Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
ELEANOR SHARPSTON
prezentate la 26 februarie 2015 [1]

Cauza C-176/13 P

Consiliul Uniunii Europene
împotriva
Bank Mellat
și
Cauza C-200/13 P
Consiliul Uniunii Europene
împotriva

Bank Saderat Iran

„Recursuri — Măsuri restrictive luate împotriva Iranului în scopul de a împiedica proliferarea nucleară — Persoane și entități supuse înghețării fondurilor și a resurselor economice — Motivarea măsurilor care stabilesc lista pe care figurează recurentele — Procedura de adoptare a măsurilor — Eroare vădită de apreciere”

1. Aceste două recursuri conexe au fost formulate de Consiliu (Consiliul Uniunii Europene sau „Consiliul Uniunii”) împotriva unor hotărâri ale Tribunalului [2] prin care au fost anulate mai multe măsuri ale Consiliului, în partea în care includeau numele a două bănci iraniene (Bank Mellat și Bank Saderat Iran; denumite în continuare „băncile”) pe listele de persoane sau entități ale căror fonduri și resurse economice trebuiau să fie înghețate în contextul măsurilor restrictive luate împotriva Iranului în scopul de a împiedica proliferarea nucleară.

2. În special, Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o serie de erori de drept prin hotărârea respectivă, întrucât:

— a permis băncilor (pe care Consiliul le consideră a fi o emanație a statului iranian) să invoce protecția și garanțiile drepturilor fundamentale;

— a analizat fiecare element al motivării Consiliului în mod separat, iar nu toate aceste elemente în ansamblul lor;

— a considerat că băncile ar fi trebuit să aibă acces la listele propuse de statele membre;

— a impus Consiliului să verifice pertinența și temeinicia probelor înainte de adoptarea inițială a unei decizii privind listele și

1 — Limba originală: engleza.

2 — Hotărârile Bank Mellat/Consiliul (T-496/10, EU:T:2013:39, denumită în continuare „Hotărârea Bank Mellat”) și Bank Saderat Iran/Consiliul (T-494/10, EU:T:2013:59, denumită în continuare „Hotărârea Bank Saderat Iran”) (denumite în continuare și „hotărârile atacate”).

— nu a ținut seama de rezoluțiile Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (denumit în continuare „Consiliul de Securitate”) (RCSONU) și de faptul că anumite informații proveneau din surse și rapoarte ale serviciilor secrete care aveau caracter confidențial.

Contextul politic și juridic

3. În RCSONU 1737 [3], Consiliul de Securitate a exprimat preocupări serioase în ceea ce privește programul nuclear al Iranului și a decis, la punctul 12, că toate statele membre trebuie să înghețe fondurile, activele financiare și resursele economice care sunt proprietatea sau sub controlul persoanelor sau entităților desemnate în anexă ca fiind implicate în diverse moduri în programul respectiv. Printre entitățile desemnate se numărau Organizația Iraniană a Energiei Atomice (AEOI), Mesbah Energy Company (denumită în continuare „MEC”) și Organizația Industriilor de Apărare (denumită în continuare „DIO”). RCSONU 1747 [4] a mai inclus pe listă Novin Energy Company (denumită în continuare „Novin”) și mai multe entități asociate cu Aerospace Industries Organisation (denumită în continuare „AIO”), printre care Sanam Industrial Group (denumit în continuare „SIG”). Nici AIO însăși, nici băncile nu au fost desemnate în rezoluția menționată și nici în rezoluții ulterioare sau în temeiul acestora.

4. Consiliul Uniunii a pus în aplicare respectivele rezoluții, în special prin Regulamentul nr. 423/2007 [5], care, la articolul 7, a impus înghețarea tuturor fondurilor și resurselor economice care aparțin, sunt în proprietatea, sunt deținute sau sunt controlate de persoanele, entitățile și organismele enumerate în anexele IV și V. Cele din anexa IV au fost menționate în conformitate cu alineatul (12) din RCSONU 1737, în timp ce acelea din anexa V au fost identificate că:

„(a) participă, sunt asociate în mod direct sau susțin activitățile nucleare care prezintă un risc de proliferare desfășurate de Iran [sau]

(b) participă, sunt asociate în mod direct sau susțin activitatea de dezvoltare a vectorilor de transport de arme nucleare desfășurată de Iran [sau]

(c) reprezintă o persoană, o entitate sau un organism prevăzut la litera (a) sau (b) sau acționează la indicațiile acestora [sau]

(d) reprezintă o persoană juridică, o entitate sau un organism care aparține unei persoane, entități sau unui organism menționat la literele (a) sau (b) sau este controlat de acestea, inclusiv prin folosirea unor mijloace ilicite”.

5. Băncile nu figurau inițial în anexa V.

6. Articolul 7 alineatul (3) a interzis punerea la dispoziție de fonduri sau resurse economice, în mod direct sau indirect, persoanelor fizice sau juridice, entităților sau organismelor enumerate în anexele IV și V sau în beneficiul acestora. Totuși, articolul 12 alineatul (2) a precizat că interdicția respectivă nu angajează în niciun fel răspunderea persoanelor fizice sau juridice ori a entităților în cauză, în cazul în care acestea nu au știut și nu au avut niciun motiv întemeiat pentru a suspecta că acțiunile lor o vor încălca.

3 — Rezoluția 1737 (2006) adoptată de Consiliul de Securitate în cadrul celei de a 5612-a reuniuni din 23 decembrie 2006.

4 — Rezoluția 1747 (2007) adoptată de Consiliul de Securitate în cadrul celei de a 5647-a reuniuni din 24 martie 2007.

5 — Regulamentul (CEE) nr. 423/2007 al Consiliului din 19 aprilie 2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO 2007, L 103, p. 1, rectificare în JO 2007, L 180, p. 45), cu modificările ulterioare.

7. Constatând că Iranul nici nu a cooperat, nici nu a respectat cerințele și rezoluțiile Agenției Internaționale a Energiei Atomice (denumită în continuare „AIEA”) și a construit o instalație de îmbogățire a uraniului la Qom, Consiliul de Securitate a adoptat RCSONU 1929[6]. La punctul 21, rezoluția menționată a solicitat tuturor statelor membre „să prevină furnizarea de servicii financiare”, inclusiv transferurile de active sau resurse, în cazul în care există „motive întemeiate de a presupune că astfel de resurse economice sau financiare ar putea contribui la activitățile nucleare cu risc de proliferare ale Iranului, […] inclusiv prin înghețarea oricăror active sau resurse de pe teritoriile lor […] care au legătură cu aceste activități […] și prin realizarea unei monitorizări îmbunătățite pentru prevenirea tuturor tranzacțiilor de acest tip […].” Anexa I la rezoluția respectivă a enumerat persoane și entități implicate în activități nucleare sau privind rachete balistice, inclusiv „First East Export Bank, PLC [(denumită în continuare «FEE Bank»), care] se află în proprietatea sau sub controlul sau acționează în numele [Bank] Mellat. În ultimii șapte ani, Bank Mellat a facilitat tranzacții de sute de milioane de dolari pentru entități implicate în programe nucleare, de rachete și de apărare din Iran”.

8. Consiliul Uniunii a adoptat ulterior Decizia 2010/413[7]. Articolul 20 alineatul (1) literele (a) și (b) din decizia respectivă a impus înghețarea tuturor fondurilor și resurselor economice care aparțin, sunt deținute, controlate sau în proprietatea persoanelor, entităților și organismelor enumerate în anexele I și II. Cele din anexa I [articolul 20 alineatul (1) litera (a)] au fost desemnate potrivit rezoluțiilor aplicabile, iar cele din anexa II [articolul 20 alineatul (1) litera (b)] sunt

„[…] implicate în activitățile nucleare sensibile cu risc de proliferare ale Iranului sau în perfecționarea vectorilor de transport ai armelor nucleare, inclusiv prin implicare în achiziția articolelor, bunurilor, echipamentelor, materialelor și tehnologiei interzise, ori persoane sau entități care acționează în numele sau sub comanda acestora sau entități deținute în proprietate sau controlate de acestea, inclusiv prin mijloace ilicite, sau persoane și entități care au sprijinit persoanele sau entitățile desemnate în eludarea sau încălcarea dispozițiilor RCSONU 1737 (2006), RCSONU 1747 (2007), RCSONU 1803 (2008)[8] și RCSONU 1929 (2010) sau ale prezentei decizii […] sau entități deținute sau controlate de acestea sau care acționează în numele lor, astfel cum sunt enumerate în anexa II”.

9. Articolul 23 alineatul (2) din Decizia 2010/413 prevede: „Consiliul, acționând în unanimitate la propunerea statelor membre sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, stabilește lista din anexa II și adoptă modificările acesteia.”

10. Ambele bănci apar pe lista din anexa II.

11. Motivele enunțate în cazul Bank Mellat sunt: „Bank Mellat este o bancă iraniană deținută de stat. Bank Mellat are un model de conduită care sprijină și facilitează programele nucleare și de rachete balistice ale Iranului. Aceasta a furnizat servicii bancare entităților incluse pe listele ONU și UE sau entităților care acționează în numele sau la comanda acestora sau entităților aflate în proprietatea sau sub controlul acestora. Este banca-mamă a First East Export Bank, care este desemnată în RCSONU 1929.”

12. Pentru Bank Saderat Iran, motivele enunțate sunt: „Bank Saderat este o bancă iraniană deținută de stat (94 % deținută de Guvernul IRN). Bank Saderat a furnizat servicii financiare entităților care realizează achiziții în numele programelor nucleare și de rachete balistice ale Iranului, inclusiv entităților desemnate în RCSONU 1737. Bank Saderat a gestionat plăți și acreditive pentru DIO (sancționată în RCSONU 1737) și Iran Electronics Industries [denumită în continuare «IEI»], cel mai recent în martie 2009. În 2003, Bank Saderat a gestionat acreditive în numele [MEC] cu activități legate de domeniul nuclear din IRN (ulterior sancționată în RCSONU 1737).”

6 — Rezoluția 1929 (2010) adoptată de Consiliul de Securitate în cadrul celei de a 6335-a reuniuni din 9 iunie 2010.

7 — Decizia 2010/413/PESC a Consiliului din 26 iulie 2010 privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Poziției comune 2007/140/PESC (JO 2010, L 195, p. 39, rectificare în JO 2010, L 197, p. 19).

8 — Rezoluția 1803 (2008) adoptată de Consiliul de Securitate în cadrul celei de a 5848-a reuniuni din 3 martie 2008.

13. În același timp, Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 [9] a adăugat băncile pe lista din anexa V la Regulamentul nr. 423/2007. Motivele expuse sunt aceleași ca în Decizia 2010/413.

14. La 25 octombrie 2010, Consiliul a revizuit măsurile restrictive aflate în vigoare prin adoptarea Deciziei 2010/644 [10] și a Regulamentului nr. 961/2010 [11].

15. În considerentele Deciziei 2010/644, acesta a afirmat că a efectuat o revizuire completă a listei persoanelor și entităților care figurează în anexa II la Decizia 2010/413, luând în considerare observațiile transmise de către persoanele și entitățile vizate. Consiliul a ajuns la concluzia că, cu două excepții, persoanele și entitățile enumerate ar trebui să facă în continuare obiectul măsurilor restrictive specifice prevăzute de Decizia 2010/413 și că ar trebui modificate datele din listă privind anumite entități. Băncile au rămas în continuare pe lista din noua anexă II la Decizia 2010/413, motivele enunțate fiind în esență aceleași ca în versiunea anterioară, cu excepția faptului că nu se mai preciza că Bank Mellat este o bancă deținută de stat, iar în ceea ce privește Bank Saderat Iran se menționa doar că este „deținută parțial de guvernul iranian”, referirea anterioară la deținerea a 94 % de către acesta fiind eliminată.

16. Articolul 16 alineatul (1) din Regulamentul nr. 961/2010 a reiterat criteriile de la articolul 20 alineatul (1) litera (a) din Decizia 2010/413 (desemnarea în temeiul rezoluțiilor Consiliului de Securitate) și a prevăzut includerea persoanelor și entităților vizate pe lista din anexa VII, în timp ce articolul 16 alineatul (2) literele (a) și (b) a reiterat criteriile de la articolul 20 alineatul (1) litera (b) din Decizia 2010/413 și a prevăzut includerea acestora pe lista din anexa VIII. Articolul 32 alineatul (2) a acordat aceeași scutire de răspundere ca articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007. Băncile au fost incluse pe lista din anexa VIII, motivele enunțate fiind identice cu cele din noua anexă II la Decizia 2010/413.

17. La 1 decembrie 2011, Consiliul a adoptat Decizia 2011/783 [12] și Regulamentul de punere în aplicare nr. 1245/2011 [13], modificând anexa II la Decizia 2010/413 și, respectiv, anexa VIII la Regulamentul nr. 961/2010. În considerentele fiecăruia dintre actele menționate, acesta a afirmat că a efectuat o reexaminare integrală a listei prevăzute în anexa în discuție, luând în considerare observațiile transmise de către persoanele vizate, și că a ajuns la concluzia că persoanele și entitățile enumerate ar trebui să facă în continuare obiectul măsurilor restrictive specifice prevăzute.

18. La 23 martie 2012, Consiliul a adoptat Regulamentul nr. 267/2012 [14]. Din nou, articolul 23 alineatul (1) impune înghețarea activelor persoanelor și entităților desemnate în conformitate cu rezoluțiile, enumerate în anexa VIII, în timp ce articolul 23 alineatul (2) prevede înghețarea activelor persoanelor și entităților enumerate în anexa IX. Criteriile de la articolul 23 alineatul (2) literele (a) și (b) sunt în esență același ca la articolul 16 alineatul (2) literele (a) și (b) din Regulamentul nr. 961/2010, însă au fost adăugate criterii suplimentare la articolul 23 alineatul (2) literele (c), (d) și (e), dintre care numai litera (d) pare să prezinte relevanță pentru entități cum sunt băncile. Aceasta le vizează pe cele care au fost identificate ca: „fiind alte persoane, entități sau organisme care oferă sprijin, de exemplu sprijin material, logistic sau financiar, guvernului Iranului și persoanelor și

9 — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 668/2010 al Consiliului din 26 iulie 2010 de punere în aplicare a articolului 7 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 423/2007 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO 2010, L 195, p. 25).

