osobe, temeljno načelo prava Unije koje se mora jamčiti čak i u nedostatku ikakvih posebnih pravila, te koje zahtijeva da adresati odluka koje značajno utječu na njihove interese imaju mogućnost učinkovito iznijeti svoja stajališta [45], pa je to pravo bitno postupovno pravilo [46]. Ako ni samo Vijeće nije provelo ocjenu dokaza koji podupiru prijedloge o uvrštavanju na popis, banke očito nisu imale mogućnost iznijeti svoja stajališta o tim dokazima.

45 — Vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Komisija protiv Lisrestala i drugih, C-32/95 P, EU:C:1996:402, t. 21. i navedenu sudsku praksu.

46 — Vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Komisija protiv Italije, 31/69, EU:C:1970:10, t. 13. Međutim, mogu postojati iznimke — vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Parlament protiv Reynoldsa, C-111/02 P, EU:C:2004:265, t. 57. do 60., prema kojoj se privremeni premještaj službenika Unije na položaj kojim raspolaže politička skupina može otkazati a da se službenik nužno ne sasluša ako je ta skupina izgubila povjerenje u odnosnog službenika.

97. Međutim, propust da se provede ocjena relevantnosti i valjanosti dokaza prije donošenja početne odluke ne može logično utjecati na prava na obranu osobe na koju se odluka odnosi osim ako je ta osoba imala pravo (što ovdje nije bio slučaj) biti saslušana prije donošenja početne odluke [47]. Koje su se informacije ili dokazi mogli ili trebali priopćiti bankama u kasnijoj fazi i/ili koje je Opći sud mogao ili trebao vidjeti, zasebno je pitanje. Kako je Vijeće istaknulo, početne odluke su morale imati učinak iznenađenja [48]. Banke bi pri pobijanju tih odluka mogle isticati eventualne propuste u ocjeni. Stoga na njihova prava na obranu nisu utjecali interni nedostaci u ranijem postupku odlučivanja.

98. Posljedično, smatram da kritika Općeg suda provedena s postupovnog stajališta u pogledu propusta da se provede ocjena relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza koji podupiru prijedloge o uvrštavanju na popis ne može sama po sebi predstavljati razlog za poništenje dviju dotičnih mjera. To ne znači da ta kritika nije bila opravdana, ali bi bilo bolje zaključiti da je nedostatak naznaka da je Vijeće provelo ocjenu relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza u njegovom posjedu bio čimbenik koji se mogao uzeti u obzir prilikom razmatranja sadržajne kvalitete ocjene Vijeća.

99. Stoga tvrdnju Vijeća u žalbenom postupku smatram ispravnom iz razloga što je Opći sud pogriješio utvrdivši da propust provođenja ocjene relevantnosti i valjanosti informacija i dokaza koji podupiru prijedloge o uvrštavanju na popis čini početne mjere nezakonitima. Međutim, takav zaključak sam po sebi ne znači da se pobijane presude mogu ukinuti samo na temelju tog razloga. Pitanja nedostatka dokaza (ili propusta da se provede njihova ocjena) pojavljuju se i u pogledu sljedećeg žalbenog razloga.

Očita pogreška Vijeća u ocjeni

100. Banke su u prvostupanjskom postupku isticale da razlozi na koje se Vijeće oslanjalo nisu ispunjavali uvjete iz Odluke 2010/413, Uredbe br. 423/2007, Uredbe br. 961/2010 i Uredbe br. 267/2012 te da nisu bili potkrijepljeni dokazima. Posljedično, Vijeće je napravilo očitu pogrešku u ocjeni usvajanjem mjera ograničavanja na temelju tih razloga.

101. U objema presudama [49] Opći je sud podsjetio na svoju sudsku praksu [50] da se sudski nadzor mjere kojom se određuju mjere ograničavanja odnosi i na ocjenjivanje činjenica i okolnosti koje su se koristile za njihovo opravdavanje, te na dokaze i informacije na kojima se ta ocjena temeljila. U slučaju pobijanja mjera na Vijeću je da sudovima pruži te dokaze i informacije radi njihovog ispitivanja. Opći sud je u tom svjetlu razmatrao jesu li razlozi koji nisu bili previše neodređeni bili i osnovani.

102. U pogledu banke Bank Mellat [51] Opći sud je zaključio da je razlog (i) (državno vlasništvo, naveden samo u Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010) pogrešan te da ne može opravdati mjere ograničavanja iz tih akata.

103. Što se tiče razloga (iv) (povezanost s FEE Bankom, koju je na popis uvrstilo Vijeće sigurnosti), u rezoluciji VSUN-a 1929 uvrštavanje banke FEE Bank na popis opravdava se samo tvrdnjom o navodnom sudjelovanju banke Bank Mellat u širenju nuklearnog oružja, koja formulacijom odgovara, u suštini, razlogu (vii) (omogućavanje transfera milijuna dolara za iranski nuklearni program od 2003.). Taj se razlog temeljio na pukom navodu, nije se razlikovao od razloga koji su se odnosili na banku Bank Mellat te nije mogao opravdati mjere ograničavanja protiv nje.

47 — Iako uvažavam zapažanja Lorda Sumptiona u predmetu Bank Mellat protiv Her Majesty's Treasury (br. 2), naveden u bilješci 21, pod točkom 32. *et seq*., ona se odnose na drugačiji postupovni okvir. Nisam spremna isključiti mogućnost da, u izrazito iznimnim okolnostima, učinak iznenađenja možda nije nužan. (Primjerice ako je osumnjičena osoba već zakonito zadržana u okolnostima u kojima joj je onemogućen prijenos financijskih sredstava prije uvrštenja na popis.) Jasno da je, međutim, iznenađenje obično potrebno da bi se osigurala učinkovitost.

48 — Vidjeti gore t. 83. i bilješku 42.; također vidjeti presudu u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, C-548/09 P, EU:C:2011:735, t. 90.

49 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 109. do 112., i Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 103. do 106.

50 — Presuda u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, T-390/08, EU:T:2009:401, t. 37. i 107.

51 — Vidjeti Bank Mellat, T-496/10, EU:T:2013:39, t. 113. do 139.

104. Što se tiče razloga (v) (usluge IOAE-u i društvu Novin), nije bilo dokaza ni informacija da je banka Bank Mellat pružala usluge IOAE-u. Priznala je da je pružala usluge društvu Novin, ali je objasnila da je s tim prestala nakon što su protiv tog društva poduzete mjere ograničavanja. Je li tim uslugama pružena potpora širenju nuklearnog oružja u smislu Odluke 2010/413, Uredbe br. 423/2007, Uredbe br. 961/2010 i Uredbe br. 267/2012? Pitanje je bilo je li banka djelovala kako bi prestala s pružanjem usluga čim je saznala ili je osnovano mogla posumnjati da društvo Novin sudjeluje u širenju nuklearnog oružja. Vijeće nije podnijelo iscrpne i konkretne dokaze ili informacije na temelju kojih bi se moglo zaključiti da je banka znala za sudjelovanje društva Novin prije usvajanja UN-ovih mjera ograničavanja. Za razdoblje koje je uslijedilo institucije su priznale da se na temelju neposrednih uputa od strane banke usluge više nisu pružale društvu Novin, osim dospjelih plaćanja koja nisu bila povezana sa širenjem nuklearnog oružja. Ističući da se člankom 20. stavkom 6. Odluke 2010/413, člankom 9. Uredbe br. 423/2007, člankom 18. Uredbe br. 961/2010 i člankom 25. Uredbe br. 267/2012, u suštini, dopušta odmrzavanje financijskih sredstava radi provedbe plaćanja koja dotični subjekti duguju na temelju obveza nastalih prije njihovog uvrštavanja na popis, pod uvjetom da ne postoji veza sa širenjem nuklearnog oružja, Opći sud je zaključio da okolnosti nisu opravdavale donošenje mjera ograničavanja protiv banke. Budući da razlozi (i), (iv) ili (v) nisu opravdavali mjere ograničavanja, Opći sud je uvažio drugi tužbeni razlog banke Bank Mellat.

105. U pogledu banke Bank Saderat Iran[52] Opći sud je zaključio da je razlog (i) (94-postotno vlasništvo države iz Odluke 2010/413 i Provedbene uredbe br. 668/2010, djelomično vlasništvo države iz kasnijih mjera) bio pogrešan u pogledu 94-postotnog udjela i nedostatan, u pogledu djelomičnog vlasništva, da bi se moglo smatrati da je banka pružala potporu širenju nuklearnog oružja. Stoga se njime nisu mogle opravdati mjere ograničavanja.

106. Što se tiče razloga (iv) (vođenje akreditiva za društvo MEC u 2003.), Vijeće nije dokazalo da su usluge pružane društvu MEC, niti da je banka znala za sudjelovanje tog društva, koje 2003. još nije bilo podvrgnuto mjerama ograničavanja, u širenju nuklearnog oružja. Taj razlog stoga nije bio opravdanje za mjere ograničavanja.

107. Isto je vrijedilo i za razlog (v) (usluge društvu SIG), u pogledu Odluke 2011/783, Provedbene uredbe br. 1245/2011 i Uredbe br. 267/2012. Vijeće nije pružilo nikakve dokaze da je banka pružala financijske usluge društvu SIG nakon usvajanja mjera ograničavanja protiv tog društva niti da je prethodno znala za sudjelovanje skupine u širenju nuklearnog oružja.

108. Što se tiče razloga (iii) (usluge OOI-ju i društvu IEI), banka je priznala da su OOI i društvo IEI sudjelovali u širenju nuklearnog oružja te da je u prošlosti vodila njihove akreditive, ali ne i da te usluge predstavljaju opravdanje za usvajanje mjera ograničavanja — to su naime bile redovite bankarske usluge u vezi s izvoznim akreditivima koje su izdale treće banke, koje nisu povezane sa širenjem nuklearnog oružja. Opći sud je stoga zatražio od Vijeća informacije o akreditivima, ali Vijeće nije dostavilo nikakve informacije. Opći sud je odbio tvrdnju da ni banke nisu dostavile nikakav materijal. Na Vijeću je bila dužnost pružiti dokaze i informacije na koje se oslanjalo. Činjenica da nije bilo moguće utvrditi jesu li navodi banke bili osnovani ne bi joj trebala štetiti. Budući da Vijeće nije ispunilo svoju obvezu da podnese relevantne informacije i dokaze, drugi tužbeni razlog je uvažen.

109. Vijeće u žalbenom postupku ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava uvaživši zahtjeve banaka.

52 — Vidjeti Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 106. do 117.

110. Prvo, ističe da bi se zapažanja nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Kadi II [53], u pogledu pitanja treba li se sudska praksa o temeljitosti sudskog nadzora složenih gospodarskih ocjena primjenjivati na slučajeve povezane s terorizmom te trebaju li obavještajne analize i izvori biti predmet nadzora sudova Unije, trebala primijeniti u pogledu iranskih tajnih nuklearnih aktivnosti. Kada dokazi i informacije koje podupiru prijedlog o uvrštavanju na popis potječu od povjerljivih izvora, Vijeće može zakonito zaštititi te izvore oslanjajući se na obrazloženje koje dotične države članice predlažu, pod uvjetom da je objektivno uvjerljivo. To je bio slučaj s važnim iranskim bankama, pod stvarnom kontrolom iranske vlade, i međunarodno prisutnima, u skladu s načelom međusobnog povjerenja između država članica i između država članica i institucija Unije, te u skladu s načelom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a.

111. Vijeće potom navodi sudsku praksu Europskog suda za ljudska prava: „pravo na priopćavanje relevantnih dokaza nije apsolutno pravo. U svim kaznenim postupcima moguće je postojanje suprotstavljenih interesa, kao što je nacionalna sigurnost ili potreba za zaštitom svjedoka kojima prijeti opasnost ili za čuvanjem tajnosti policijskih metoda istraživanja kaznenih djela, koji se moraju odvagivati u odnosu na prava optuženika […] U nekim slučajevima može biti potrebno obrani uskratiti priopćavanje određenih dokaza kako bi se očuvala temeljna prava nekog drugog pojedinca ili da bi se zaštitio važan javni interes” [54]. Taj se navod odnosio na kaznene optužbe te se *a fortiori* treba primjenjivati na mjere ograničavanja koje predstavljaju samo mjere predostrožnosti. Ako bi se povjerljivi dokazi priopćili, životi ili sigurnost pojedinaca mogli bi biti ugroženi, kao i korištene metode. Kada informacije u povjerenju dostavi treća država, međunarodna suradnja mora se održati.

112. Vijeće dalje ističe da Opći sud nije pridao dovoljan značaj rezolucijama VSUN-a pri ocjenjivanju opravdanja. U predmetu Kadi I Sud je naglasio da „[EU] treba posebnu važnost pridati činjenici da, u skladu s člankom 24. Povelje Ujedinjenih naroda, usvajanje rezolucija od strane Vijeća sigurnosti prema poglavlju VII. Povelje predstavlja izvršavanje primarne dužnosti povjerene tom međunarodnom tijelu radi skrbi o održavanju mira i sigurnosti na globalnoj razini […]” [55]. Kako je nezavisni odvjetnik Bot istaknuo u predmetu Kadi II u pogledu borbe protiv terorizma, postoji potreba za „povjerenjem i suradnjom […] a ne nepovjerenjem” između Europske unije i Ujedinjenih naroda, koji dijele iste vrijednosti u pogledu poštovanja temeljnih prava [56]. Ta su zapažanja u skladu s člankom 3. stavkom 5., člankom 21. stavkom 1. i stavkom 2. točkom (c) UEU-a i Deklaracijom br. 13 od 13. prosinca 2007.

113. Vijeće potom iznosi posebna zapažanja u pogledu svake od pobijanih presuda.

114. Prvo, u slučaju banke Bank Mellat, Opći sud je pogrešno zaključio da se razlog (iv) (povezano društvo banke FEE Bank, uvršteno na popis u rezoluciji VSUN-a 1929) mora razlikovati od drugih razloga koji su se odnosili na banku Bank Mellat. Još važnije, odbacivši izjavu Vijeća sigurnosti da je banka Bank Mellat omogućila transakcije za iranske subjekte povezane s nuklearnim programom, programom razvoja projektila i subjekte iz područja obrane ističući da je to samo puki navod, Opći sud je ignorirao sudsku praksu u pogledu veze između prava Unije i rezolucija VSUN-a, kao i odredbe Ugovora. Trebao je zaključiti da jasan zaključak Vijeća sigurnosti predstavlja dostatno opravdanje mjera ograničavanja protiv banke Bank Mellat.

115. Što se tiče zaključka da razlog (v) (bankarske usluge za društvo Novin) ne opravdava pobijane mjere jer je banka okončala taj odnos nakon što je saznala da je društvo Novin uvršteno na popis, Vijeće ističe da činjenica da je banka pružala usluge društvu Novin dok je ono sudjelovalo u razvoju iranskih djelatnosti širenja nuklearnog oružja pokazuje da će banka vjerojatno takve usluge i u budućnosti pružati drugima koji sudjeluju u istim djelatnostima. Zamrzavanje financijskih sredstava iz predostrožnosti bilo je stoga opravdano, neovisno o tome je li banka doista znala da su ti subjekti bili

53 — Mišljenje u predmetu Komisija protiv Kadija, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:176 (u daljnjem tekstu: Kadi II), t. 66.

54 — Europski sud za ljudska prava, presuda u predmetu Jasper protiv Ujedinjene Kraljevine [GC], br. 27052/95, t. 52., 16. veljače 2000.

55 — Presuda u predmetu Kadi I, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 294.

56 — Mišljenje u predmetu Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:176, t. 85.

uključeni u te djelatnosti ili da će pružene usluge biti korištene u vezi s njima. Usluge društvu Novin predstavljale su potporu iranskim djelatnostima širenja nuklearnog oružja u smislu Odluke 2010/413, Uredbe br. 961/2010 i Uredbe br. 267/2012, koje je Opći sud preusko tumačio. Time je također ocjenu Vijeća zamijenio vlastitom u pogledu činjenica koje opravdavaju zamrzavanje financijskih sredstava, u suprotnosti s vlastitom sudskom praksom [57].

116. U slučaju banke Bank Saderat Iran, Vijeće ističe da je Opći sud pogriješio ne uzevši u obzir rezoluciju VSUN-a 1803, kojom se pozivalo države članice da „pažljivo nadziru aktivnosti financijskih institucija na svom području […] osobito u pogledu […] banke Bank Saderat, i [njezinih] podružnica i društava kćeri u inozemstvu, kako bi se izbjeglo da se takvim aktivnostima doprinosi djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja, ili razvoju sustava za ispaljivanje nuklearnog oružja, kako je navedeno u rezoluciji 1737 (2006)". Vjerojatno je postojao dobar razlog da se smatra kako banka doprinosi iranskim djelatnostima širenja nuklearnog oružja, ali Opći sud je propustio to uzeti u obzir.