10 — Decizia 2010/644/PESC a Consiliului din 25 octombrie 2010 de modificare a Deciziei 2010/413/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Poziției comune 2007/140/PESC (JO 2010, L 281, p. 81).

11 — Regulamentul (UE) nr. 961/2010 al Consiliului din 25 octombrie 2010 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 423/2007 (JO 2010, L 281, p. 1).

12 — Decizia 2011/783/PESC a Consiliului din 1 decembrie 2011 de modificare a Deciziei 2010/413/PESC privind adoptarea de măsuri restrictive împotriva Iranului (JO 2011, L 319, p. 71).

13 — Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 1245/2011 al Consiliului din 1 decembrie 2011 de punere în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 961/2010 privind măsuri restrictive împotriva Iranului (JO 2011, L 319, p. 11).

14 — Regulamentul (UE) nr. 267/2012 al Consiliului din 23 martie 2012 privind măsuri restrictive împotriva Iranului și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 961/2010 (JO 2012, L 88, p. 1).

entităților asociate cu acestea". Articolul 42 alineatul (2) prevede aceeași scutire de răspundere ca articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 423/2007. Ambele bănci sunt din nou incluse pe lista din anexa IX la regulamentul respectiv. Motivele enunțate sunt aceleași cu cele din anexa II la Decizia 2010/413, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/644.

19. O serie de derogări limitate de la obligația de înghețare a activelor au fost de asemenea stabilite în actele normative menționate, în special la articolul 9 din Regulamentul nr. 423/2007, la articolul 20 alineatul (6) din Decizia 2010/413, la articolul 18 din Regulamentul nr. 961/2010 și la articolul 25 din Regulamentul nr. 267/2012. Fiecare dintre aceste dispoziții permite în esență autorităților naționale să autorizeze deblocarea activelor înghețate în scopul efectuării unei plăți datorate de o persoană, o entitate sau un organism care figurează pe listă unei alte părți, în cazul în care plata respectivă este datorată în baza unei obligații care a fost asumată sau a luat naștere înainte de data includerii pe listă și care nu contribuie la realizarea unei tranzacții care implică produse sau tehnologii legate de dezvoltarea nucleară sau alte activități interzise.

Scurt rezumat al procedurii în primă instanță și al hotărârilor atacate

20. La 7 octombrie 2010, băncile au introdus acțiuni separate înaintea Tribunalului, deși motivele și argumentele invocate au fost în esență aceleași, fiecare contestând includerea sa inițială pe listele din anexele la Decizia 2010/413 și la Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010. În cursul procedurilor, întrucât au fost adoptate noi măsuri, ele au modificat obiectul cererii lor de anulare, pentru a include anexele la Decizia 2010/644, la Regulamentul nr. 961/2010, la Decizia 2011/783, la Regulamentul de punere în aplicare nr. 1245/2011 și la Regulamentul nr. 267/2012, în măsura în care aceste măsuri le vizează. Aceste modificări au fost acceptate de Tribunal și nu intră în discuție. Comisia a intervenit în sprijinul Consiliului în ambele cauze.

21. Tribunalul a analizat mai întâi argumentul instituțiilor potrivit căruia băncile, fiind emanații ale statului iranian, nu pot să invoce protecția și garanțiile aferente drepturilor fundamentale.

22. După ce a respins acest argument, Tribunalul a examinat în continuare primul motiv (încălcarea obligației de motivare a actelor, a dreptului său la apărare și a dreptului său la protecție jurisdicțională efectivă) în cinci etape: aspectul dacă băncile pot să invoce dreptul la apărare, obligația de motivare a actelor și dreptul la apărare în raport cu prima divulgare a probelor, dreptul la apărare în raport cu accesul la dosarul Consiliului, dreptul la apărare în raport cu posibilitatea băncilor de a-și exprima punctul de vedere și dreptul la protecție jurisdicțională efectivă, precum și pretinsele erori care afectează aprecierea și reexaminarea efectuate de Consiliu. Tribunalul a admis acest motiv în ceea ce privește Decizia 2010/413, Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010, Decizia 2010/644 și Regulamentul nr. 961/2010 în măsura în care aceste acte vizează băncile.

23. În continuare, a analizat al doilea motiv (eroare vădită de apreciere), concluzionând în fiecare caz că astfel de fapte cum sunt cele constatate de Consiliu nu justifică impunerea unor măsuri restrictive.

24. În urma analizării primelor două motive, Tribunalul a considerat că toate măsurile contestate trebuie să fie anulate în măsura în care vizează băncile. În consecință, nu a mai fost necesară analizarea celui de al treilea motiv (încălcarea dreptului de proprietate și, în acest sens, a principiului proporționalității).

25. În cazul Bank Saderat Iran, Tribunalul a abordat și argumentul băncii potrivit căruia Regulamentul nr. 267/2012 este o decizie adoptată sub forma unui regulament. Acesta a decis că Regulamentul nr. 267/2012 este un regulament veritabil, astfel că, potrivit articolului 60 al doilea paragraf din Statutul Curții de Justiție (denumit în continuare „statutul"), anularea sa a fost suspendată pentru două luni și 10 zile, termen în care Consiliul putea să remedieze încălcările constatate prin adoptarea

unor noi măsuri restrictive (sau, în mod implicit, să formuleze recurs). În consecință, efectele Deciziei 2010/413, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2010/644 și Decizia 2011/783, au fost menținute în ceea ce privește banca respectivă până când anularea Regulamentului nr. 267/2012 a început să producă efecte.

Cereri și observații în recurs

26. Consiliul, susținut de Comisie și de Regatul Unit, au solicitat Curții anularea hotărârilor atacate, respingerea acțiunilor formulate în primă instanță și obligarea fiecărei bănci la plata cheltuielilor de judecată efectuate atât în primă instanță, cât și în apel. Băncile au solicitat Curții respingerea recursurilor și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată. Bank Saderat Iran a formulat de asemenea un recurs incident, solicitând Curții anularea în parte a hotărârii atacate în cauza în care este implicată, anularea tuturor măsurilor contestate în partea care vizează banca și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată ale băncii aferente recursului incident.

27. Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin aprecierea sa privind (i) dreptul băncilor la protecția drepturilor fundamentale și astfel admisibilitatea acțiunilor în primă instanță, (ii) obligația Consiliului de motivare a actelor sale, (iii) dreptul de acces la dosar al băncilor, (iv) presupusele deficiențe în examinarea faptelor de către Consiliu și (v) motivul întemeiat pe eroarea vădită de apreciere. Dintre aceste motive, Regatul Unit a depus observații în sprijinul celor de la punctele (ii), (iii) și (v), în timp ce Comisia le-a susținut pe cele de la punctele (ii)-(v).

28. Băncile consideră că toate cele cinci motive sunt nefondate, dar, în plus, Bank Mellat a contestat admisibilitatea recursului în întregul său în cauza în care este implicată. În recursul incident pe care l-a formulat, Bank Saderat Iran susține că Tribunalul a săvârșit o eroare considerând că (i) Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 se bazează pe „elemente referitoare la reclamantă” și (ii) articolul 60 al doilea paragraf din statut se aplică în cazul Regulamentului nr. 267/2012, ceea ce l-a determinat să tragă concluzii nejustificate în ambele privințe.

29. Vom aborda aceste aspecte în ordinea stabilită la cele două puncte anterioare.

Admisibilitatea recursului (cauza C-176/13 P)

30. Hotărârea atacată a fost notificată părților la 30 ianuarie 2013. Bank Mellat susține că, potrivit articolului 56 din statut, exercitarea recursului ar fi trebuit să aibă loc în termen de două luni, până la 30 martie 2013. Recursul a fost introdus la 9 aprilie 2013 și, prin urmare, este inadmisibil. Articolul 51 din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție, care prelungește termenele procedurale pentru considerente de distanță, în mod invariabil, cu 10 zile, nu se aplică. Referirea la distanță din dispoziția respectivă trebuie să aibă un scop: ea urmărește să garanteze că părțile din litigiu nu sunt dezavantajate de distanța lor față de Curte [15] sau de utilizarea continuă a altor mijloace de comunicare decât cele electronice. Totuși, Consiliul nu se află la o distanță semnificativă de Curte și folosește mijloacele de comunicare electronice. Prin urmare, norma de la articolul 56 din statut trebuie să fie aplicată strict.

31. Consiliul a răspuns că articolul 51 din Regulamentul de procedură este clar și precis. Acesta se aplică în egală măsură tuturor părților din litigiu, atât din perspectiva modului său de redactare, cât și potrivit practicii Curții. Hotărârea BASF din 1994, la care a făcut referire banca, era bazată pe o decizie a Curții care în prezent este caducă și care făcea distincție între părțile litigiului în funcție de locul lor de stabilire.

15 — Hotărârea Comisia/BASF și alții (C-137/92 P, EU:C:1994:247, punctul 40).

32. Considerăm că este regretabil faptul că Regulamentul de procedură prevede în continuare o prelungire a termenelor procedurale „pentru considerente de distanță”. Această noțiune era adecvată înainte de anul 2000, când erau prevăzute prelungiri diferențiate cu durata între două zile și o lună în anexa II la respectivul regulament, pentru „toate părțile în afară de cele care își au reședința obișnuită în Marele Ducat al Luxemburgului”. Diferențierea a fost introdusă într-un stadiu timpuriu [16], când serviciile poștale erau de așa natură încât distanța fizică față de Curtea de Justiție reprezenta un factor important care afecta respectarea termenelor. Înlocuirea respectivelor prelungiri cu o prelungire, „în mod invariabil, cu 10 zile” a eliminat în mod clar orice considerent de distanță față de Curte ca avantaj sau dezavantaj procedural și a urmărit (în contextul existenței unor mijloace de comunicare general disponibile rapide sau chiar instantanee în mare măsură independente de distanță) să creeze din nou condiții de egalitate pentru toate părțile, fără nicio referire la locul de reședință sau de stabilire al părților. În consecință, persistența expresiei „pentru considerente de distanță” trebuie să fie considerată un vestigiu al unei epoci trecute, care nu are niciun rol în Regulamentul de procedură modern – cu atât mai mult cu cât nu există nicio modalitate imaginabilă de a stabili dacă o anumită „distanță” ar putea sau nu ar putea să determine o prelungire a termenelor.

33. Acestea fiind spuse, potrivit textului propriu-zis al articolului 51 din Regulamentul de procedură, termenele procedurale trebuie să fie prelungite, în mod invariabil, cu 10 zile. Prin urmare, considerăm că recursul a fost formulat în timp util, în termenul de două luni prelungit cu 10 zile stabilit la articolul 56 din statut coroborat cu articolul 51 din Regulamentul de procedură. Excepția de inadmisibilitate ridicată de Bank Mellat este, așadar, nefondată.

Dreptul la protecția drepturilor fundamentale (admisibilitatea acțiunilor în primă instanță)

34. În ambele hotărâri [17], Tribunalul a respins argumentele Consiliului și ale Comisiei potrivit cărora băncile, fiind emanații ale statului iranian, nu puteau să invoce protecția și garanțiile aferente drepturilor fundamentale. Acesta a observat că nicio dispoziție din tratate sau Carta drepturilor fundamentale [18] nu se opune ca persoanele juridice care sunt emanații ale statelor să beneficieze de protecția drepturilor fundamentale; dimpotrivă, carta garantează drepturile respective pentru „orice persoană”. Articolul 34 din CEDO [19], care a fost invocat de instituții, era o dispoziție procedurală care excludea acceptarea de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului a acțiunilor formulate de organizații guvernamentale, astfel încât un stat care era parte la CEDO să nu poată fi atât reclamant, cât și pârât înaintea instanței menționate; el nu era aplicabil în cazul instanțelor Uniunii sau în prezentele cauze. Argumentul potrivit căruia un stat nu poate să beneficieze el însuși de drepturile fundamentale în cadrul teritoriului său nu era relevant în ceea ce privește drepturile care puteau fi invocate de emanațiile unui stat pe teritoriile altor state. În consecință, persoanele juridice care sunt emanații ale țărilor terțe pot invoca protecția și garanțiile aferente drepturilor fundamentale, în măsura în care aceste drepturi sunt compatibile cu statutul lor de persoane juridice. În orice caz, potrivit constatărilor Tribunalului, instituțiile nu au demonstrat că băncile sunt de fapt emanații ale statului iranian, adică entități care participă la exercitarea competențelor guvernamentale sau care prestează un serviciu public sub control guvernamental; activitățile lor sunt de natură comercială, iar participația statului este, în fiecare caz, minoritară.

35. Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin ambele constatări.

16 — La articolul 85 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului din 4 martie 1953 (*Journal Officiel* 1953, nr. 3, p. 37), durata prelungirii varia de la o zi pentru părțile cu reședința în Belgia până la două luni pentru cele cu reședința în afara Europei.

17 — A se vedea Hotărârile Bank Mellat (EU:T:2013:39, punctele 35-46) și Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punctele 33-44).

18 — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (JO 2010, C 83, p. 389, denumită în continuare și „carta”).

19 — Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950.

36. În ceea ce privește primul argument, Consiliul a admis că persoanele juridice pot beneficia de drepturile fundamentale și că statele pot deține drepturi procedurale; dar statele nu pot beneficia de drepturile fundamentale. Articolul 34 din CEDO nu este o normă procedurală care se limitează la convenția respectivă. Un stat trebuie să respecte drepturile fundamentale ale persoanelor aflate sub jurisdicția sa, dar nu poate deține el însuși astfel de drepturi. De asemenea, un stat suveran nu se poate afla sub jurisdicția unui alt stat membru în sensul CEDO. Instanțele Uniunii nu au fost destinate să soluționeze litigiile dintre Uniune și țările terțe privind drepturile de proprietate ale acestora din urmă. Deși nu există nicio dispoziție expresă similară articolului 34 din CEDO în tratatele Uniunii sau în cartă, același principiu trebuie să se aplice în dreptul Uniunii, indiferent dacă persoanele juridice în cauză sunt state membre, țări terțe sau organizații guvernamentale sau entități ale oricărora dintre acestea.