117. Nadalje, razlog (iii) (vođenje akreditiva za OOI i društvo IEI, nakon što su UN i EU već oboje uvrstili na popis), je sam po sebi bio dovoljan za opravdanje mjera ograničavanja. Akreditivi za robu koju OOI i društvo IEI izvoze mogu biti neizravno relevantni za iranske djelatnosti širenja nuklearnog oružja. Stoga je pogrešno smatrati da vođenje izvoznih akreditiva za navedene subjekte ne opravdava mjere zamrzavanja financijskih sredstava protiv banke. Opći sud je ponovno usvojio preusko tumačenje te ocjenu Vijeća zamijenio vlastitom. U svakom slučaju, budući da je Vijeće naznačilo datum vođenja akreditiva od strane banke (ožujak 2009.) i dotične subjekte s popisa (OOI i društvo IEI), te budući da te činjenice nisu demantirane, od banaka se, a ne od Vijeća, trebala zahtijevati dostava dodatnih informacija.

118. Komisija naglašava da se djelatnosti banaka moraju razmatrati iz globalne perspektive. Uvrštenja na popis su određena na razini Vijeća sigurnosti pa Vijeće mora uzeti u obzir te smjernice. Opći sud nije mogao razmatrati samo dokaze Vijeća o konkretnim transakcijama, ne uzimajući u obzir činjenicu da su djelatnosti banaka na međunarodnoj razini bile sumnjive u pogledu veze s iranskim širenjem nuklearnog oružja. Mjere ograničavanja su usvojene kao odgovor na nastavljanje iranskog nuklearnog programa bez suradnje s IAEA-om. Financijska sredstva više iranskih banaka su bila zamrznuta uz obrazloženje da će Iran koristiti bankovne institucije radi plaćanja za uvezeni materijal i tehnologiju. Iranski uvoznik će se vjerojatno obratiti međunarodnoj iranskoj banci za akreditive. Isključivanje takve banke s glavnih tržišta služi cilju međunarodne zajednice. Opći sud nije uzeo u obzir političku diskreciju Vijeća pri utvrđivanju ozbiljnosti prijetnje i određivanju sredstava da se ista spriječi.

119. U vezi s bankom Bank Mellat Komisija ističe da pružanje usluga društvu Novin jasno pokazuje da banka može pružati usluge uvoznicima koji su uključeni u nuklearni razvoj i širenje nuklearnog oružja. Vijeće mora biti u mogućnosti ubuduće spriječiti pružanje takvih usluga bez potrebe dokazivanja izravne veze između odnosnih usluga i transakcija te širenja nuklearnog oružja. Pri balansiranju između prava subjekata s popisa i sigurnosnih interesa Europske unije, Vijeće mora imati određenu diskreciju pri utvrđivanju doprinosi li pružanje financijskih usluga subjektima s popisa širenju nuklearnih djelatnosti.

120. U vezi s bankom Bank Saderat Iran Komisija navodi da je banka priznala da je pružala usluge barem OOI-ju i društvu IEI, koji su oboje sudjelovali u širenju nuklearnog oružja; kriterij iz članka 23. stavka 2. točke (a) Uredbe br. 267/2012 („pružanje potpore iranskim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja") je stoga ispunjen. Nema potrebe dokazivati da su odnosne usluge ili transakcije bile izravno povezane s takvim djelatnostima; financijska sredstva i imovina subjekata za

57 — Vidjeti presudu u predmetu People's Mojahedin Organization of Iran protiv Vijeća, T-256/07, EU:T:2008:461, t. 138. i navedena sudska praksa.

koje se zna da sudjeluju u širenju nuklearnog oružja se teško mogu odvajati kako bi se razlikovalo između nuklearnih i ostalih djelatnosti. Kako je sam Opći sud naveo u predmetu Bank Mellat [58], inozemna financijska institucija treba prekinuti sve odnose s klijentom čim osnovano posumnja da taj klijent sudjeluje u širenju nuklearnog oružja, izravno je s njime povezan ili ga podupire.

121. Ujedinjena Kraljevina slaže se s obje institucije te ističe da je Opći sud pogriješio ne upotrijebivši pristup sličan onome iz predmeta Bank Melli Iran [59]. Plaćanja su u oba predmeta (stipendije i troškovi tijela za nuklearna istraživanja i razvoj, koja su opravdavala uvrštavanje na popis u predmetu Bank Melli Iran, te vođenje akreditiva za tijela iz područja obrane i elektroničke industrije iz ovog predmeta) izvršena nakon što su odnosni subjekti uvršteni na popis. Ujedinjena Kraljevina također navodi da je potreba za balansiranjem između sigurnosnih pitanja i osiguravanja da su odluke institucija Unije prikladne i osnovane razmatrana u predmetu Fulmen [60].

122. Banke ističu kako Vijeće ne smatra da su navodi potkrijepljeni dokazima, već da ono ne mora pružiti nikakvu podlogu ili dokaze. Također navode da nedostatnost razloga (i) ni u jednom predmetu (državna kontrola) nije osporena. Nadalje, Vijeće nema pravo tvrditi da Opći sud nije pravilno uzeo u obzir povjerljivu narav izvora odnosnih dokaza jer se nije pozivalo na povjerljivost u prvostupanjskom postupku. Argument da načelo povjerenja i suradnje između institucija i država članica omogućuje Vijeću da se oslanja na činjenicu da ga je jedna država članica obavijestila o postojanju dokaza protivan je vladavini prava. Svaka banka u tom pogledu iznosi još šest zapažanja.

123. Prvo, dužnost Vijeća da podnese dokaze proizlazi iz prava na djelotvornu sudsku zaštitu. Odgovarajući sudski nadzor sadržajne zakonitosti odluke o uvrštavanju na popis odnosi se i na ocjenu točnosti činjenica, dokaza i informacija na kojima se temelji, ne samo na apstraktnu vjerojatnost [61].

124. Drugo, stavljanje tereta dokazivanja na sankcionirani subjekt zahtijeva od istog da dokaže nepostojanje negativne činjenice, što je značajno i neprikladno odstupanje od sudske prakse Suda.

125. Treće, načelo lojalne suradnje zahtijeva od država članica da iskreno surađuju s Vijećem, a od Vijeća da bude otvoreno i iskreno u sudskom postupku.

126. Četvrto, stajalište je Vijeća da se treba vjerovati jednoj državi članici pri ocjenjivanju postoje li valjani i pouzdani dokazi o postupcima koji ispunjavaju kriterije za uvrštavanje na popis. To potkopava uvjet da Vijeće mora jednoglasno usvajati mjere ograničavanja [62] i očitu potrebu da donositelj odluka djeluje na temelju dokaza u koje ima uvid te koje može proučiti. Delegacija te funkcije na jednu državu članicu znači oduzimanje odgovornosti, očito je nezakonita te nije dopuštena (a kamoli obvezna) prema načelu lojalne suradnje.

127. Peto, potreba za zaštitom povjerljivih informacija može biti opravdanje da se dokazi ne priopće strankama ili njihovim odvjetnicima. Ne može biti opravdanje da se Sudu, koji odlučuje o zahtjevu za poništenje, uskrate dokazi na koje se Vijeće oslanja. Vijeće je znatno odstupilo od stajališta Europskog suda za ljudska prava u predmetu Jasper [63]. Nije relevantno to što se u Poslovniku izričito ne zahtijeva

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, t. 125.

59 — Presuda u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397, t. 143. do 149.

60 — Presuda u predmetu Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

61 — Presude u predmetima E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 57.; Melli Bank protiv Vijeća, C-380/09 P, EU:C:2012:137, t. 46.; OMPI, T-228/02, EU:T:2006:384, t. 159.; Fulmen protiv Vijeća, T-439/10 i T-440/10, EU:T:2012:142, t. 96. i 97.; i Kadi II, EU:C:2013:518, t. 142.

62 — Članak 31. stavak 1. UEU-a.

63 — Naveden u bilješci 54.

od sudova Unije da uzimaju u obzir dokaze koji strankama ili odvjetnicima nisu priopćeni; pravila se moraju tumačiti u svjetlu obveze povjerljivosti koja vrijedi za sve institucije Unije uključujući Sud [64]. Stoga Sud može tražiti da se njemu, ali ne i strankama ili njihovim odvjetnicima, omogući uvid u povjerljive dokaze.