37. În ceea ce privește al doilea argument, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului arată că este necesară analizarea cu atenție a contextului factual și juridic concret pentru a stabili dacă o entitate este guvernamentală sau neguvernamentală. Comisia de drept internațional a Organizației Națiunilor Unite a propus definiții pentru „stat” care acoperă organismele publice ale statului sau alte entități care îndeplinesc anumite acte în exercitarea autorității suverane, inclusiv întreprinderile de stat sau alte entități care efectuează operațiuni comerciale. Totodată, Curtea de Justiție a statuat [20] referitor la noțiunea de stat că o măsură de ajutor dispusă de o întreprindere publică poate fi atribuită statului în funcție de împrejurări și context și având în vedere inclusiv legăturile dintre societate și stat; simplul fapt că o întreprindere publică a fost constituită sub forma unei societăți de capitaluri de drept comun nu exclude posibilitatea ca o măsură de ajutor dispusă de o asemenea societate să fie imputată statului. De asemenea, Tribunalul nu a ținut cont de aspectul că, deși participația sa este în prezent de numai 20 % la Bank Mellat și de 33 % la Bank Saderat Iran, guvernul iranian deține totuși o influență dominantă, dat fiind că celelalte participații sunt foarte dispersate.

38. În sfârșit, Consiliul afirmă că excepția de inadmisibilitate pe care a ridicat-o în primă instanță se aplică în cazul tuturor motivelor invocate de bănci, întrucât acțiunile lor au vizat obținerea anulării deciziilor Consiliului de înghețare a activelor lor, ceea ce a constituit o ingerință (deși justificată) în dreptul fundamental la proprietate.

39. În primul rând, *băncile* susțin că Tribunalul a constatat în fapt, ceea ce nu se poate contesta în recurs, că nu sunt o emanație a statului iranian.

40. În al doilea rând, ele susțin că respectivele constatări factuale au fost oricum corecte. Niciuna dintre probele prezentate nu a demonstrat că statul deține mai mult decât o participație minoritară. În plus, Consiliul prezintă în mod inexact definițiile „statului” care au fost elaborate de Comisia de drept internațional a Organizației Națiunilor Unite. Organismul menționat a afirmat că entitățile care efectuează operațiuni comerciale ar putea teoretic să fie emanații ale statului dacă ar îndeplini funcții guvernamentale – dar băncile nu îndeplinesc astfel de funcții. Hotărârea Stardust nu prezintă relevanță, întrucât nu s-a demonstrat că vreuna dintre bănci a acționat pe baza instrucțiunilor statului iranian. Mai mult, în cazul Bank Mellat, Supreme Court din Regatul Unit a confirmat că banca nu este supusă controlului guvernului și nu reprezintă o emanație a statului [21].

20 — Hotărârea Franța/Comisia (C-482/99, EU:C:2002:294, denumită în continuare „Hotărârea Stardust”, punctele 55-57).

21 — Hotărârea Bank Mellat (Appellant) v Her Majesty's Treasury (Respondent) (No 1) and (No 2), [2013] UKSC 38, punctul 66, și [2013] UKSC 39, punctele 15, 16 și 32.

41. În al treilea rând, băncile consideră că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept statuând că emanațiile țărilor terțe pot să invoce protecția și garanțiile aferente drepturilor fundamentale. Carta garantează drepturile „oricărei persoane”. De asemenea, principiul care stă la baza articolului 34 din CEDO nu trebuie să se aplice în dreptul Uniunii. Explicația la articolul 47 din cartă („Dreptul la o cale de atac eficientă și la un proces echitabil”) prevede în mod clar că protecția este mai extinsă în dreptul Uniunii decât în temeiul CEDO. Mai mult, Curtea de Justiție a recunoscut în mod sistematic dreptul la apărare al statelor membre implicate în litigiile aflate pe rolul său.

42. În sfârșit, chiar dacă Tribunalul ar fi săvârșit atât erori de fapt, cât și de drept, aceasta nu ar avea niciun impact asupra dispozitivului hotărârilor atacate. Poziția Consiliului se bazează pe invocarea de către bănci a dreptului de proprietate în primă instanță. Totuși, aceasta a privit doar cel de al treilea motiv în fiecare cauză, care nu a fost analizat de Tribunal. Toate motivele pentru care Tribunalul a anulat măsurile atacate au avut legătură cu încălcări ale normelor de procedură invocate în afara cadrului drepturilor omului sau al drepturilor fundamentale, iar Curtea de Justiție admite că statele pot invoca asemenea norme.

43. Nu suntem de acord cu argumentul Consiliului potrivit căruia statele (și emanațiile lor) nu pot să beneficieze de drepturi fundamentale.

44. Atât articolul 34 din CEDO, cât și Hotărârea Stardust par să fie irelevante. Tribunalul a arătat în mod corect că articolul 34 din CEDO este o normă procedurală care are un anumit scop în raport cu procedurile aflate în fața Curții Europene a Drepturilor Omului, iar nu o expresie a unui principiu general aplicabil de asemenea în dreptul Uniunii [22]. Apoi, aspectul dacă acordarea unui ajutor poate fi imputată unui stat membru nu are niciun impact asupra problemei dacă entitatea care acordă ajutorul trebuie să fie considerată o emanație a statului în alte scopuri.

45. În plus, după cum au arătat băncile, motivele pentru care Tribunalul a anulat de fapt măsurile contestate sunt legate de garanțiile procedurale care pot fi invocate de orice parte împotriva căreia au fost luate măsuri restrictive, indiferent de statutul său. Prin urmare, aspectul dacă băncile erau sau nu erau emanații ale statului iranian nu afectează valabilitatea motivelor de anulare [23].

46. În sfârșit, argumentul Consiliului potrivit căruia Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a concluzionat că instituțiile nu au demonstrat faptul că băncile sunt emanații ale statului este inoperant. Potrivit unei jurisprudențe constante, criticile aduse unei părți a motivării dintr-o hotărâre care este superfluă nu pot servi drept temei pentru anularea hotărârii respective [24]. După cum reiese cu claritate din hotărârile atacate [25], Tribunalul a analizat dacă băncile erau de fapt emanații ale statului iranian doar din considerente de exhaustivitate, după ce a respins argumentul Consiliului potrivit căruia băncile nu puteau să invoce protecția și garanțiile drepturilor fundamentale.

47. În aceste împrejurări, nu este necesară examinarea argumentului băncilor potrivit căruia Consiliul contestă o constatare de fapt a Tribunalului.

22 — A se vedea și punctul 61 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, denumite în continuare „Concluziile prezentate în cauza Kala Naft”).

23 — A se vedea, în general, punctele 57-75 din Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

24 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, punctul 49).

25 — A se vedea termenii introductivi de la punctul 42 din Hotărârea Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) și punctul 40 din Hotărârea Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

Obligația de motivare

48. Tribunalul a considerat [26] că trebuiau să fie analizate atât motivele enunțate în măsurile contestate, cât și cele trei propuneri de adoptare a unor măsuri restrictive trimise băncilor de Consiliu. Măsurile restrictive s-au bazat pe propuneri. Totuși, în cazul Bank Mellat, a treia propunere și, în cazul Bank Saderat Iran, toate cele trei propuneri au fost notificate după introducerea acțiunilor și adaptarea cererilor astfel încât să acopere Decizia 2010/644 și Regulamentul nr. 961/2010. În consecință, ele puteau fi luate în considerare numai pentru verificarea legalității Deciziei 2011/783, a Regulamentului de punere în aplicare nr. 1245/2011 și a Regulamentului nr. 267/2012.

49. În ceea ce privește Bank Mellat [27], Tribunalul a identificat în total șapte motive pentru adoptarea măsurilor restrictive (primele patru fiind enunțate în actele atacate, iar ultimele trei în cele două propuneri notificate la 13 septembrie 2010):

(i) în conformitate cu Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010, banca era deținută de stat;

(ii) Bank Mellat a adoptat un model de conduită care sprijină și facilitează programele nucleare și de rachete balistice ale Iranului;

(iii) aceasta a furnizat servicii bancare entităților incluse pe listele ONU și UE sau entităților care acționează în numele sau la comanda acestora sau entităților aflate în proprietatea sau sub controlul acestora;

(iv) a fost banca-mamă a FEE Bank, care este desemnată în RCSONU 1929;

(v) a furnizat servicii bancare companiilor AEOI și Novin, care au făcut ambele obiectul unor măsuri restrictive adoptate de Consiliul de Securitate;

(vi) a gestionat conturile funcționarilor AIO și ale unui agent de achiziții iranian;

(vii) începând cel puțin din anul 2003 a facilitat transferul mai multor milioane de dolari pentru programul nuclear iranian.

50. Dintre aceste motive, Tribunalul a constatat că, spre deosebire de cele de la punctele (i), (iv) și (v), cele de la punctele (ii), (iii), (vi) și (vii) nu erau suficient de precise pentru a îndeplini cerințele jurisprudenței, și anume oferirea unor informații suficiente pentru ca persoana în cauză să verifice dacă măsura este întemeiată sau viciată de erori și pentru ca instanțele să își exercite controlul asupra legalității lor.

51. În cazul Bank Saderat Iran [28], cinci motive au fost identificate (primele patru fiind enunțate în actele atacate, iar al cincilea doar în a treia propunere de includere pe listă, notificată ca anexă la duplică):

(i) banca era deținută de statul iranian (94 % sau „parțial”, în conformitate cu diferitele măsuri);

(ii) aceasta a furnizat servicii financiare entităților care realizează achiziții în numele programelor nucleare și de rachete balistice ale Iranului, inclusiv entităților desemnate în RCSONU 1737;

(iii) în luna martie a anului 2009, ea gestiona încă plăți și acreditive pentru DIO și IEI, ambele vizate de măsuri restrictive;

26 — A se vedea Hotărârile Bank Mellat (EU:T:2013:39, punctele 63-65) și Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punctele 61-63).

27 — A se vedea Hotărârea Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punctele 66-67).

28 — A se vedea Hotărârea Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punctele 64-73).

(iv) în anul 2003, a gestionat acreditive în numele MEC, care desfășura activități legate de domeniul nuclear;

(v) a furnizat servicii financiare pentru SIG.

52. Tribunalul a constatat că motivele (i), (iii), (iv) și (v) sunt suficient de precise. Acesta a considerat că motivul (ii) nu era o afirmație generală completată și ilustrată prin motivele următoarele, ci mai degrabă un motiv independent și, ca atare, prea vag, întrucât nu a identificat entitățile cărora le-au fost furnizate servicii financiare.

53. În consecință, în ceea ce privește motivele (ii), (iii), (vi) și (vii) referitoare la Bank Mellat și motivul (ii) în cazul Bank Saderat Iran, Consiliul a încălcat obligația de motivare și obligația de comunica băncilor elementele invocate împotriva lor [29].

54. Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin analizarea fiecărui element al motivelor în mod separat, în loc să le abordeze în ansamblul lor, ajungând astfel la concluzia greșită că motivele (ii) și (iii) în cazul Bank Mellat și motivul (ii) în cazul Bank Saderat Iran sunt prea vagi pentru a fi îndeplinită obligația de motivare. Motivele sunt în mod clar interdependente: în cazul Bank Mellat, motivul (iii) (furnizarea de servicii bancare entităților incluse pe listele ONU și UE) identifică mai precis modelul de conduită menționat în motivul (ii); în cazul Bank Saderat Iran, motivele (iii) și (iv) (gestionarea de plăți și acreditive pentru DIO și IEI, precum și în numele MEC) identifică mai precis conduita menționată în motivul (ii) (furnizarea de servicii financiare entităților care realizează achiziții în numele programelor nucleare și de rachete balistice ale Iranului, inclusiv entităților desemnate de ONU). Motivele luate în ansamblul lor au permis astfel băncilor să stabilească dacă actele atacate sunt întemeiate sau viciate de erori, iar instanțelor să își exercite controlul asupra legalității lor. Deși entitățile înscrise pe liste nu au fost identificate prin denumirea lor, băncile ar fi putut să verifice listele ONU și UE în raport cu propriile liste de clienți. Același lucru este valabil și pentru motivul (vi) în cazul Bank Mellat (gestionarea conturilor funcționarilor AIO și ale unui agent de achiziții iranian).

55. Comisia este de acord că motivele trebuie să fie analizate împreună, în contextul lor (inclusiv ținând cont de listele relevante ale ONU ale entităților cărora băncile nu ar fi trebuit să le furnizeze servicii). Nu este necesar ca fiecare motiv să îndeplinească, în mod separat, toate cerințele aferente obligației de motivare. Dacă toate motivele în ansamblul lor au permis băncilor să cunoască faptul că un client a fost înscris pe listă și să stabilească dacă actele atacate au fost întemeiate, nu au fost viciate de erori de fapt și au oferit suficiente informații pentru a permite instanțelor să își exercite controlul asupra legalității înscrierii pe listă, atunci nu se poate susține că a avut loc o încălcare a obligației de motivare de către Consiliu.

56. Regatul Unit citează afirmația Curții din Hotărârea Kadi II: „Având în vedere natura preventivă a măsurilor restrictive în discuție, dacă, în cadrul controlului legalității deciziei atacate, […] [instanțele] Uniunii consideră că cel puțin unul dintre motivele menționate […] este suficient de precis și de concret, că este întemeiat și că reprezintă prin el însuși un temei suficient pentru susținerea deciziei respective, împrejurarea că altele dintre motivele în cauză nu ar îndeplini aceste condiții nu poate justifica anularea deciziei menționate. […]” [30]

57. Ambele bănci consideră că este esențial ca motivele să fie analizate separat, iar cele care sunt prea vagi nu ar trebui să fie reținute în etapa examinării posibilelor erori de apreciere.

29 — A se vedea Hotărârile Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punctul 77) și Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punctul 73).

30 — Hotărârea Comisia/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, denumită în continuare „Hotărârea Kadi II”), punctul 130.

58. Bank Mellat susține că, în cazul său, motivele (ii), (iii), (vi) și (vii) au fost în mod corect considerate prea vagi. Motivul (ii) (adoptarea unui model de conduită care sprijină și facilitează programele nucleare și de rachete balistice ale Iranului) și motivul (iii) (furnizarea de servicii bancare entităților incluse pe liste sau entităților care acționează în numele sau la comanda acestora sau entităților aflate în proprietatea sau sub controlul acestora) nu conțin detalii. În scopul de a stabili care clienți ar fi putut fi vizați, banca ar fi trebuit să verifice pentru un interval de timp considerabil nu doar denumirile entităților incluse pe listele ONU și UE, ci și „entitățile care acționează în numele sau la comanda acestora sau entitățile aflate în proprietatea sau sub controlul acestora", care nu pot fi identificate utilizând listele propriu-zise și care ar putea fi practic nelimitate ca număr. Întrucât Consiliul trebuie să fi cunoscut despre care entități era vorba, acesta ar fi putut și ar fi trebuit să le identifice. Astfel, indiferent dacă motivele (ii) și (iii) sunt analizate separat sau împreună, ele rămân prea vagi. În ceea ce privește motivul (vi) (gestionarea conturilor funcționarilor AIO și ale unui agent de achiziții iranian), singura afirmație a Consiliului este că evidențele băncilor includ identitatea angajatorilor clienților, dar nu a adus nicio dovadă. Întrucât Consiliul nu menționează motivul (vii), trebuie să se presupună că a acceptat faptul că motivul respectiv este prea vag.

59. Bank Saderat Iran invocă argumente similare. Aceasta adaugă că, referitor la motivul (iii) (gestionarea de plăți și acreditive pentru DIO și IEI) și la motivul (iv) (gestionarea de acreditive în numele MEC), nu a existat nicio mențiune dacă lista pe care au fost înscrise entitățile desemnate este sau nu este exhaustivă, iar ambiguitatea a fost amplificată de afirmația că entitățile incluse pe listele ONU sunt „printre" entitățile la care face referire motivul (ii) (furnizarea de servicii financiare entităților care realizează achiziții în numele programelor nucleare și de rachete balistice ale Iranului, inclusiv entităților desemnate în RCSONU 1737).

60. Considerăm că poziția adoptată de instituții și de Regatul Unit este în principiu corectă: atunci când motivele sunt enunțate în mod succesiv, ele trebuie să fie interpretate împreună și motivele consecutive pot oferi puncte de sprijin și explicații unele pentru celelalte. Acest lucru este valabil în special în cazul motivelor prevăzute în actele atacate însele, care sunt cuprinse într-un singur paragraf pentru fiecare bancă. Totuși, el este adevărat și în cazul motivelor prevăzute separat (cum sunt cele din măsurile contestate, pe de o parte, și cele din orice propuneri de includere pe liste comunicate în timp util, pe de altă parte), din moment ce este clar că obligația instituțiilor este de a furniza motive care, interpretate în context, să ofere suficiente informații părților prejudiciate și instanțelor Uniunii [31]. Cu toate acestea, după cum în mod corect a subliniat Regatul Unit, este suficient ca un singur astfel de motiv să fie formulat mod corespunzător.

61. Astfel, suntem de acord că în fiecare caz motivul (ii), deși este în mod evident vag dacă este analizat în mod izolat, este clarificat de motivele subsecvente [motivul (v) și eventual motivul (vi) în cazul Bank Mellat; motivele (iii), (iv) și (v) în cazul Bank Saderat Iran] și ar fi trebuit să fie evaluat împreună cu ele. Tribunalul a săvârșit, așadar, o eroare de drept în abordarea adoptată în aprecierea sa privind îndeplinirea obligației de motivare.

62. În consecință, în cazul Bank Saderat Iran, motivul (ii) (furnizare de servicii financiare entităților care realizează achiziții în numele programelor nucleare și de rachete balistice ale Iranului, inclusiv entităților desemnate în RCSONU 1737) nu este prea vag dacă este interpretat împreună cu motivele (iii), (iv) și (v), care identifică patru entități specifice. De asemenea, în acest context, afirmația că entitățile incluse pe listele ONU se află „printre" entitățile la care face referire motivul (ii) nu generează incertitudine. Totuși, în timp ce motivele (iii), (iv) și (v) clarifică în mod evident motivul (ii), acesta din urmă nu adaugă nimic la cele dintâi și nu oferă în sine nicio clarificare. Prin urmare, deși adoptăm punctul de vedere potrivit căruia Tribunalul ar fi trebuit să constate că motivul (ii) a trasat un cadru pentru motivele (iii), (iv) și (v), pe care le-a considerat a fi formulate corespunzător, această eroare de apreciere nu poate justifica anularea hotărârii atacate.

31 — A se vedea Hotărârea Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punctele 70 și 71).

63. În privința Bank Mellat, suntem de acord cu banca în sensul că motivul (iii) (furnizarea de servicii bancare entităților incluse pe liste sau entităților care acționează în numele sau la comanda acestora sau entităților aflate în proprietatea sau sub controlul acestora) nu sporește suficient precizia motivului (ii) (adoptarea unui model de conduită care sprijină și facilitează programele nucleare și de rachete balistice ale Iranului). Deși nu trebuie să fi fost prea dificil pentru bancă să stabilească dacă printre clienții săi se află entități incluse efectiv pe liste, în schimb este posibil ca verificarea aspectului dacă printre ei există și entități care acționează în numele sau la comanda acestora sau entități aflate în proprietatea sau sub controlul acestora să se fi dovedit prea dificilă în practică în cazul în care rezultatul primei verificări ar fi fost negativ. Mai mult, Consiliul cunoștea probabil entitățile la care a făcut referire și ar fi putut să comunice identitatea lor. Întrucât nu a procedat astfel, nu a furnizat suficiente informații pentru ca banca să își poată exercita în mod eficient dreptul la apărare și pentru ca Tribunalul să poată realiza un control jurisdicțional eficient. Este adevărat că în prezentele cauze băncile au decis să atace înscrierea lor pe liste, dar aceasta nu schimbă cu nimic faptul că o lipsă de informații poate să facă mai dificilă pentru un potențial reclamant luarea deciziei respective sau (în cadrul unei astfel de căi de atac) demonstrarea netemeiniciei unei afirmații care a fost formulată în mod vag.

64. Totuși, Tribunalul a considerat că motivul (v) (furnizarea de servicii companiilor AEOI și Novin) este formulat corespunzător, iar Bank Mellat nu a contestat această apreciere. La fel ca în situația Bank Saderat Iran, se poate considera că motivele (ii), (iii) și (v) interpretate împreună îndeplinesc, în consecință, obligația de motivare, chiar dacă acest lucru nu este valabil pentru motivele (ii) și (iii) în mod separat, iar acesta din urmă nu adaugă în fapt nimic util la motivare.

65. În privința motivului (vi) (gestionarea conturilor funcționarilor AIO și ale unui agent de achiziții iranian), suntem de acord că, pentru ca argumentul său să își atingă scopul, Consiliul ar fi trebuit să își demonstreze afirmația potrivit căreia în evidențele băncii este precizată identitatea angajatorilor clienților. Mai mult, aspectul dacă asemenea informații sunt sau nu sunt incluse este o chestiune de fapt pe care Curtea nu este competentă să o stabilească în recurs. În sfârșit, potrivit băncii, Consiliul nu pare să conteste aprecierea potrivit căreia motivul (vii) este prea vag.

66. Astfel, deși acceptăm susținerea Consiliului privind necesitatea de a analiza motivele împreună, considerăm că nu a identificat, în acest sens, niciun motiv de anulare a hotărârilor atacate.

Accesul la dosar

67. După înscrierea inițială pe liste la 26 iulie 2010 și înainte de reexaminarea respectivelor înscrieri pe liste la 25 octombrie 2010, Consiliul a comunicat două propuneri de includere pe liste prezentate de state membre către Bank Mellat la 13 septembrie 2010 și către Bank Saderat Iran la 28 octombrie 2010. O a treia propunere a fost comunicată ambelor bănci în anexă la duplicile din primă instanță, formulate în iunie 2011. Totuși, băncile au trebuit să își depună observațiile privind Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 până la 15 septembrie 2010.

68. În hotărârile atacate [32], Tribunalul a observat că a treia propunere în cazul Bank Mellat și toate cele trei propuneri în cazul Bank Saderat Iran au fost comunicate abia după expirarea termenului de prezentare a observațiilor privind Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 și după adoptarea Deciziei 2010/644 și a Regulamentului nr. 961/2010. Acesta a afirmat în continuare că, atunci când Consiliul intenționează să se întemeieze pe elemente furnizate de un stat membru pentru a adopta măsuri restrictive, este obligat să se asigure, înainte de a adopta măsurile menționate, că elementele în discuție pot fi comunicate entității respective în timp util pentru ca aceasta să își poată prezenta în mod util punctul de vedere. În cazurile de față, băncile nu au avut această posibilitate în ceea ce privește propunerile comunicate după 15 septembrie 2010.

32 — A se vedea Hotărârile Bank Mellat (EU:T:2013:39, punctele 78-96) și Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punctele 74-90).

69. În recurs, *Consiliul* susține că Tribunalul a concluzionat în mod greșit pe baza jurisprudenței potrivit căreia o entitate inclusă pe liste trebuie să fie informată despre elementele invocate împotriva sa și să i se ofere posibilitatea de a-și prezenta în mod util punctul de vedere asupra acestora [33] că propunerile de înscriere pe liste din partea statelor membre ar fi trebuit să fie comunicate băncilor. Jurisprudența respectivă datează dintr-o perioadă în care nu se precizau motivele concrete pentru desemnarea persoanelor și a entităților incluse pe liste. În prezent se oferă asemenea motive; astfel, nu există nicio justificare pentru a impune comunicarea separată a propunerilor de înscriere pe liste atunci când acestea sunt incluse în motivare și nici nu este necesar să fie comunicate separat în cazul în care nu sunt incluse, întrucât nu se poate prezuma că decizia Consiliului s-a bazat pe ele. Tribunalul ar fi trebuit mai degrabă să aplice jurisprudența în sensul că, atunci când au fost comunicate informații suficient de precise, care permit entității interesate să își prezinte în mod util punctul de vedere asupra elementelor care îi sunt imputate, respectarea dreptului la apărare nu implică obligația acestei instituții de a permite, din oficiu, accesul la toate documentele conținute în dosarul său [34]. Indiferent de situație, informațiile din motivele furnizate au fost suficiente pentru a permite băncilor să își exprime punctul de vedere.

70. Regatul Unit citează Hotărârea Kadi II [35]: „[…] respectarea dreptului la apărare și a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă impune ca autoritatea competentă a Uniunii să îi comunice persoanei vizate […] cel puțin expunerea de motive furnizată […], pentru ca persoana respectivă să își poată apăra drepturile […]”. Expunerea de motive, iar nu propunerea de înscriere pe liste, este cea care trebuie să fie comunicată potrivit hotărârii menționate. O propunere de înscriere pe liste este relevantă numai dacă diferă de motivare.

71. Băncile susțin că poziția Consiliului este, în principiu, greșită. Elementele în discuție „trebuie comunicate […] în măsura posibilului fie concomitent cu, fie cât se poate de repede după adoptarea unei decizii inițiale de înghețare a fondurilor” [36]. Nici faptul că dosarele cuprindeau doar propunerile de înscriere pe liste, nici afirmația că respectivele propuneri nu ar fi de niciun folos băncilor nu pot scuti Consiliul de obligația de a le furniza. Băncile erau cele care ar fi trebuit să decidă ce era relevant în vederea prezentării observațiilor, iar nu Consiliul. Mai mult, propunerile de înscriere pe liste cuprindeau afirmații care nu există în motivare, care ar fi trebuit să fie comunicate și erau singurele elemente din dosar, astfel încât nu putea fi refuzată punerea lor la dispoziție atunci când a fost solicitat accesul – după cum s-a întâmplat. O entitate inclusă pe listă nu poate ataca verificarea Consiliului fără să i se comunice elementele care au stat la baza sa. În prezentele cauze, motivarea a fost diferită de propunerile de înscriere pe liste, iar băncile nu au cunoscut deloc conținutul dosarului Consiliului până după desfășurarea unei părți din procedură.

72. Referitor la Hotărârea Kadi II, băncile susțin, în primul rând, că în jurisprudența Curții de Justiție s-a statuat în mod constant că o entitate desemnată are drept de acces la dosar [37] și la toate elementele pe care s-a întemeiat Consiliul atunci când a decis să o desemneze. Consiliul nu contestă că dezvăluirea a fost împiedicată din motive de confidențialitate. În împrejurările din cauza în care a fost implicat domnul Kadi (care fusese deja desemnat de ONU, desemnarea de către Uniune fiind o măsură „complementară”), este posibil să fie suficientă comunicarea rezumatului motivelor furnizat de ONU. Dimpotrivă, în cazul de față, Uniunea a acționat în temeiul competenței sale autonome de sancționare și ar fi trebuit să comunice toate elementele.

33 — Hotărârea Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Consiliul (T-228/02, EU:T:2006:384, denumită în continuare „Hotărârea OMPI”, punctul 93).

34 — Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul (T-390/08, EU:T:2009:401, punctul 97).

35 — Hotărârea Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 111).

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

37 — Hotărârile Consiliul/Fulmen și Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775, denumită în continuare „Hotărârea Fulmen”, punctul 60) și Kadi II (EU:C:2013:518, punctul 99.)

73. După cum înțelegem această chestiune, problema ridicată de Consiliu este dacă Tribunalul a considerat în mod corect că omisiunea de a comunica băncilor propunerile statelor membre de înscriere pe liste, pentru a le permite să prezinte observații privind propunerile respective, reprezintă o încălcare a dreptului lor la apărare.