128. Šesto, Vijeće ne može jednostavno tvrditi da postoji zabrinutost oko sigurnosnih pitanja; ono mora Sudu pružiti dostatne informacije kako bi on mogao ocijeniti postoji li uistinu takva zabrinutost i opravdava li ona ograničavanje postupovnih prava. U nacionalnom kontekstu, kada se sigurnosni razlozi ističu kao opravdanje za nepotpuno priopćavanje informacija, na nadležnom je tijelu da dokaže da bi u suprotnom sigurnost bila ugrožena; ne postoji pretpostavka da isticani razlozi postoje i da su valjani [65]. Isto mora, analogijom, vrijediti i za Vijeće.

129. Kao odgovor Ujedinjenoj Kraljevini banke ističu da se okolnosti iz predmeta Bank Melli Iran (T-35/10 i T-7/11, EU:T:2013:397) razlikuju od okolnosti iz njihovih predmeta. U tom je predmetu Opći sud kao činjenice utvrdio da je tužitelj izvršio plaćanja u ime IOAE-a te da, s obzirom da je visoko kvalificirano osoblje od iznimnog značaja za nuklearna istraživanja i razvoj, čak i plaćanje relativno niskih stipendija za školovanje u tom području predstavlja potporu tim djelatnostima. Ovdje nije bilo moguće utvrditi slične činjenice jer Vijeće nije pružilo nikakve informacije. Što se tiče pozivanja na predmet Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), banke smatraju da točke 57. do 83. te presude podupiru njihovo stajalište, osobito točka 78.: „[…] budući da je nadležno tijelo Europske unije odbilo pružiti dokaze sudovima Europske unije, ti sudovi […] trebaju svoju odluku temeljiti isključivo na materijalu koji im je dostavljen”.

130. U pogledu razloga (iv) (povezanost s bankom FEE Bank, uvrštenom na popis u rezoluciji VSUN 1929) iz njezinog predmeta, banka *Bank Mellat* ističe da dužnost sudova Europske unije da poštuju Ujedinjene narode ne može iste izuzeti od obveze nadzora zakonitosti akata Unije. Sud mora osigurati cjelovit nadzor, s obzirom na temeljna prava predviđena pravom Unije, nad svim mjerama Unije koje imaju za cilj provedbu rezolucija koje je usvojilo Vijeće sigurnosti na temelju poglavlja VII. Povelje Ujedinjenih naroda [66]. Osim toga, Vijeće sigurnosti je odlučilo ne uvrstiti banku Bank Mellat na popis. Vijeće nije provodilo UN-ove sankcije te je potreban cjelovit nadzor činjenica na kojima se temelji uvrštavanje na popis. U tom kontekstu se mora razmatrati relevantnost zaključaka Vijeća sigurnosti. Također, ne postoje dokazi da se Vijeće oslanjalo na te izjave. Razlog (iv) jednostavno glasi da je banka Bank Mellat povezana s bankom FEE Bank, koja je i sama uvrštena na popis; neodređeni zaključak Vijeća sigurnosti o banci Bank Mellat se ne spominje.

131. U pogledu prvog dijela razloga (v) (usluge IOAE-u), banka odbija zaključak da načelo lojalne suradnje daje pravo Vijeću da se bez provjere oslanja na nepriopćene dokaze koje je pružila jedna država članica. Prema članku 4. stavku 3. UEU-a, institucije moraju surađivati s nacionalnim tijelima samo kako bi im pomogle pri obavljanju zadaća koje proizlaze iz Ugovora [67]. Ako bi se na tu odredbu moglo pozivati kako bi se zaobišla prava na obranu ili na cjelovit sudski nadzor, institucije bi na taj način praktično pomagale državi članici da odbaci svoje obveze iz Ugovora. Načelo lojalne suradnje zahtijeva od država članica da surađuju s institucijama Unije radi podrške djelatnostima Unije te osiguravanja poštovanja temeljnih prava, a ne da ometaju njihov rad. Postoji primarna dužnost država članica da podržavaju ciljeve Unije i, u najboljem slučaju, sekundarna dužnost institucija da pruže potporu nacionalnim politikama koje nisu u suprotnosti s politikama Unije. Činjenica da se Vijeće oslanjalo na nepotkrijepljene informacije koje je pružila jedna država članica pri usvajanju sankcija na razini Unije protivna je pravu na cjelovit nadzor zakonodavstva Unije radi osiguravanja da se poštuju prava zajamčena pravom Unije. U tim bi okolnostima načelo faktično potkopavalo nadređenost prava Unije u odnosu na nacionalno pravo.

64 — Presuda u predmetu Adams protiv Komisije, 145/83, EU:C:1985:448, t. 28.

65 — Presuda u predmetu *ZZ*, C-300/11, EU:C:2013:363, t. 61.

66 — Presuda u predmetu Kadi I, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 283. do 285., 299., 303., 304., 306. do 308. i 326.

67 — Također vidjeti presudu u predmetu X, C-429/07, EU:C:2009:359, t. 21.

132. U pogledu drugog dijela razloga (v) (usluge društvu Novin), prvo, Vijeće ne može pobijati ocjenu činjenica Općeg suda ili tražiti od ovog Suda da zamijeni ocjenu Općeg suda vlastitom ocjenom. Drugo, „sama opasnost da bi dotični subjekt mogao u budućnosti pružati potporu širenju nuklearnog oružja nije dostatna“ [68]. Treće, takva opasnost ne postoji kao ni osnova tvrdnjama o suprotnom. Opći sud je zaključio da banka nije pružala potporu nikakvim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja. Bilo bi iracionalno zaključiti da će banka u budućnosti vjerojatno pružati bankarske usluge koje će predstavljati takvu potporu; naprotiv, budući da banka nije u prošlosti podupirala iransko širenje nuklearnog oružja, nema razloga pretpostavljati da će to činiti u budućnosti.

133. Banka *Bank Saderat Iran*, u pogledu razloga (iv) (vođenje akreditiva u ime društva MEC u 2003.) i (v) (financijske usluge za društvo SIG) ističe da je demantirala navode te da Vijeće nije pružilo nikakve dokaze kojima bi ih potkrijepilo. Opći sud je stoga ispravno utvrdio postojanje očite pogreške u ocjeni.

134. U pogledu razloga (iii) (vođenje akreditiva u ime OOI-ja i društva IEI) banka je priznala da je vodila izvozne akreditive *u korist* OOI-ja i društva IEI (koje su izdale i isplatile međunarodne banke koje nisu na popisu), ali ne i da je vodila *same* akreditive OOI-ja i društva IEI ili da je u tome sudjelovala nakon njihovog uvrštavanja na popis. Vijeće nije pružilo nikakve dokaze da se tu nije radilo o redovitim bankarskim uslugama koje nisu povezane sa širenjem nuklearnog oružja. Opći sud je, stoga, ispravno zaključio kako je Vijeće trebalo pružiti detaljnije informacije, s obzirom na to da se oslanjalo na specifične akreditive koje je banka navodno vodila, te kako činjenica da nije bilo moguće utvrditi jesu li navodi bili osnovani ne bi trebala ići na štetu banke. Opći sud je kao činjenicu utvrdio da Vijeće nije dokazalo kako „vođenje“ izvoznih akreditiva može predstavljati potporu iranskim djelatnostima širenja nuklearnog oružja u smislu pobijanih mjera.

135. Nije dužnost subjekta podvrgnutog mjerama ograničavanja da pobije osnovu na kojoj su one određene, već je samo na Vijeću da dokaže svoje navode. Točno je da države članice moraju pobijati navode u postupku zbog povreda svojih obveza, ali države članice moraju lojalno surađivati kako bi se osigurala primjena prava Unije. Subjekti podvrgnuti mjerama ograničavanja nemaju takvu dužnost. Međutim, banka je dobrovoljno pružila informacije o bankarskim uslugama koje je pružala OOI-ju i društvu IEI; Vijeće nije učinilo isto, suprotno svojoj dužnosti lojalne suradnje s Općim sudom.

136. Konačno, presuda Općeg suda ne može se ukinuti iz razloga što nije uzela u obzir zaključak Vijeća sigurnosti, koji nije povezan ni s jednim razlogom navedenim za uvrštavanje banke na popis; niti taj zaključak može predstavljati takav razlog jer nije spomenut ni u obrazloženju ni u prijedlozima za uvrštavanje na popis te ne ispunjava kriterije za uvrštavanje. Također, Vijeće ne objašnjava kako bi „uzimanje u obzir” te izjave, koja ne pruža dokaze u prilog nijednom navodu Vijeća, utjecalo na analizu od strane Općeg suda. Puko je nagađanje da je Vijeće sigurnosti zasigurno imalo dobar razlog smatrati da banke doprinose iranskim nuklearnim djelatnostima. Činjenično je pitanje je li takav doprinos doista postojao, a koje Vijeće mora dokazima utvrditi. Tvrdnja da Vijeće sigurnosti nije uvrstilo banke zbog suprotstavljenih političkih i gospodarskih interesa također predstavlja nagađanje. Ispravan je zaključak da nije bilo dokaza koji bi opravdali uvrštavanje na popis.