74. Nu se contestă că toate propunerile de înscriere pe liste au fost în final comunicate băncilor, că unele dintre ele nu au fost comunicate în timp util pentru prezentarea observațiilor privind Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 până la 15 septembrie 2010 sau că – cu o singură excepție – cele care nu au fost comunicate în timp util nu conțineau de fapt nicio probă sau informație în plus față de motivarea actelor atacate. Excepția a fost a treia propunere în cazul Bank Saderat Iran, în care se afirmă că banca a furnizat servicii financiare pentru SIG, o entitate desemnată de ONU și UE. Astfel, doar în privința informației respective această comunicare anterioară ar fi putut să aibă efectiv impact asupra capacității de a prezenta observații.

75. Cu toate acestea, suntem de acord cu băncile că ar fi trebuit să aibă acces la toate elementele dosarului pe care s-a bazat Consiliul – cel puțin în măsura în care informațiile pe care le conținea nu erau confidențiale [38] – în timp util pentru a le permite să își prezinte observațiile. Nu ar fi avut posibilitatea să se asigure că observațiile lor sunt complete decât dacă aveau acces deplin cel puțin la elementele neconfidențiale din dosarul pe care trebuia să se bazeze desemnarea lor propusă.

76. De asemenea, Consiliul nu era în măsură să decidă care elemente erau sau nu erau relevante pentru observațiile băncilor [39]. Faptul că, pe lângă referirea la SIG din a treia propunere în cazul Bank Saderat Iran, propunerile care nu au fost comunicate în timp util nu conțineau nicio informație pe care băncile să nu o cunoască deja nu poate justifica refuzul punerii lor la dispoziție sau comunicarea lor cu întârziere. Băncile nu puteau cunoaște acest fapt înainte de a vedea propunerile.

77. În sfârșit, potrivit jurisprudenței citate de Consiliul însuși, „Consiliul este obligat să permită accesul la toate documentele administrative neconfidențiale privind măsura în cauză numai la cererea părții interesate” [40] și Consiliul a afirmat în memoriile sale depuse în primă instanță că băncile au solicitat informații suplimentare cu privire la dosar. În opinia noastră, „principiul acordului emitentului”, la care Consiliul a făcut referire în memoriile respective, dar pe care nu l-a invocat în recurs, având în vedere necesitatea respectării dreptului la apărare al unei entități ale cărei active urmează să fie înghețate, nu poate conferi caracter confidențial unui document al cărui unic conținut privește conduita sau pretinsa conduită a entității în cauză. Un asemenea conținut nu poate fi confidențial în raport cu entitatea respectivă.

78. Prin urmare, considerăm că argumentul Consiliului nu a evidențiat nicio eroare de drept în acest sens în hotărârile atacate.

Cu privire la viciile care afectează examinarea Consiliului

79. În contextul primului lor motiv invocat în primă instanță, băncile au susținut că nu a fost efectuată o adevărată examinare a împrejurărilor speței de către Consiliu, acesta limitându-se să adopte propunerile prezentate de statele membre, viciu care ar afecta atât examinarea inițială, cât și reexaminarea periodică a măsurilor restrictive.

38 — În prezentele cauze, propunerile de înscriere pe liste nu par să ridice nicio problemă de confidențialitate care ar fi putut justifica refuzul de a le comunica. Ele nu conțin nicio informație în plus față de motivele includerii pe liste a băncilor, astfel cum au fost expuse în hotărârile atacate (punctele 49 și 51 de mai sus; a se vedea în continuare și punctul 147 și următoarele din prezentele concluzii).

39 — Nu excludem posibilitatea Consiliului de a decide să se întemeieze doar pe anumite elemente din dosar, dacă a hotărât că ele sunt suficiente pentru a susține motivele înscrierii pe liste a băncilor. Totuși, în acest caz ar exista o încălcare a dreptului la apărare al băncilor în cazul în care Consiliul ar decide ulterior să se întemeieze, în cazul unei acțiuni în justiție, pe alte elemente care nu au fost divulgate și în privința cărora băncile nu au avut astfel posibilitatea să își expună punctul de vedere.

40 — Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul (T-390/08, EU:T:2009:401, punctul 97).

80. În ceea ce privește argumentul menționat [41], Tribunalul a subliniat obligația Consiliului de a se asigura că măsurile atacate sunt justificate. Atunci când adoptă un act inițial, acesta trebuie să analizeze pertinența și temeinicia informațiilor și a probelor prezentate de statele membre în contextul articolului 23 alineatul (2) din Decizia 2010/413. La adoptarea actelor subsecvente care vizează aceeași entitate, el trebuie să reexamineze necesitatea menținerii măsurilor din perspectiva observațiilor entității respective. În prezentele cauze, nu a existat nimic care să indice că pertinența și temeinicia elementelor depuse la dosar au fost verificate de Consiliu înainte de adoptarea actelor inițiale prin care băncile au fost incluse pe liste; în fapt, afirmațiile incorecte privind deținerea de către stat arată că nu a avut loc nicio astfel de verificare. Astfel, „cu ocazia adoptării Deciziei 2010/413 și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 668/2010, Consiliul nu a respectat obligația de a examina pertinența și temeinicia informațiilor și a probelor privind reclamanta care i-au fost furnizate, determinând astfel nelegalitatea actelor menționate”. Totuși, în măsurile ulterioare Consiliul a rectificat afirmațiile incorecte și a reacționat la observațiile prezentate de bănci, demonstrând că a reexaminat împrejurările din perspectiva acestor observații.

81. Tribunalul nu a specificat însă pe care dintre motivele de anulare prevăzute la articolul 263 TFUE al doilea paragraf (motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere) și-a întemeiat aprecierea potrivit căreia măsurile inițiale au fost nelegale. La solicitarea Curții, părțile din procedura de recurs și-au exprimat punctul de vedere asupra acestui aspect.

82. Consiliul susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept afirmând că, atunci când adoptă un act inițial care impune măsuri restrictive, trebuie să examineze pertinența și temeinicia informațiilor și probelor prezentate de statele membre. Ce fel de elemente ar trebui să fie prezentate pentru a arăta că a avut loc o astfel de verificare? Mai mult, dovezile privind sprijinul oferit de bănci pentru activitățile de proliferare nucleară ale Iranului au provenit din surse confidențiale la care membrii Consiliului în ansamblul său nu au avut acces; ei nu puteau realiza o asemenea verificare și, prin urmare, constatarea că nu au procedat astfel nu prezintă relevanță.

83. În ceea ce privește temeiul juridic pentru anulare, Consiliul observă că motivarea băncilor s-a bazat pe aspecte legate de „încălcarea unor norme fundamentale de procedură”. Totuși, viciul identificat de Tribunal nu a fost o încălcare a obligației de motivare a actelor sau a dreptului la apărare ori a dreptului la protecție jurisdicțională efectivă. Aceste drepturi nu pot exista înainte de luarea unei decizii de înghețare a fondurilor; este necesar să se mențină efectul de surpriză esențial pentru eficacitatea măsurii [42]. Dreptul la apărare și dreptul la protecție jurisdicțională efectivă pot fi încălcate numai după ce a fost luată o astfel de decizie. Indiferent de situație, nu există nicio „normă fundamentală de procedură” care să oblige Consiliul să examineze pertinența și temeinicia informațiilor care îi sunt prezentate în sprijinul unei propuneri de a impune măsuri restrictive [43].

84. Băncile susțin că Tribunalul nu a statuat că dosarele trebuie să arate că verificările au fost efectuate, ci doar a constatat că ele nu au avut loc. Consiliul nu neagă că trebuie să examineze pertinența și temeinicia informațiilor și probelor prezentate, nici faptul că nu a realizat nicio verificare; el susține că nu a putut să procedeze astfel din cauza preocupării sale privind confidențialitatea. Tribunalul s-a întemeiat pe lipsa probelor din care să rezulte efectuarea unei verificări adecvate de

41 — A se vedea Hotărârile Bank Mellat (EU:T:2013:39, punctele 97-104) și Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punctele 91-98).

42 — Hotărârea Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, denumită în continuare „Hotărârea Kadi I”, punctele 338-341).

43 — Articolul 3 alineatul (4) din Regulamentul de procedură al Consiliului prevede: „Pot fi incluse pe ordinea de zi provizorie numai punctele pentru care documentele au fost trimise membrilor Consiliului și Comisiei până cel târziu la data la care s-a trimis ordinea de zi respectivă.” Totuși, nu se precizează că anumite documente sunt necesare pentru luarea unei anumite decizii.

către Consiliu pentru a constata că această verificare a fost omisă. Dacă presupusa probă a provenit din surse confidențiale la care Consiliul în ansamblul său nu a avut acces, atunci este clar că ea nu putea să fie verificată. Astfel, băncile au fost incluse pe liste pe baza unor probe care nu au fost cunoscute de factorul de decizie și care nu au fost puse la dispoziția lor sau a Curții.

85. În privința temeiului juridic al anulării, băncile consideră că, prin faptul că nu a examinat pertinența și temeinicia informațiilor și probelor împotriva lor Consiliul (i) a săvârșit o eroare vădită de apreciere și/sau le-a încălcat dreptul la apărare (încălcarea unei norme de drept privind aplicarea tratatelor) și (ii) a omis să efectueze o examinare preliminară a propunerii de includere pe liste (încălcarea unor norme fundamentale de procedură).

86. În conformitate cu articolul 20 alineatul (1) litera (b) și articolul 23 alineatul (2) din Decizia 2010/413, Consiliul este responsabil de includerea pe liste a persoanelor ale căror active urmează să fie înghețate. El nu poate delega această responsabilitate statelor membre. Trebuie să acționeze în cooperare loială cu statele membre și să se asigure că persoanele care îndeplinesc criteriile și numai astfel de persoane sunt enumerate în anexa II. Un viciu care afectează procedura de evaluare necesară pentru aplicarea articolelor respective constituie o încălcare a unei norme de drept privind aplicarea tratatelor.

87. Obligațiile Consiliului trebuie să fie analizate și în lumina Hotărârii Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518), în special cea prevăzută la punctele 114 și 115 din hotărârea respectivă: (i) „să examineze, cu atenție și cu imparțialitate, temeinicia motivelor invocate [pentru includerea pe liste a unei entități sau a unei persoane]”, atunci când decide să mențină această includere în urma observațiilor prezentate de persoana în cauză și (ii) să analizeze dacă este cazul să solicite Comitetului pentru sancțiuni al ONU și, prin intermediul său, statului membru al ONU care a propus includerea pe listă comunicarea informațiilor sau a elementelor de probă, confidențiale sau neconfidențiale, care permit autorității competente a Uniunii să își îndeplinească obligația de examinare cu atenție și cu imparțialitate. Cel puțin unele dintre elementele respective trebuie să fie puse ulterior la dispoziția instanțelor Uniunii astfel încât în ceea ce privește „controlul legalității motivelor pe care se întemeiază decizia de includere sau de menținere a numelui unei persoane determinate pe list[ă]” instanțele să poată „să se asigure că această decizie […] se întemeiază pe o bază factuală suficient de solidă”. Punctul 118 din hotărârea menționată precizează că aceste obligații sunt „garanții procedurale”; astfel, ele trebuie să fie considerate norme fundamentale de procedură potrivit articolului 263 TFUE. Trebuie să se considere că viciul identificat de Tribunal se încadrează în același motiv de anulare ca încălcările obligațiilor la care a făcut referire Curtea de Justiție în Hotărârea Kadi II.

88. Totuși, potrivit afirmațiilor băncilor, Hotărârea Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiliul [44] este favorabilă unei concluzii diferite în sensul că obligația Consiliului este de a examina informațiile și probele care îi sunt prezentate în susținerea unei propuneri de includere pe liste și că încălcarea unei astfel de obligații constituie o eroare vădită de apreciere, care trebuie să fie considerată o încălcare a unei norme de drept privind aplicarea tratatului.

89. Nimic din cele de mai sus nu exclude însă o concluzie potrivit căreia Consiliul, prin omisiunea sa, a încălcat dreptul al apărare al băncilor, care includea obligația de a permite accesul la dosar și, în mod logic, de a verifica dacă dosarul cuprinde minimul necesar de informații și probe. Încălcarea dreptului la apărare aduce atingere principiilor generale de drept, care sunt norme juridice privind aplicarea tratatelor.

44 — Hotărârea Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiliul (T-434/11, EU:T:2013:405, punctele 166-170), la care Curtea a făcut referire în întrebarea sa adresată părților (a se vedea punctul 81 de mai sus).

90. Comisia nu acceptă faptul că în dosarul Curții trebuie să existe dovada că pertinența și temeinicia probelor au fost verificate de Consiliu înainte de adoptarea actelor relevante. De asemenea, o afirmație incorectă existentă în dosar nu poate fi un indiciu că o asemenea verificare nu a avut loc. Activitățile legate de proliferarea nucleară ale Iranului sunt prin natura lor clandestine, astfel încât probele strânse trebuie să aibă un caracter strict confidențial pentru a evita punerea în pericol a cooperării internaționale și a persoanelor care obțin informațiile. Întrucât examinarea acestor informații de către Consiliu trebuie să aibă același grad de confidențialitate, Tribunalul nu este în măsură să afirme că nu au fost efectuate verificări. Mai mult, includerea băncilor pe liste prezintă în mod obiectiv credibilitate: sunt bănci iraniene importante cu o prezență internațională semnificativă, care se află sub controlul efectiv al guvernului iranian; acestea nu neagă relațiile lor comerciale cu anumite entități aflate pe liste și au fost desemnate de Consiliul de Securitate. În consecință, nu se poate considera că reprezentanții statelor membre au luat deciziile în Consiliu doar pe baza propunerilor altor state membre, după cum sugerează Tribunalul.

91. În ceea ce privește temeiul juridic al anulării, Comisia este de acord cu Consiliul și adaugă că în Hotărârea Europäisch-Iranische Handelsbank/Consiliul (T-434/11, EU:T:2013:405) Tribunalul a analizat un argument comparabil calificat ca „eroare vădită de apreciere”. Astfel, temeiul juridic relevant a fost „încălcarea tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestora”. Prin omisiunea de a examina informațiile care i-au fost prezentate în aceste cauze, Consiliul nu a adus atingere dreptului la apărare al băncilor, nu a făcut imposibilă exercitarea controlului jurisdicțional și nu a încălcat nicio normă instituțională în procesul său decizional.