137. U svjetlu svih tih argumenata, čini mi se da treba razmotriti dvije skupine pitanja.

138. Prvo, što je Vijeće trebalo učiniti kako bi moglo zakonito odrediti mjere ograničavanja protiv banaka? Osobito: je li bilo potrebno (kako je Opći sud, u suštini, istaknuo) dokazati konkretne primjere postupanja kojima se na određeni način, u smislu kriterija iz Uredbe br. 423/2007, Odluke 2010/413, Uredbe br. 961/2010 ili Uredbe br. 267/2012, pružala potpora iranskim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja? Ili je bilo dovoljno (kako Vijeće sada u suštini ističe)

68 — Presuda u predmetu Manufacturing Support & Procurement Kala Naft protiv Vijeća, T-509/10, EU:T:2012:201, t. 115.

da banke budu objektivno u mogućnosti pružiti takvu potporu u budućnosti putem transakcija koje vrše i da će, s obzirom na cjelokupan kontekst (uključujući izjave iz rezolucija VSUN-a i postupanje u prošlosti, za koje se ne mora dokazati da je predstavljalo namjernu ili svjesnu potporu ili da je imalo izravne veze s iranskim djelatnostima širenja nuklearnog oružja), vjerojatno to učiniti?

139. Druga skupina pitanja odnosi se na dostupnost dokaza koji potkrjepljuju razloge navedene za određivanje mjera ograničavanja. Nezamislivo je da se takve mjere mogu opravdati bez ikakvih dokaza, ali se mora razmotriti u kojoj se mjeri dokazi, osobito ako su povjerljive naravi, moraju staviti na raspolaganje onima koji su podvrgnuti mjerama, Općem sudu i samom Vijeću kako bi se ispunili i uvjeti pravilne ocjene činjenica i uvjeti odgovarajućeg sudskog nadzora te odluke.

140. Smatram da Vijeće, u pogledu obiju skupina pitanja, nije uspjelo dokazati pogrešku koja se tiče prava koja bi opravdala ukidanje pobijanih presuda.

141. Prvo, kriteriji za uvrštavanje osoba, subjekata ili tijela na popise onih čiju imovinu i izvore treba zamrznuti, su oni koje je Vijeće odredilo samom sebi. Jasni su i precizni. Činjenične su naravi te ih je moguće utvrditi činjeničnim dokazima. Odnose se na stvarna, dokaziva postupanja (ili status) dotičnih stranaka, ne na apstraktnu mogućnost određenih vrsta budućih postupanja.

142. Osobito, navedeni kriteriji [69] ne uključuju puku činjenicu da je za određenog subjekta u rezoluciji VSUN-a navedeno da je omogućavao transakcije (što je bio slučaj s bankom Bank Mellat u rezoluciji VSUN-a 1929) ili da je nad njim predložen pojačani nadzor (što je bio slučaj s bankom Bank Saderat — koja možda nije isti subjekt kao banka Bank Saderat Iran — u rezoluciji VSUN-a 1803), ako, u ili prema rezoluciji VSUN-a, zamrzavanje imovine i izvora nije doista bilo određeno. Ti kriteriji također ne uključuju puku činjenicu da određeni subjekt može, ili je vjerojatno da hoće, postupati na predviđene načine, nego samo — i to izričito — činjenicu da je takvo postupanje utvrđeno. Naposljetku, kriteriji u zakonodavstvu Unije za uvrštavanje na popis subjekata čija financijska sredstva i imovinu treba zamrznuti ne uključuju puku sumnju, pa čak ni osnovanu sumnju, da su konkretniji kriteriji ispunjeni. Čini se da taj posljednji pristup, doduše, donekle odstupa od točke 21. rezolucije VSUN-a 1929, koja predviđa zamrzavanje imovine i izvora kao jednu od mjera koje treba poduzeti kada država ima „informacije dostatne za osnovanu sumnju da ta […] imovina i izvori mogu doprinijeti iranskim djelatnostima koje su osjetljive u pogledu širenja nuklearnog oružja […]” [70]. Međutim, i dalje postoji uvjet pružanja potkrjepljujućih informacija. Osim toga, u istoj se točki predviđa još jedna mjera u tim okolnostima, a to je pojačani nadzor financijskih transakcija, te je tu mogućnost Vijeće iskoristilo [71].

143. Nadalje, razlozi koje je Vijeće navelo za uvrštavanje banaka su i sami činjenične naravi i moguće ih je utvrditi činjeničnim dokazima, te se odnose na objektivno dokaziva postupanja ili status banaka. Međutim, ne odgovaraju svi razlozi upravo onim kriterijima za uvrštavanje na popis koje je samo Vijeće predvidjelo. U pogledu banke Bank Mellat, činjenica da je ista matična banka banke FEE Bank koja je uvrštena na popis rezolucijom VSUN-a formalno ne spada ni pod jedan od tih kriterija [72].

69 — Vidjeti t. 4. gore i dalje.

70 — Vidjeti t. 7. gore.

71 — Vidjeti primjerice: članak 11. stavak 1. Uredbe br. 423/2007; uvodnu izjavu 21. u preambuli Odluke 2010/413 i članak 10. stavak 1. točku (d) iste; članak 5. stavak 3., članak 12. stavak 2. i članak 23. stavak 1. točku (d) Uredbe br. 961/2010; te članak 3. stavak 5., članak 5. stavak 3., članak 18. stavak 2. i članak 32. stavak 1. točku (d) Uredbe br. 267/2012.

72 — Da je banka FEE Bank bila matična banka, a banka Bank Mellat tvrtka kći, potonja bi bila „u vlasništvu ili pod kontrolom” subjekta s popisa (također vidjeti presudu u predmetu Melli Bank protiv Vijeća, T-246/08 i T-332/08, EU:T:2009:266, t. 103.). Možda je iznenađujuće da kriteriji za uvrštavanje na popis ne uključuju i „vlasništvo ili kontrolu“ nad subjektom s popisa, s obzirom na to da je vjerojatno da će matično društvo imati značajan utjecaj na postupke zavisnog društva, kako je više puta istaknuto osobito u području prava tržišnog natjecanja (vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Akzo Nobel i drugi protiv Komisije, C-97/08 P, EU:C:2009:536, t. 54. *et seq.*).

144. Već sam istaknula da se navedeni razlozi trebaju razmatrati zajedno iz razloga što na taj način mogu jedan objasniti drugi i tako si pružiti potporu. Stoga smatram da Opći sud nije trebao zanemariti moguću važnost, primjerice, djelomičnog državnog vlasništva nad bankom Bank Saderat Iran [73] ili vlasništvo banke Bank Mellat nad bankom FEE Bank pri ocjeni ostalih, konkretnijih razloga, u mjeri u kojoj su se ti elementi temeljili na dostatnim dokazima te nisu bili sporni.

145. Međutim, ne smatram da se Opći sud može kritizirati zbog toga što nije došao ni do nikakvih zaključaka u pogledu banke Bank Mellat na temelju nepotkrijepljenih nagađanja da se radilo samo o političkom neslaganju unutar Vijeća sigurnosti koje je rezultiralo uvrštavanjem na popis banke FEE Bank, ali ne i banke Bank Mellat. Samo u slučaju da je bilo stvarnih dokaza o razlozima za (istina, na prvi pogled iznenađujuću) nedosljednost, Opći sud bi morao razmotriti takve razloge.

146. Također, Opći sud se ne može kritizirati ni zato što, na temelju činjenice da su banke pružale usluge određenim subjektima uključenima u nuklearni razvoj, ali koji su tek naknadno uvršteni na popis, nije zaključio da će one u budućnosti vjerojatno pružati usluge drugim takvim subjektima, te da ta vjerojatnost, ako postoji, opravdava mjere ograničavanja. S jedne strane, smatram da (osobito iz razloga što su banke demantirale da su prethodno znale da su njihovi klijenti bili uključeni u nuklearne djelatnosti) takva okolnost nije opravdanje da se smatra kako je vjerojatnost da će dotične banke pružati takve usluge u budućnosti veća nego za ostale banke; s druge strane, stvarno pružanje financijskih usluga subjektima s popisa, a ne vjerojatnost istog, predstavlja kriterij za uvrštavanje na popis subjekata čiju imovinu i izvore treba zamrznuti.