92. Referitor la temeiul juridic al anulării, *Regatul Unit* consideră că motivul poate fi doar „încălcarea tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestora”. Raționamentul Tribunalului privește modul în care Consiliul a luat decizia, iar nu aspectele procedurale (cum sunt motivarea sau dreptul persoanelor de a fi ascultate) care apar după luarea deciziei. Actele atacate sunt norme de drept privind aplicarea tratatelor. În alte contexte, atunci când un organism competent aplică în mod greșit legea, săvârșește o eroare în examinarea situației de fapt sau depășește limitele competenței sale, decizia este anulată în temeiul existenței unei erori de apreciere. Astfel, orice eroare de apreciere în cazul impunerii unor măsuri restrictive împotriva băncilor ar fi o încălcare a normelor de drept care permit luarea unor astfel de măsuri.

93. Considerăm că este necesar mai întâi să fie clar temeiul deciziei Tribunalului potrivit căreia nerespectarea de către Consiliu a „obligației de a examina pertinența și temeinicia informațiilor și a probelor privind reclamanta care i-au fost furnizate” a determinat „nelegalitatea” măsurilor inițiale.

94. În opinia noastră, acest temei poate fi doar încălcarea unor norme fundamentale de procedură sau încălcarea unei norme de drept privind aplicarea tratatelor (și anume, în prezentele cauze, obligația de apreciere corectă a faptelor). Abordând problema sub titlul general „încălcarea obligației de motivare, a dreptului reclamantei la apărare și a dreptului său la protecție jurisdicțională efectivă”, Tribunalul pare să fi considerat că ea este legată de încălcarea unei norme fundamentale de procedură.

95. Totuși, nu pare să existe vreun precedent din jurisprudență pentru a considera că examinarea prealabilă a pertinenței și a temeiniciei informațiilor sau probelor înainte de prima includere pe liste, deși fără îndoială este deosebit de dezirabilă în principiu, atunci când împrejurările o permit, constituie o „normă fundamentală de procedură” pentru luarea unei decizii. Dacă aceasta ar fi situația, omisiunea de a examina *toate* elementele disponibile care susțin un motiv pentru adoptarea unei măsuri ar putea duce la anularea automată a măsurii. În consecință, pare preferabilă abordarea potrivit căreia este probabil ca o astfel de omisiune să crească semnificativ riscul producerii unei erori de apreciere care ar putea constitui apoi o încălcare a unei norme de drept privind aplicarea tratatelor.

96. O altă abordare ar fi să se considere că, prin faptul că nu a verificat complet propunerile prezentate de includere pe liste, Consiliul a încălcat dreptul la apărare al băncilor. Potrivit unei jurisprudențe constante, respectarea dreptului unei persoane de a fi ascultată, în orice procedură deschisă împotriva unei persoane și susceptibilă de a conduce la un act cauzator de prejudiciu pentru aceasta, constituie un principiu fundamental al dreptului comunitar care trebuie garantat chiar și în absența unei reglementări privind procedura și care impune ca destinatarii deciziilor care le afectează în mod semnificativ interesele să fie în măsură să își exprime în mod util punctul de vedere [45], iar acest drept este o normă fundamentală de procedură [46]. Dacă însuși Consiliul nu a analizat probele prezentate în sprijinul propunerilor de includere pe liste, este clar că băncile nu puteau fi în măsură să își exprime punctul de vedere cu privire la probele respective.

97. Totuși, omisiunea de a examina pertinența și temeinicia probelor înaintea luării deciziei inițiale nu poate în mod logic să afecteze dreptul la apărare al persoanei vizate de decizie, cu excepția situației în care persoana respectivă a avut dreptul de a fi ascultată înainte de luarea deciziei inițiale (ceea ce nu a fost cazul în prezenta speță) [47]. Care informații sau probe puteau sau trebuiau să fie comunicate băncilor într-o etapă ulterioară și/sau să fie văzute de Tribunal este cu totul altă problemă. După cum a arătat Consiliul, era necesar ca deciziile inițiale să aibă un efect de surpriză [48]. În momentul în care băncile au putut contesta deciziile respective, ele au avut posibilitatea să invoce orice asemenea omisiuni de examinare. Astfel, dreptul lor la apărare nu a fost afectat de nicio deficiență internă survenită într-o etapă anterioară a procesului decizional.

98. În consecință, considerăm că criticile respective de ordin procedural ale Tribunalului privind omisiunea de a examina pertinența și temeinicia informațiilor și a probelor prezentate în sprijinul propunerilor de înscriere pe liste nu puteau constitui un motiv de sine stătător pentru anularea celor două măsuri în cauză. Aceasta nu înseamnă că ele nu erau justificate, dar pare preferabil să se considere că lipsa oricărui indiciu potrivit căruia Consiliul a examinat pertinența și temeinicia informațiilor sau a probelor aflate în posesia sa este un factor care ar fi putut să fie luat în considerare la analiza asupra calității intrinseci a examinării Consiliului.

99. Prin urmare, în opinia noastră, argumentul Consiliului invocat în recurs este justificat în măsura în care Tribunalul a considerat în mod greșit că omisiunea de a examina pertinența și temeinicia informațiilor și a probelor prezentate în sprijinul propunerilor de includere pe liste determină nelegalitatea măsurilor inițiale. Această concluzie ca atare nu înseamnă însă că hotărârile atacate pot fi anulate doar pentru acest motiv. Problemele legate de lipsa (sau omisiunea examinării) probelor apar și în cazul următorului motiv de recurs.

Eroarea vădită de apreciere săvârșită de Consiliu

100. În primă instanță, băncile au afirmat că motivele invocate de Consiliu nu îndeplinesc condițiile prevăzute de Decizia 2010/413, de Regulamentul nr. 423/2007, de Regulamentul nr. 961/2010 și de Regulamentul nr. 267/2012 și nu sunt susținute de probe. În consecință, Consiliul ar fi săvârșit o eroare vădită de apreciere prin faptul că a adoptat măsuri restrictive pe baza acestor motive.

45 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Lisrestal și alții (C-32/95 P, EU:C:1996:402, punctul 21 și jurisprudența citată).

46 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Italia (31/69, EU:C:1970:10, punctul 13). Totuși, pot exista excepții – a se vedea de exemplu Hotărârea Parlamentul European/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, punctele 57-60), potrivit căreia detașarea unui funcționar al Uniunii pe un post temporar aflat la dispoziția unui grup politic poate să înceteze fără a fi necesară ascultarea funcționarului, atunci când grupul și-a pierdut încrederea în acesta.

47 — Deși remarcăm observațiile prezentate de Lord Sumption în Hotărârea Bank Mellat v Her Majesty's Treasury (nr. 2), citată la nota de subsol 21, punctul 32 și următoarele, acestea au fost făcute într-un cadru procedural diferit. În ceea ce ne privește, nu excludem posibilitatea ca, în împrejurări excepționale, efectul de surpriză să nu fie esențial. (Un exemplu ar putea fi atunci când persoana suspectată se află deja în mod legal în închisoare în împrejurări în care nu este în măsură să transfere fonduri nici înainte de includerea sa pe liste). Totuși, este clar că efectul de surpriză este necesar, de regulă, pentru garantarea eficacității.

48 — A se vedea punctul 83 și nota de subsol 42 de mai sus; a se vedea și Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punctul 90).

101. În ambele hotărâri[49], Tribunalul a amintit jurisprudența sa[50] potrivit căreia controlul jurisdicțional al legalității unui act prin care au fost adoptate măsuri restrictive include și aprecierea faptelor și a circumstanțelor invocate în susținerea acestuia, precum și verificarea elementelor de probă și a informațiilor pe care se bazează această apreciere. În caz de contestare, revine Consiliului sarcina de a prezenta aceste probe și informații în vederea verificării lor de către instanța Uniunii. Tribunalul a analizat din această perspectivă aspectul dacă motivele care nu erau prea vagi erau întemeiate.

102. În privința Bank Mellat[51], Tribunalul a constatat că motivul (i) (deținerea de către stat, invocat doar în Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010) era eronat și nu putea justifica măsurile restrictive din actele menționate.

103. Referitor la motivul (iv) (legături cu FEE Bank, care este desemnată de Consiliul de Securitate), RCSONU 1929 a justificat desemnarea FEE Bank numai prin pretinsa implicare a Bank Mellat în proliferarea nucleară, în termeni care corespund, în esență, motivului (vii) (facilitarea transferului mai multor milioane de dolari pentru programul nuclear iranian începând din 2003). Acesta s-a bazat pe simple afirmații, nu a fost distinct de motivele privind Bank Mellat însăși și nu putea justifica măsurile restrictive împotriva sa.

104. În ceea ce privește motivul (v) (furnizarea de servicii AEOI și Novin), nu a existat nicio dovadă sau informație în sensul că Bank Mellat a furnizat servicii companiei AEOI. Aceasta a admis că a furnizat servicii companiei Novin, dar numai până la luarea măsurilor restrictive împotriva Novin. Astfel de servicii au contribuit la proliferarea nucleară în sensul Deciziei 2010/413, al Regulamentului nr. 423/2007, al Regulamentului nr. 961/2010 și al Regulamentului nr. 267/2012? Întrebarea era dacă banca a acționat pentru încetarea prestării serviciilor de îndată ce a aflat sau ar fi putut în mod rezonabil să suspecteze că Novin este implicată în activități de proliferare nucleară. Consiliul nu a prezentat dovezi sau informații precise și concrete care să sugereze că banca avea cunoștință despre implicarea Novin înainte de adoptarea măsurilor restrictive de către ONU. Pentru perioada ulterioară, instituțiile au admis că, în urma instrucțiunilor imediate ale băncii, nu au mai fost prestate servicii Novin, în afară de efectuarea plăților restante care nu aveau legătură cu proliferarea nucleară. Arătând că articolul 20 alineatul (6) din Decizia 2010/413, articolul 9 din Regulamentul nr. 423/2007, articolul 18 din Regulamentul nr. 961/2010 și articolul 25 din Regulamentul nr. 267/2012 permit, în esență, deblocarea fondurilor pentru efectuarea unor plăți datorate în temeiul unor obligații pe care entitățile respective și le-au asumat înainte de includerea lor pe liste, cu condiția să nu prezinte nicio legătură cu proliferarea nucleară, Tribunalul a apreciat că împrejurările nu justificau luarea unor măsuri restrictive împotriva băncii. Întrucât motivele (i), (iv) sau (v) nu justificau măsurile restrictive, Tribunalul a admis al doilea motiv invocat de Bank Mellat.

105. Referitor la Bank Saderat Iran[52], Tribunalul a constatat că motivul (i) (deținerea sa de către stat în proporție de 94 % potrivit Deciziei 2010/413 și Regulamentului de punere în aplicare nr. 668/2010, deținerea parțială de stat potrivit măsurilor ulterioare) a fost eronat în cazul deținerii în proporție de 94 % și insuficient în cazul deținerii parțiale, pentru a sugera că banca a sprijinit proliferarea nucleară. Prin urmare, el nu justifică măsurile restrictive.

106. În ceea ce privește motivul (iv) (gestionarea de acreditive în numele MEC în 2003), Consiliul nu a demonstrat că serviciile au fost furnizate pentru MEC sau că banca avea cunoștință de implicarea în proliferarea nucleară a societății respective, care în 2003 nu era încă supusă măsurilor restrictive. Astfel, motivul menționat nu justifică măsurile restrictive.

49 — A se vedea Hotărârile Bank Mellat (EU:T:2013:39, punctele 109-112) și Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punctele 103-106).

50 — Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul (T-390/08, EU:T:2009:401, punctele 37 și 107).

51 — A se vedea Hotărârea Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punctele 113-139).

52 — A se vedea Hotărârea Bank Saderat Iran (EU:T:2013:59, punctele 106-117).

107. Același lucru este valabil în cazul motivului (v) (servicii furnizate pentru SIG), în ceea ce privește Decizia 2011/783, Regulamentul de punere în aplicare nr. 1245/2011 și Regulamentul nr. 267/2012. Consiliul nu a prezentat niciun element care să arate că banca a furnizat servicii financiare pentru SIG după adoptarea măsurilor restrictive împotriva sa sau că a cunoscut anterior implicarea grupului în proliferarea nucleară.

108. Referitor la motivul (iii) (servicii pentru DIO și IEI), banca a acceptat că DIO și IEI participă la proliferarea nucleară și că în trecut le-a gestionat acreditivele, dar nu și faptul că aceste servicii justifică adoptarea măsurilor restrictive – ele au fost servicii bancare curente efectuate în contextul gestionării unor acreditive de export emise de bănci terțe, fără legătură cu proliferarea nucleară. Tribunalul a solicitat Consiliului să îi comunice informații detaliate privind acreditivele, dar acesta din urmă nu a prezentat niciuna. Tribunalul nu a admis argumentul potrivit căruia nici banca nu a prezentat astfel de elemente. Consiliul are obligația să prezinte elementele de probă și informațiile pe care s-a întemeiat. Imposibilitatea de a verifica temeinicia argumentelor băncii nu poate fi îndreptată împotriva ei. Dimpotrivă, întrucât această imposibilitate este imputabilă nerespectării de către Consiliu a obligației sale de a prezenta elementele de probă și informațiile relevante, al doilea motiv a fost admis.

109. În recurs, *Consiliul* susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept prin admiterea concluziilor băncii.

110. În primul rând, acesta afirmă că dubiile exprimate de avocatul general Bot în cauza Kadi II [53] în legătură cu aspectele dacă jurisprudența privind caracterul extins al controlului jurisdicțional asupra aprecierilor economice complexe trebuie să se aplice în cazurile de terorism și dacă analizele și sursele serviciilor de informații ar trebui să fie supuse instanțelor Uniunii trebuie să se aplice în ceea ce privește activitățile nucleare clandestine ale Iranului. Atunci când probele și informațiile justificative pentru o propunere de includere pe liste provin din surse confidențiale, Consiliul poate, în mod legitim, să protejeze sursele respective, acționând pe baza motivării propuse de statul membru în cauză, cu condiția ca aceasta să fie în mod obiectiv plauzibilă. Astfel a fost situația în privința unor bănci iraniene importante cu prezență internațională, aflate sub controlul efectiv al guvernului iranian, în conformitate cu principiul încrederii reciproce între statele membre și între acestea din urmă și instituțiile Uniunii, precum și cu principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE.