147. Stoga ću se osvrnuti na drugo općenito pitanje, koje se odnosi na dostupnost dokaza, s osobitom pozornošću na njihovu moguću povjerljivu narav, u vezi s čime ne mogu prihvatiti navode Vijeća.

148. Kako sam istaknula, svi kriteriji za uvrštavanje na popis te svi razlozi za uvrštavanje banaka na popis koje je Vijeće navelo su činjenični elementi koji se mogu utvrditi. Neke od tih razloga (kao što je vršenje djelatnosti kojima se omogućuje provedba nuklearnih programa, ili pružanje usluga neodređenim subjektima) teže je dokazati, dok je ostale (djelomično državno vlasništvo, ili pružanje usluga konkretnim subjektima) lakše; međutim, sve je njih, načelno, moguće utvrditi dokazima.

149. U tom pogledu, ne samo da razlozi za uvrštavanje na popis, kada se razmatraju zajedno, moraju biti dostatni da se na temelju njih može dokazati kako je bar jedan od kriterija za uvrštavanje na popis ispunjen, nego moraju nužno postojati i dokazi o činjeničnoj osnovi tih razloga koji su relevantni za taj kriterij ili te kriterije [74].

150. Kako, kada i kome moraju ti dokazi biti dostupni?

151. Prije svega, svakako je poželjno da su dokazi Vijeću dostupni u trenutku kada to tijelo donosi odluku. U tom sam pogledu zaključila kako činjenica da dokazi nisu ispitani prije donošenja početne odluke o uvrštavanju na popis, koja obično mora imati učinak iznenađenja [75], ne predstavlja sama po sebi povredu prava banaka na obranu [76]. Osim toga, ponekad je (iako ne uvijek) kod mjera ograničavanja poput predmetnih potrebno žurno donijeti početnu odluku na temelju informacija koje je pružila država članica, koje Vijeće kao tijelo ne može sadržajno potvrditi u vremenu koje ima na raspolaganju.

73 — Situacija u pogledu banke Bank Mellat je drugačija, utoliko što se Vijeće, u Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010, oslanjalo na netočan zaključak da je banka u državnom vlasništvu, te se nije pozivalo ni na kakav udio državnog vlasništva u kasnijim mjerama.

74 — Presuda u predmetu Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 119.

75 — Vidjeti bilješku 47. gore.

76 — Točka 97. gore.

152. Međutim, takav zaključak ne izuzima Vijeće od dužnosti pažljivog i nepristranog ispitivanja prilikom preispitivanja te početne odluke s ciljem njezine potvrde [77] Vijeću dakle u to vrijeme moraju biti dostupni odgovarajući dokazi. Posljedično, oslanjanje Vijeća kao cjeline u kasnijim fazama na dokaze koje je ocijenila samo jedna država članica (ili, u ovim predmetima, najviše tri države članice s obzirom na to da se radilo o tri prijedloga o uvrštavanju na popis), i koji Vijeću nisu bili dostupni, ne može predstavljati primjerenu ocjenu. Načelno nije dovoljno da Vijeće bez ispitivanja samo preuzme ono što su mu iznijele države članice. Pojedine države članice su članice Vijeća, ali sama institucija je zasebno tijelo te mora izvršavati svoje odgovornosti. Ako se to nije učinilo u ovim predmetima, smatram da postoji dovoljno opravdanje za poništenje pobijanih mjera zbog očite pogreške u ocjeni, utoliko što su se temeljile na razlozima koji su se sami temeljili na dokazima koje Vijeće nije ocijenilo.

153. Međutim, Opći sud nije temeljio svoje zaključke o očitoj pogrešci u ocjeni na konkretnom razlogu da samo Vijeće nije provelo ocjenu dokaza, već na činjenici da, neovisno o tome je li Vijeće kao takvo bilo u posjedu ili je li provelo ocjenu potkrjepljujućih dokaza, ti dokazi nisu učinjeni dostupnima Općem sudu tijekom postupka. Vijeće sada ističe da nije moglo pružiti te dokaze iz razloga povjerljivosti povezanih s potrebom zaštite obavještajnih izvora, i da je Opći sud trebao to prihvatiti te zaključiti da su navodi iz prijedloga o uvrštavanju na popis koje su podnijele države članice predstavljali dostatne dokaze, pod uvjetom da su bili uvjerljivi.

154. Smatram da je takvo stajalište neodrživo, prije svega zato što se Vijeće u prvostupanjskom postupku nije uopće pozivalo na povjerljivost dokaza ili informacija na kojima su se zasnivali razlozi koji su Vijeću bili temelj za donošenje odluka o uvrštavanju na popis, iako su banke u svojim navodima spomenule moguće postojanje povjerljivih informacija [78]. Stoga se Opći sud ne može kritizirati zato što je svoje zaključke o tužbenim razlozima koji se temelje na očitoj pogrešci u ocjeni temeljio na onome što mu je stavljeno na raspolaganje. Imao je puno pravo ispitati ocjenu Vijeća na temelju dostupnih dokaza i činjenica koje među strankama nisu bile sporne [79].

155. Nadalje, neovisno o tome, teško mi je bez dodatnog objašnjenja prihvatiti općenitu tvrdnju Vijeća da priopćenje dokaza može ugroziti one koji su te dokaze pribavili ili sredstva kojima su oni prikupljeni, ili da nepoštovanje povjerljivosti informacija koje je pružila treća zemlja može potkopati međunarodnu suradnju. U suštini, jedini dokazi na koje se Vijeće možda oslanjalo — osim onih o državnom vlasništvu ili, u slučaju banke Bank Mellat, povezanost s bankom FEE Bank, u pogledu kojih, kako se čini, nema problema povjerljivosti — odnosili su se na transakcije koje su banke stvarno ili navodno izvršile na određene datume za određene klijente. Vijeće nije ništa spomenulo u pogledu nemogućnosti iznošenja takvih dokaza bez otkrivanja izvora i metoda, ili u pogledu toga zašto treća zemlja, čije su službe pribavile te dokaze, ne bi htjela razotkrivanje tih dokaza. Osim toga, sami dokazi (za razliku od načina na koji su pribavljeni) odnose se na stvari za koje su banke znale, te se stoga Vijeće ne može pozivati na razloge povjerljivosti. Na takve se razloge ne može pozivati ni prema Općem sudu [80].

156. Da zaključim, u pogledu ocjene od strane Vijeća činjenica na kojima se temelje razlozi navedeni za uvrštavanje na popis banke Bank Mellat: prvo, Vijeće nije osporavalo to što je Opći sud odbacio razlog (vii) (omogućavanje transfera milijuna dolara za iranski nuklearni program); drugo, nije pružilo nikakve dokaze da je banka pružala usluge IOAE-u, službenicima OSI-ja ili iranskom zastupniku za javnu nabavu (dio razloga (v) i razlog (vi)); treće, nije tvrdilo ni dokazalo da su ikakve nove

77 — Presuda u predmetu Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 114. i 115. Također vidjeti t. 72. et seq. mojeg mišljenja u predmetu Francuska protiv People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482.

78 — Ovdje ističem da pravo na priopćavanje nije apsolutno (vidjeti, primjerice, Europski sud za ljudska prava, presuda u predmetu Jasper, navedena gore u t. 111. i bilješci 54; također vidjeti presudu Europskog suda za ljudska prava u predmetu A. i drugi protiv Ujedinjene Kraljevine [GC], br. 3455/05, t. 205. *et seq*., ECHR 2009, i sudsku praksu koja je tamo navedena).

79 — Vidjeti, primjerice, presude u predmetima Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775, t. 78. i 79., i Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 123. i 127.

80 — Presuda u predmetu Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 125.

usluge[81] bile pružene društvu Novin nakon što je ono uvršteno na popis od strane Vijeća sigurnosti ili nakon što je banka saznala za sudjelovanje društva Novin u djelatnostima nuklearnog razvoja (ostatak razloga (v)), a činjenica da su usluge u prošlosti bile pružene nije bila kriterij za uvrštavanje na popis niti je potkrijepila neki od kriterija; četvrto, u nedostatku osnove razloga (v) i (vi), razlozi (ii) i (iii) nisu na drugi način potkrijepljeni (vršenje djelatnosti kojima se pruža potpora i omogućuje iranski nuklearni program i program balističkih projektila, te pružanje usluga subjektima koji su uvršteni na popise od strane UN-a i Unije, tim redom); peto, činjenica da je banka Bank Mellat matična banka banke FEE Bank (razlog (iv)) nije bio razlog koji je zadovoljavao kriterij za uvrštavanje na popis; konačno, državno vlasništvo (razlog (i)) nije samo za sebe zadovoljavalo nijedan od kriterija za uvrštavanje na popis, bilo je samo djelomično (u smislu da se za udio vlasništva nije dokazalo da daje državi „prevladavajući utjecaj") te se u svakom slučaju na isti oslanjalo samo u Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010.