111. Consiliul citează apoi din jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului: „dreptul referitor la divulgarea elementelor de probă pertinente nu este un drept absolut. În orice cauză penală pot exista interese opuse, precum securitatea națională, necesitatea de a proteja martorii împotriva riscului de represalii sau păstrarea confidențialității metodelor poliției de cercetare a infracțiunilor, care trebuie evaluate prin raportare la drepturile acuzaților […] În anumite cazuri, poate fi necesar ca anumite informații să nu fie comunicate părților pentru a putea garanta drepturile fundamentale ale unui terț sau pentru a proteja un interes public important” [54]. Afirmația menționată privește acuzații penale și trebuie să se aplice *a fortiori* în cazul măsurilor restrictive, care sunt doar măsuri conservatorii. Divulgarea probelor confidențiale ar putea să pericliteze viața sau siguranța unor persoane și eficacitatea metodelor folosite. Atunci când informațiile sunt furnizate în mod confidențial de o țară terță, trebuie să fie menținută cooperarea internațională.

112. Consiliul adaugă în continuare că, în examinarea motivelor, Tribunalul nu a acordat suficientă importanță rezoluțiilor Consiliului de Securitate. În Hotărârea Kadi I, Curtea de Justiție a subliniat că „[Uniunea] trebuie într-adevăr să acorde o importanță particulară faptului că, potrivit articolului 24 din Carta Națiunilor Unite, adoptarea de către Consiliul de Securitate de rezoluții în temeiul

53 — Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Comisia/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:176, denumite în continuare „Concluziile prezentate în cauza Kadi II”, punctul 66).

54 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jasper împotriva Regatului Unit din 16 februarie 2000, *Recueil des arrêts et décisions* 2000-II, § 52, [GC], nr. 27052/95.

capitolului VII din această cartă reprezintă exercitarea responsabilității principale cu care este învestit acest organ internațional pentru menținerea, la nivel mondial, a păcii și securității […]”[55]. După cum a observat avocatul general Bot în cauza Kadi II, combaterea terorismului „implică mai degrabă încrederea și colaborarea […] decât neîncrederea” între Uniune și Organizația Națiunilor Unite, care au valori comune privind respectarea drepturilor fundamentale[56]. Aceste observații sunt în concordanță cu articolul 3 alineatul (5), cu articolul 21 alineatul (1), cu articolul 21 alineatul (2) litera (c) TUE și cu Declarația nr. 13 din 13 decembrie 2007.

113. Consiliul prezintă apoi motive referitoare la fiecare dintre hotărârile atacate.

114. În cazul Bank Mellat, mai întâi, Tribunalul a considerat în mod greșit că motivul (iv) (legături cu FEE Bank, care este desemnată în RCSONU 1929) trebuie să fie distinct de celelalte motive privind Bank Mellat. Mai important, respingând declarația Consiliului de Securitate potrivit căreia Bank Mellat a permis entităților iraniene implicate în programul de arme nucleare, de rachete și de apărare să efectueze tranzacții ca fiind o simplă afirmație nedovedită, Tribunalul nu a ținut seama de jurisprudența care are ca obiect raportul dintre dreptul Uniunii și rezoluțiile Consiliului de Securitate, precum și dispozițiile tratatelor Uniunii. Tribunalul ar fi trebuit să considere că afirmația clară a Consiliului de Securitate constituie o motivare suficientă pentru măsurile restrictive ale Uniunii adoptate împotriva Bank Mellat.

115. În ceea ce privește aprecierea potrivit căreia motivul (v) (furnizarea de servicii bancare pentru Novin) nu justifică măsurile contestate întrucât banca a încetat relația sa cu Novin atunci când a aflat despre desemnarea acesteia de către ONU, Consiliul susține că furnizarea de servicii pentru Novin în timp ce aceasta era implicată în dezvoltarea activităților de proliferare nucleară ale Iranului indică probabilitatea ca banca să presteze astfel de servicii în viitor altor persoane implicate în aceleași activități. Prin urmare, înghețarea preventivă a activelor a fost justificată, indiferent de aspectul dacă banca avea sau nu avea cunoștință în mod efectiv de faptul că asemenea entități erau implicate în activitățile menționate sau că serviciile furnizate vor fi utilizate în legătură cu aceste activități. Serviciile furnizate companiei Novin au constituit un sprijin pentru activitățile de proliferare nucleară ale Iranului în sensul Deciziei 2010/413, al Regulamentului nr. 961/2010 și al Regulamentului nr. 267/2012, interpretate de Tribunal în mod prea strict. Astfel, a substituit aprecierea sa celei a Consiliului cu privire la faptele care justifică impunerea înghețării activelor, contrar propriei jurisprudențe[57].

116. În cazul Bank Saderat Iran, Consiliul susține că Tribunalul în mod greșit nu a ținut seama de RCSONU 1803, care a solicitat statelor „să manifeste vigilență în ceea ce privește activitatea instituțiilor financiare de pe teritoriile lor […] în special cu […] [Bank] Saderat, precum și cu sucursalele și filialele [sale] din străinătate […], pentru a evita ca astfel de activități să contribuie la activități ce prezintă un risc de proliferare sau de dezvoltare a vectorilor de transport de arme nucleare, astfel cum prevăzute în Rezoluția 1737 (2006)”. Trebuie să fie existat motive temeinice pentru a considera că banca a contribuit la activitățile de proliferare nucleară ale Iranului, dar Tribunalul nu a confirmat acest fapt.

117. În plus, motivul (iii) (gestionarea de acreditive pentru DIO și IEI, care fuseseră ambele deja desemnate de ONU și de Uniune) era suficient în sine pentru a justifica măsurile restrictive. Acreditivele pentru bunurile exportate de DIO și IEI puteau fi relevante în mod indirect pentru activitățile de proliferare nucleară ale Iranului. Prin urmare, este greșit să se considere că gestionarea unor acreditive de export pentru entitățile desemnate nu ar putea justifica aplicarea dispozițiilor privind înghețarea activelor împotriva băncii. Din nou, Tribunalul a adoptat o interpretare prea strictă

55 — Hotărârea Kadi I (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 294).

56 — Concluziile prezentate în cauza Kadi II (EU:C:2013:176, punctul 85).

57 — A se vedea Hotărârea People's Mojahedin Organization of Iran/Consiliul (T-256/07, EU:T:2008:461, punctul 138 și jurisprudența citată).

și a substituit propria apreciere celei a Consiliului. Indiferent de situație, întrucât Consiliul a indicat data la care a avut loc gestionarea acreditivelor de către bancă (luna martie a anului 2009) și entitățile incluse pe listă vizate (DIO și IEI), iar aceste fapte nu au fost contestate, ar fi trebuit să se solicite informații suplimentare băncii, iar nu Consiliului.

118. Comisia subliniază că activitățile băncilor trebuie să fie analizate în ansamblul lor. Includerile pe liste au fost analizate la nivelul Consiliului de Securitate, iar Consiliul trebuie să țină seama de asemenea orientări. Tribunalul nu putea doar să analizeze probele Consiliului privind anumite tranzacții și să ignore faptul că activitățile băncilor erau considerate suspecte la nivel internațional în raport cu proliferarea nucleară iraniană. Măsurile restrictive au fost luate ca răspuns la continuarea programului nuclear de către Iran în absența cooperării cu AIEA. Activele mai multor bănci iraniene au fost înghețate pentru motivul că Iranul urma să utilizeze serviciile bancare pentru a plăti materialele și tehnologia importate. Este probabil ca un importator iranian să recurgă la o bancă iraniană internațională pentru acreditive. Excluderea unei astfel de bănci de pe o piață majoră contribuie la obiectivul comunității internaționale. Tribunalul nu a ținut seama de puterea de apreciere politică a Consiliului atunci când stabilește gravitatea amenințării și atunci când alege mijloacele de prevenire a acesteia.

119. În privința Bank Mellat, Comisia susține că furnizarea în trecut a serviciilor către Novin arată în mod clar că banca respectivă poate să furnizeze servicii importatorilor implicați în dezvoltarea și proliferarea nucleară. Consiliul trebuie să aibă posibilitatea de a preveni furnizarea viitoare a serviciilor fără să fie necesar să dovedească existența unei legături directe între serviciile sau tranzacțiile concrete și proliferarea nucleară. Pentru echilibrarea intereselor entităților incluse pe liste cu interesele de securitate ale Uniunii, Consiliul trebuie să aibă o anumită marjă de apreciere pentru a determina dacă furnizarea unor servicii financiare ajută entitățile respective în proliferarea activităților nucleare.

120. Referitor la Bank Saderat Iran, Comisia observă că banca admite faptul că a furnizat servicii cel puțin pentru DIO și IEI, ambele implicate în proliferarea nucleară; criteriul de la articolul 23 alineatul (2) litera (a) din Regulamentul nr. 267/2012 („[susținerea activităților] nucleare care prezintă un risc de proliferare […] desfășurate de Iran”) este astfel îndeplinit. Nu este necesar să se dovedească aspectul că anumite servicii sau tranzacții au avut o legătură directă cu astfel de activități; este puțin probabil ca fondurile și activele entităților cunoscute ca fiind implicate în proliferarea nucleară să poată fi împărțite pentru a se face distincție între activitățile nucleare și alte activități. După cum a afirmat Tribunalul însuși în Hotărârea Bank Mellat [58], o instituție financiară străină trebuie să pună capăt oricărei relații cu un client de îndată ce bănuiește în mod rezonabil că acesta participă la, este direct asociat cu sau sprijină proliferarea nucleară.

121. Regatul Unit este de acord cu ambele instituții și susține că Tribunalul a săvârșit o eroare prin faptul că nu a adoptat o abordare similară celei din Hotărârea Bank Melli Iran [59]. Plățile efectuate în fiecare caz (burse și cheltuieli ale unui organism de cercetare și dezvoltare nucleară, care au justificat includerea pe liste în cauza Bank Melli Iran, și gestionarea acreditivelor pentru organisme din industria de apărare și din industria energiei electrice în prezenta cauză) au fost efectuate după desemnarea entităților vizate. Regatul Unit mai observă că necesitatea de a găsi un echilibru între preocupările privind securitatea și garantarea faptului că deciziile luate de instituțiile Uniunii sunt adecvate și întemeiate a fost evocată în Hotărârea Fulmen [60].

122. Băncile observă că de fapt Consiliul nu susține că afirmațiile erau susținute de probe, ci că nu este obligat să furnizeze niciun fel de justificare sau dovadă. Ele mai observă că insuficiența motivului (i) în ambele cauze (controlul statului) nu a fost contestată. Apoi, Consiliul nu are dreptul să susțină că Tribunalul nu a ținut seama în mod corespunzător de sursele confidențiale ale probelor, întrucât nu a

58 — Hotărârea Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, punctul 125).

59 — Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul (T-35/10 și T-7/11, EU:T:2013:397, punctele 143-149).

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

făcut nicio referire la confidențialitate în primă instanță. Argumentul potrivit căruia principiile încrederii și cooperării între instituții și statele membre permit Consiliului să se întemeieze pe faptul că un singur stat membru l-a informat că există probe este contrar normelor de drept. Băncile invocă fiecare încă șase argumente în acest sens.

123. În primul rând, obligația Consiliului de a prezenta probe decurge din dreptul la protecție jurisdicțională efectivă. Controlul jurisdicțional corespunzător al legalității de fond a unei decizii de includere pe liste cuprinde verificarea exactității faptelor, probelor și informațiilor pe care este întemeiată, nu doar a probabilității abstracte [61].

124. În al doilea rând, prin atribuirea sarcinii probei entității sancționate i se impune acesteia să dovedească un fapt negativ, ceea ce ar fi o deviere semnificativă și inadecvată de la jurisprudența Curții.

125. În al treilea rând, principiul cooperării loiale impune statelor membre să fie oneste cu Consiliul, iar Consiliului să fie deschis și onest în procedurile judiciare.

126. În al patrulea rând, poziția Consiliului presupune să se încredințeze unui singur stat membru examinarea aspectului dacă există probe temeinice și pertinente privind o conduită care îndeplinește criteriul pentru desemnare. Aceasta ignoră în mod flagrant cerința potrivit căreia Consiliul trebuie să hotărască în unanimitate atunci când impune măsuri restrictive [62] și necesitatea evidentă ca emitentul unei decizii să acționeze în temeiul unor probe pe care le poate vedea și evalua. Delegarea funcției respective unui singur stat membru reprezintă o denegare de responsabilitate, este în mod vădit nelegală și nu este permisă (cu atât mai puțin impusă) de principiul cooperării loiale.

127. În al cincilea rând, necesitatea de a proteja informațiile confidențiale ar putea să justifice necomunicarea probelor către părți sau avocații lor. Ea nu poate justifica refuzul de a prezenta instanței sesizate cu o cerere de anulare probele pe care se întemeiază Consiliul. Acesta merge mult mai departe decât Curtea Europeană a Drepturilor Omului în Hotărârea Jasper [63]. Este irelevant faptul că Regulamentul de procedură nu prevede în mod expres că instanțele Uniunii trebuie să țină seama de probele care nu au fost comunicate părților sau avocaților; normele trebuie să fie interpretate din perspectiva obligației de confidențialitate din dreptul primar care revine tuturor instituțiilor Uniunii, inclusiv Curții de Justiție [64]. Astfel, Curtea poate să decidă ca doar ea să aibă acces la probele confidențiale, iar nu și părțile sau avocații lor.

128. În al șaselea rând, Consiliul nu poate să afirme pur și simplu că există preocupări în materie de securitate; el trebuie să ofere suficiente detalii, astfel încât Curtea să poată aprecia că acestea există și justifică o limitare a drepturilor procedurale. În context național, atunci când sunt invocate preocupări privind securitatea pentru justificarea divulgării incomplete, revine autorității competente sarcina de a dovedi că în caz contrar siguranța ar fi compromisă; nu există o prezumție în favoarea existenței și a temeiniciei motivelor [65]. Același lucru trebuie să fie valabil prin analogie în cazul Consiliului.