157. Stoga zaključujem da Vijeće nije dokazalo nikakvu pogrešku Općeg suda koja se tiče prava koja bi opravdala ukidanje pobijane presude u slučaju banke Bank Mellat.

158. U pogledu ocjene od strane Vijeća činjenica na kojima se temelje razlozi navedeni za uvrštavanje banke Bank Saderat Iran na popis: prvo, Vijeće nije pružilo dokaze ni detaljne informacije u vezi s uslugama koje je banka navodno pružala OOI-ju, društvu IEI, društvu MEC ili društvu SIG (razlozi (iii), (iv) i (v)); drugo, u nedostatku osnove tih razloga razlog (ii) (pružanje usluga subjektima koji su vršili nabavu u ime iranskog nuklearnog programa i programa balističkih projektila, uključujući subjektima na koje se primjenjuje rezolucija VSUN-a 1737) nije na drugi način potkrijepljen; konačno, državno vlasništvo (razlog (i)) nije sam za sebe zadovoljavao nijedan od kriterija za uvrštavanje na popis te je u Odluci 2010/413 i Provedbenoj uredbi br. 668/2010 netočno navedeno da je iznosilo 94% (dok se za udio vlasništva nije dokazalo da daje državi „prevladavajući utjecaj").

159. Stoga zaključujem da Vijeće nije dokazalo nikakvu pogrešku Općeg suda koja se tiče prava koja bi opravdala ukidanje pobijane presude u slučaju banke Bank Saderat Iran.

160. Sukladno tome, u potpunosti bih odbacila navode Vijeća u pogledu pogrešaka Općeg suda koje se tiču prava u njegovoj analizi tužbenih razloga banaka koji se temelje na očitoj pogrešci u ocjeni.

Dokazi u pogledu banke Bank Saderat Iran (protužalba banke Bank Saderat Iran)

161. U točki 95. pobijane presude Opći sud je naveo: „ništa iz sudskog spisa ne ukazuje da je Vijeće provjerilo relevantnost i valjanost dokaza u pogledu tužitelja koji su mu podneseni prije usvajanja Odluke 2010/413 i Provedbene uredbe br. 668/2010". Potom je u točki 96. istaknuo da je dakle jasno da je „Vijeće, prilikom usvajanja kasnijih pobijanih mjera, preispitalo okolnosti slučaja u svjetlu navoda tužitelja jer je ispravilo izjavu o veličini udjela iranske države u tužiteljevom kapitalu te je izrazilo svoje stajalište o tužiteljevim argumentima u pogledu djelatnosti povezanih s akreditivima".

162. U svojoj protužalbi banka *Bank Saderat Iran* ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši da su informacije na kojima je Vijeće temeljilo Odluku 2010/413 i Provedbenu uredbu br. 668/2010 sadržavale „dokaze u vezi s tužiteljem" koje je bilo moguće ocijeniti. Posljedično, napravio je dodatnu pogrešku zaključivši da činjenica kako ti dokazi nisu ocijenjeni ne čini kasnije mjere ništavima. Banka je u prvostupanjskom postupku naglasila da se ocjena Vijeća nije temeljila na dokazima, nego jednostavno na prijedlozima o uvrštavanju na popis, tako da ocjena dokaza u vezi s tim ne može postojati. Međutim, Opći sud je točku 95. pobijane presude temeljio na pogrešnoj

81 — Čini se da Vijeće ne osporava zaključke Općeg suda u pogledu plaćanja iznosa koji se duguju na temelju instrumenata izdanih *prije* usvajanja mjera ograničavanja protiv društva Novin.

pretpostavci da su postojali dokazi koje je trebalo ocijeniti. U stvarnosti nikakvi dokazi nisu podneseni Vijeću, koje to u svojoj žalbi priznaje, s obzirom na to da su dokazi koji su eventualno postojali bili povjerljive naravi. Stoga se, već na temelju samo ovog razloga, i početna i kasnije mjere trebaju poništiti.

163. Vijeće prihvaća da, u slučaju da nije bilo nikakvih informacija ili dokaza u pogledu uvrštavanja banke na popis, ne bi moglo provesti ocjenu. Međutim, neki su dokazi i informacije bili dostupni, te ih je Vijeće bilo u mogućnosti ocijeniti. Pitanje jesu li informacije i dokazi bili dostatni ili dostatno potkrijepljeni da opravdaju uvrštenje banke na popis različito je od pitanja je li Vijeće moglo provesti početnu ocjenu te je li provedeno naknadno preispitivanje. Posljedično, čak i ako je donesen pogrešan zaključak na temelju dostupnih informacija i dokaza, to ne znači da se početna ocjena ili naknadno preispitivanje nisu mogli provesti. Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši da je Vijeće preispitalo okolnosti uvrštenja banke na popis prije usvajanja kasnijih mjera protiv iste.

164. Prvo, smatram da je taj dio protužalbe banke Bank Saderat Iran nedopušten jer se njime, u suprotnosti s člankom 178. stavkom 1. Poslovnika Suda, ne traži ukidanje, djelomično ili u cijelosti, odluke Općeg suda, odnosno izreke pobijane presude. Ono što banka izričito zahtijeva od Suda je ukidanje te presude u „dijelu koji se odnosi na pogrešno utvrđene razloge". Nije dopuštena žalba koja je na taj način oblikovana [82].

165. Točkom 1. izreke pobijane presude poništavale su se sve mjere (i početne i kasnije) čije je poništenje banka tražila u dijelu u kojem su se na nju odnosile. Banka ne traži da se to poništenje na bilo koji način ukine, niti njezini argumenti, ako bi bili uspješni, mogu imati takav učinak. Banka u tom dijelu protužalbe [83] samo traži da se utvrdi da su se mjere mogle poništiti već i iz samog razloga što Vijeće nije imalo uvid ni u kakve dokaze.

166. U svakom slučaju, smatram da se banka ovdje koncentrira na terminološki detalj — i, što je moguće, nesretno izvršen prijevod. U francuskoj verziji pobijane presude (a ona je, kao što je poznato, verzija u kojoj je presuda sastavljena i raspravljana) koristi se općenitiji izraz „éléments" („materijal"), dok se u engleskoj koristi izraz „evidence" („dokazi"). Što god da Vijeće jest ili nije učinilo, jasno je da mu je materijal podnesen prije usvajanja Odluke 2010/413 i Provedbene uredbe br. 668/2010. Relevantnost i valjanost tog materijala trebali su u toj fazi biti ocijenjeni. Opći sud je utvrdio da to nije učinjeno. Čini se da nije relevantno praviti razliku između dokaza te (još) nedokazanih navoda u tom kontekstu. Zaključak je Općeg suda jednostavno bio da Vijeće nije ispunilo svoju dužnost da provjeri relevantnost i valjanost onoga što mu je podneseno. Opći sud, prihvativši da je Vijeće prilikom preispitivanja predmeta uzelo u obzir naknadna očitovanja banke, nije se ni na koji način vodio pretpostavkom da je prethodni materijal predstavljao dokaze, u uskom smislu, u pogledu tužitelja.

167. Stoga bih odbacila taj razlog protužalbe.

Članak 60. Statuta (protužalba banke Bank Saderat Iran)

168. U članku 288. UFEU-a, za *uredbu* se određuje da ima opću primjenu te da je obvezujuća u cijelosti i da se neposredno primjenjuje u svim državama članicama, dok je *odluka u kojoj je određeno kome je upućena* obvezujuća samo za njih. U prvom stavku članka 60. predviđa se da žalba nema suspenzivni učinak. Međutim, prema drugom stavku odluke Općeg suda kojima se *uredba* proglašava ništavom stupaju na snagu tek istekom roka za podnošenje žalbe ili, ako je u tom roku podnesena žalba, od dana njezina odbijanja.

82 — Vidjeti, primjerice, presudu u predmetu Al-Aqsa protiv Vijeća i Nizozemska protiv Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 43. do 47. i navedenu sudsku praksu.

83 — Točka 2. izreke pobijane presude pobija se drugim dijelom protužalbe (vidjeti t. 168. *et seq.* u nastavku). Točno je da se točkom 3. izreke „tužba odbacuje u preostalom dijelu", ali, s jedne strane, ne mogu vidjeti koji se „preostali dio" ima za odbaciti nakon točaka 1. i 2. i, s druge strane, banka Bank Saderat Iran uopće ne spominje točku 3. izreke.

169. Banka Bank Saderat Iran je tijekom prvostupanjskog postupka skrenula pozornost na rješenje u predmetu Akhras protiv Vijeća u pogledu žalbe protiv rješenja o odbacivanju prijedloga za odgodu izvršenja akata, uključujući i uredbi, kojima se protiv osoba i subjekata povezanih s režimom u Siriji određuju mjere ograničavanja. U tom je rješenju predsjednik Suda istaknuo da „čak i ako, kako žalitelj navodi *argumentima koji se ne čine neosnovanima*, drugi stavak članka 60. Statuta […] nije primjenjiv u pogledu uredbi poput onih koje tužitelj pobija u glavnom postupku, činjenica je da je određivanje privremenih mjera u ovom predmetu odbijeno, ne zbog učinaka te odredbe […] nego [...] zato što uvjet hitnosti nije bio ispunjen.” [84]

170. Opći sud je zaključio [85] da „predsjednik Suda Europske unije nije pažljivo proučio primjenjivost drugog stavka članka 60. Statuta na uredbe kojima se određuju mjere ograničavanja, s obzirom na to da je samo istaknuo da, iako se argumenti koje je tužitelj u tom pogledu podnio […] nisu činili „neosnovanima”, da su svejedno bili bespredmetni” [86]- Stoga je odlučio, osobito, da je Uredba br. 267/2012 bila prava uredba na koju se primjenjivao članak 60. Statuta, kako bi Vijeće moglo, u roku predviđenom za podnošenje žalbe, ispraviti utvrđene povrede usvajanjem, ako bi to bilo prikladno, novih mjera ograničavanja u pogledu banke (ili, implicitno, podnijeti žalbu sa suspenzivnim učinkom u pogledu poništenja). Posljedično, kako se ne bi ugrozila pravna sigurnost, učinci Odluke 2010/413 (kojom su se, kako je izmijenjena, određivale banci mjere jednake onima iz Uredbe br. 267/2012) također su očuvani do stupanja na snagu poništenja Uredbe br. 267/2012.

171. U svojoj protužalbi banka *Bank Saderat Iran* ističe da, ako se pravilno prouče, nijedna pobijana uredba nije prava uredba, već da su to odluke u obliku uredbi koje su upućene i odnose se na ograničen broj određenih subjekata. Stoga je poništenje uvrštenja banke na popis trebalo imati trenutni učinak. Pravi usporedbu s člankom antidampinške uredbe o nametanju carina na proizvode navedenih proizvođača ili uredbe o dodjeli uvoznih dozvola na temelju pojedinačnih zahtjeva, koje je Sud Europske unije obje smatrao skupom pojedinačnih odluka [87]. Činjenicu da uvrštenja na popis o kakvima je ovdje riječ imaju narav odluke pojačava dužnost pojedinačnog obavještavanja iz članka 15. stavka 3. Uredbe br. 423/2007, te ju je nezavisni odvjetnik Mengozzi prihvatio u predmetu Bank Melli Iran. [88] Članak 60. predviđa da se svaka uredba primjenjuje u čitavoj Uniji te ostaje na snazi do ishoda bilo koje žalbe kako bi se ublažio učinak poništavanja općih pravila koja bi se na temelju žalbe mogla ispostaviti valjanima. To se ne odnosi na uredbu koja je upućena pojedincu te koja, u suštini, predstavlja odluku koja je obuhvaćena općim načelom iz prvog stavka članka 60. Statuta.

172. Vijeće odbija analogiju koju banka pravi s uredbama o nametanju antidampinških carina ili dodjeli uvoznih dozvola. Presude koje je banka navela odnosile su se na pitanje „izravnog i osobnog odnošenja” koje daje pravo na pobijanje akta. U predmetu Kadi I [89] i predmetu Bank Melli Iran [90] Sud je zaključio da popisi iz priloga uredbi kojima se određuju mjere ograničavanja imaju opću primjenu, da su u cijelosti obvezujući i da se neposredno primjenjuju u svim državama članicama, kao i svaka uredba. Isto treba vrijediti i u ovom slučaju. Nadalje, pobijane mjere ne utječu samo na osobe i subjekte s popisa, nego i na mnoge druge koji s njima posluju. Osim toga, Uredbom br. 267/2012 se od država članica zahtijeva da propišu odgovarajuće kazne za kršenja, te je nužno izbjeći bilo kakvu pravnu nesigurnost do ishoda žalbe. Konačno, ako se drugi stavak članka 60. Statuta ne bi primjenjivao, te

84 — Rješenje u predmetu Akhras protiv Vijeća, C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, t. 29. (moje isticanje).

85 — Vidjeti presudu u predmetu Bank Saderat Iran, T-494/10, EU:T:2013:59, t. 122. do 126.

86 — Točka 122. pobijane presude.

87 — Presude u predmetima NTN Toyo Bearing i drugi protiv Vijeća, 113/77, EU:C:1979:91, t. 11., i International Fruit Company i drugi protiv Komisije, 41/70 to 44/70, EU:C:1971:53, t. 21.

88 — Mišljenje u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, C-548/09 P, EU:C:2011:426, t. 41.

89 — Presuda u predmetu Kadi I, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 241.

90 — Presuda u predmetu Bank Melli Iran protiv Vijeća, C-548/09 P, EU:C:2011:735, t. 45.

ako bi Opći sud uredbe o zamrzavanju financijskih sredstava poništio s trenutnim učinkom, tužitelji koji su uspjeli u postupku mogli bi raspolagati svojom imovinom tako da izbjegnu učinke njihovog eventualnog kasnijeg zamrzavanja. Žalba protiv takvog poništenja ne bi imala nikakav praktični učinak čak i ako bi bila uspješna.

173. Komisija ističe da obveze predviđene u pobijanim mjerama nisu upućene osobama ili subjektima s popisa, nego onima koji drže financijska sredstva ili gospodarske izvore koji pripadaju takvim osobama ili subjektima, ili su pod njihovim nadzorom, ili onima koji im mogu financijska sredstva i gospodarske izvore staviti na raspolaganje.

174. Smatram da se i ovaj dio protužalbe treba odbaciti.

175. Kao prvo, na temelju definicija „uredbe" i „odluke" iz članka 288. UFEU-a odmah je jasno da Uredba br. 267/2012 predstavlja uredbu, a ne odluku. Stoga se treba smatrati pravom uredbom i u smislu te odredbe i u smislu članka 60. Statuta.

176. Kao drugo, Sud se ionako već izričito s ovim pitanjem bavio u presudi u predmetu Kadi I (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461), u točki 241. *et seq.*, zaključivši da je vrlo usporediva uredba doista predstavljala pravu uredbu u smislu definicije iz Ugovora. Razlozi na kojima je Sud temeljio taj zaključak — na koji se banka Bank Saderat Iran uopće ne poziva u svojoj protužalbi — u suštini su jednaki onima koje institucije sada ističu.

177. U suprotnosti s tim, sudska praksa u vezi s antidampinškim uredbama i mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija u predmetu Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) na koje se banka poziva, bespredmetni su. Dvije presude koje navodi odnose se na pravni interes za pobijanje akta koji se izravno i osobno odnosi na tužitelja, te je upravo u tom smislu nezavisni odvjetnik zaključio da Uredba br. 423/2007 predstavlja hibridnu mjeru — ima opću primjenu, ali se svejedno mora objaviti pojedincima na koje se odnosi. Obveza pojedinačne objave onima čija se financijska sredstva ili imovina imaju zamrznuti ne utječe na opću primjenu takve uredbe u pogledu svih onih koji su možda u posjedu takvih financijskih sredstava ili imovine ili na potrebu za očuvanjem pravne sigurnosti do ishoda žalbe.

178. Stoga zaključujem da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava zaključivši da Uredba br. 267/2012 predstavlja pravu uredbu koja spada u područje primjene općeg pravila iz prvog stavka članka 60. Statuta.

Zaključak

179. S obzirom na navedena razmatranja smatram da Sud treba odbiti obje žalbe i protužalbu banke Bank Saderat Iran kao neosnovane. Sukladno člancima 138., 140. i 184. Poslovnika,

— Vijeće treba snositi vlastite troškove i troškove banaka u vezi sa žalbama;

— banka Bank Saderat Iran treba snositi vlastite troškove i troškove Vijeća u vezi s protužalbom; i

— Ujedinjena Kraljevina i Komisija trebaju snositi vlastite troškove i one u vezi sa žalbama i protužalbom.