129. În răspunsul lor la argumentele Regatului Unit, băncile au făcut distincție între împrejurările din cauza Bank Melli Iran (T-35/10 și T-7/11, EU:T:2013:397) și cele din cauzele în care sunt implicate ele însele. În cauza respectivă, Tribunalul a constatat că reclamanta a efectuat plăți în numele AEOI și că, întrucât personalul înalt calificat are o importanță deosebită pentru cercetarea și dezvoltarea nucleară,

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

62 — Articolul 31 alineatul (1) TUE.

63 — Citată la nota de subsol 54.

64 — Hotărârea Adams/Comisia (145/83, EU:C:1985:448, punctul 28).

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

chiar și furnizarea unor fonduri pentru burse relativ mici destinate să asigure pregătirea în domeniu constituie o sprijinire a acestor activități. În cazul de față nu au fost posibile constatări de fapt analoge, întrucât Consiliul nu a prezentat detalii. În ceea ce privește referirea la Hotărârea Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775), băncile consideră că punctele 57-83 din hotărârea respectivă justifică poziția lor, în special punctul 78: „[…] având în vedere că autoritatea competentă a Uniunii a refuzat prezentarea elementelor de probă în fața instanței Uniunii, aceasta din urmă trebuie să se bazeze […] doar pe elementele care i-au fost comunicate”.

130. În privința motivului (iv) (legături cu FEE Bank, care este desemnată în RCSONU 1929) invocat împotriva sa, *Bank Mellat* susține că cerința ca instanțele Uniunii să țină seama de Organizația Națiunilor Unite nu le scutește de controlul legalității actelor Uniunii. Curtea de Justiție trebuie să asigure controlul complet, din perspectiva drepturilor fundamentale, al oricărei măsuri a Uniunii care vizează punerea în aplicare a unor rezoluții adoptate de Consiliul de Securitate în temeiul capitolului VII din Carta Națiunilor Unite [66]. În plus, Consiliul de Securitate a decis să nu desemneze Bank Mellat. Consiliul nu punea în aplicare sancțiuni ale ONU și este necesară reexaminarea completă a faptelor care au stat la baza includerii pe liste. Relevanța declarațiilor Consiliului de Securitate trebuie să fie apreciată în acest context. De asemenea, nu există nicio probă potrivit căreia Consiliul s-a întemeiat pe afirmațiile respective. Motivul (iv) este pur și simplu că Bank Mellat este banca-mamă a FEE Bank, care este ea însăși desemnată; nu se face nicio referire la afirmația vagă a Consiliului de Securitate cu privire la Bank Mellat.

131. În ceea ce privește prima parte a motivului (v) (servicii pentru AEOI), banca respinge ideea că principiul cooperării loiale permite Consiliului să se întemeieze fără nicio verificare pe probe nedivulgate furnizate de un singur stat membru. Potrivit articolului 4 alineatul (3) TUE, instituțiile trebuie să coopereze cu organismele naționale doar pentru a le ajuta să îndeplinească misiuni care decurg din tratate [67]. Dacă această dispoziție ar putea fi invocată pentru a eluda dreptul la apărare sau dreptul la un control jurisdicțional complet, instituțiile ar ajuta practic un stat membru să își încalce obligațiile prevăzute de tratat. Principiul cooperării loiale impune statelor membre să coopereze cu instituțiile pentru a sprijini activitățile Uniunii și pentru a asigura respectarea drepturilor fundamentale, iar nu pentru a împiedica funcționarea lor adecvată. Există o obligație principală a statelor membre de a sprijini obiectivele Uniunii și, cel puțin, o obligație secundară a instituțiilor Uniunii de a sprijini politicile naționale care nu sunt contrare politicilor Uniunii. Întemeierea Consiliului pe informații nedovedite provenite de la un singur stat membru pentru adoptarea unor sancțiuni la nivelul întregii Uniuni este contrară dreptului la un control complet al legislației Uniunii în ceea ce privește respectarea tuturor drepturilor fundamentale garantate de dreptul Uniunii. În asemenea împrejurări, principiul ar aduce atingere în mod efectiv supremației dreptului Uniunii față de dreptul național.

132. Referitor la a doua parte a motivului (v) (furnizarea de servicii pentru Novin), în primul rând, Consiliul nu poate să conteste aprecierea faptelor de către Tribunal sau să ceară acestei instanțe să își substituie propria apreciere. În al doilea rând, „simplul risc ca entitatea vizată să sprijine proliferarea nucleară în viitor nu este suficient” [68]. În al treilea rând, nu există un asemenea risc și niciun temei pentru susținerea existenței sale. Tribunalul a constatat că banca nu a sprijinit activități care prezintă risc de proliferare. Ar fi irațional să se concluzioneze că era probabil ca banca să furnizeze în viitor servicii bancare care vor constitui un astfel de sprijin; mai degrabă, întrucât banca nu a sprijinit anterior proliferarea nucleară iraniană, nu exista niciun motiv să se presupună că va face acest lucru în viitor.

66 — Hotărârea Kadi I (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctele 283-285, 299, 303, 304, 306-308 și 326).

67 — A se vedea și Hotărârea X BV (C-429/07, EU:C:2009:359, punctul 21).

68 — Hotărârea Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Consiliul (T-509/10, EU:T:2012:201, punctul 115).

133. Bank Saderat Iran afirmă în privința motivelor (iv) (gestionarea de acreditive în 2003 în numele MEC) și (v) (furnizarea de servicii financiare pentru SIG) că a negat acuzațiile și că nu a fost adusă nicio probă de către Consiliu pentru susținerea lor. În consecință, Tribunalul a constatat în mod corect existența unei erori vădite de apreciere.

134. Cu privire la motivul (iii) (gestionarea de acreditive pentru DIO și IEI), banca a recunoscut implicarea sa în gestionarea unor acreditive de export *în favoarea* DIO și a IEI (emise și plătite de bănci internaționale care nu au fost desemnate), dar nu că a gestionat acreditive *ale* DIO și *ale* IEI sau că a fost implicată după desemnarea lor. Consiliul nu a furnizat nicio dovadă că acestea nu au fost servicii bancare curente care nu erau legate de proliferarea nucleară. În consecință, în mod corect Tribunalul a statuat că revine Consiliului obligația de a furniza detaliile, în măsura în care s-a întemeiat pe acreditivele specifice care ar fi fost gestionate de bancă, iar imposibilitatea de a verifica temeinicia argumentelor nu poate fi îndreptată împotriva băncii. Tribunalul a constatat că nu a fost demonstrat de către Consiliu faptul că „gestionarea" acreditivelor de export poate să constituie un sprijin pentru activitățile nucleare ale Iranului în sensul actelor atacate.

135. Nu se poate considera că o entitate supusă unor măsuri restrictive trebuie să infirme temeiul impunerii lor, ci doar Consiliul trebuie să își dovedească afirmațiile. Este adevărat că un stat membru trebuie să respingă afirmațiile în procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, dar statele membre trebuie să coopereze în mod onest pentru a asigura aplicarea dreptului Uniunii. Entităților supuse unor măsuri restrictive nu le revine o astfel de obligație. Totuși, banca a oferit în mod voluntar informații cu privire la serviciile bancare furnizate pentru DIO și IEI; Consiliul nu a răspuns la fel, contrar obligației sale de cooperare loială cu Tribunalul.

136. În sfârșit, hotărârea Tribunalului nu poate fi anulată pentru motivul că nu a confirmat declarația Consiliului de Securitate, care nu este legată de niciun motiv furnizat pentru desemnarea băncii; de asemenea, această declarație nu poate constitui un astfel de motiv, întrucât nu este menționată în motivare sau într-o propunere de includere pe liste și nu îndeplinește criteriile pentru această includere. Totodată, Consiliul nu explică modul în care analiza Tribunalului ar fi putut fi influențată de „confirmarea" afirmației, care nu dovedește nimic din ceea ce susține Consiliul. Este o pură speculație să se susțină că trebuie să fi existat motive temeinice pentru care Consiliul de Securitate a considerat că băncile contribuiau la activitățile nucleare ale Iranului. Aspectul dacă a existat vreo contribuție este o chestiune de fapt, în privința căreia Consiliul trebuie să prezinte dovezi. Este la fel de speculativă afirmația potrivit căreia Consiliului de Securitate nu a desemnat banca din cauza unor interese politice și economice divergente. Concluzia corectă este că nu au existat probe care să justifice desemnarea.

137. Având în vedere toate aceste argumente, considerăm că există două serii de probleme care trebuie să fie analizate.

138. În primul rând, cum trebuia să procedeze Consiliul pentru a putea impune în mod legitim măsuri restrictive împotriva băncilor? Mai concret, era necesar (după cum a considerat, în esență, Consiliul) să se stabilească anumite modele de conduită care, într-un fel sau altul în sensul criteriilor prevăzute de Regulamentul nr. 423/2007, de Decizia 2010/413, de Regulamentul nr. 961/2010 ori de Regulamentul nr. 267/2012, după caz, au sprijinit activitățile nucleare care prezintă risc de proliferare ale Iranului? Sau era suficient (după cum susține în prezent, în esență, Consiliul) ca băncile să fie în mod obiectiv în poziția de a furniza un astfel de sprijin în viitor prin tranzacții de tipul celor inerente activității lor și ca, având în vedere contextul general (inclusiv declarațiile din rezoluții și conduita din trecut, care nu necesită să fie dovedite sub aspectul că au constituit un sprijin intenționat sau conștient sau că au avut o legătură directă cu activitățile de proliferare nucleară ale Iranului), să fie probabil că vor face acest lucru?

139. A doua serie de probleme privește comunicarea probelor care susțin motivele furnizate pentru impunerea măsurilor restrictive. Este de neconceput că asemenea măsuri ar putea să se justifice fără nicio probă, dar trebuie să se analizeze în ce măsură probele, în special dacă sunt de natură confidențială, trebuie să fie comunicate persoanelor vizate de măsurile respective, Tribunalului și chiar Consiliului însuși pentru a fi îndeplinite cerințele referitoare atât la aprecierea corectă a faptelor, cât și la controlul jurisdicțional adecvat al acestei aprecieri.

140. În ceea ce privește ambele serii de probleme, în opinia noastră, Consiliul nu a demonstrat nicio eroare de drept care ar justifica anularea hotărârilor atacate.

141. În primul rând, criteriile pentru includerea persoanelor, a entităților sau a organismelor pe listele celor ale căror active și resurse trebuie să fie înghețate sunt acelea pe care Consiliul și le-a impus el însuși. Ele sunt clare și precise. Sunt de natură factuală și pot fi demonstrate prin probe concrete. Se referă la conduita (sau calitatea) efectivă, verificabilă a părților vizate, iar nu la posibilitatea abstractă a unor anumite tipuri de conduită viitoare.

142. În special, criteriile prevăzute [69] nu includ simpla mențiune potrivit căreia ar fi facilitat tranzacții (ca în cazul Bank Mellat în RCSONU 1929) sau apelul la vigilență în privința lor (ca în cazul Bank Saderat – care este posibil să nu fie aceeași entitate ca Bank Saderat Iran – în RCSONU 1803) atunci când nu a existat o desemnare efectivă prin sau în conformitate cu o rezoluție în vederea înghețării activelor și resurselor economice. De asemenea, ele nu includ simplul fapt că se află în poziția de a avea sau este probabil să aibă o conduită de tipul celor prevăzute, ci doar – și în mod expres – faptul că (s-a stabilit că) au adoptat o asemenea conduită. În sfârșit, criteriile din legislația Uniunii pentru includerea pe liste a persoanelor ale căror active și resurse financiare trebuie să fie înghețate nu includ simpla suspiciune sau chiar motivele rezonabile de a crede că sunt întrunite criteriile mai precise. Este adevărat că această din urmă poziție ar putea părea că este divergentă într-o anumită măsură în raport cu punctul 21 din RCSONU 1929, care include înghețarea activelor și a resurselor ca fiind una dintre măsurile posibile care pot fi luate atunci când un stat dispune de „informații care îi oferă motive rezonabile să creadă că aceste active sau resurse […] ar putea contribui la activitățile nucleare care prezintă un risc de proliferare ale Iranului […]” [70]. Totuși, mai există o cerință privind informațiile pe fondul dosarului. Mai mult, o altă măsură prevăzută la același punct în asemenea împrejurări este monitorizarea consolidată a tranzacțiilor financiare, iar această opțiune a fost cea preferată de Consiliu [71].

143. În plus, motivele furnizate de Consiliu pentru includerea pe liste a băncilor sunt ele însele de natură factuală și pot fi demonstrate prin probe concrete, având legătură cu conduita sau calitatea verificabilă în mod obiectiv a băncilor. Totuși, nu toate motivele corespund în mod precis criteriilor pentru înscrierea pe liste stabilite de Consiliul însuși. În cazul Bank Mellat, faptul că aceasta a fost banca-mamă a FEE Bank, care este desemnată în RCSONU, nu se încadrează formal în niciunul dintre criteriile respective [72].

69 — A se vedea punctul 4 și următoarele de mai sus.

70 — A se vedea punctul 7 de mai sus.

71 — A se vedea, de exemplu: articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 423/2007, considerentul (21) al Deciziei 2010/413 și articolul 10 alineatul (1) litera (d) din aceasta, articolul 5 alineatul (3), articolul 12 alineatul (2) și articolul 23 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 961/2010 și articolul 3 alineatul (5), articolul 5 alineatul (3), articolul 18 alineatul (2) și articolul 32 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 267/2012.

72 — Dacă FEE Bank ar fi fost banca-mamă și Bank Mellat filiala, aceasta din urmă ar fi fost atunci „deținut[ă] sau controlat[ă]” de o entitate desemnată (a se vedea și Hotărârea Melli Bank/Consiliul, T-246/08 și T-332/08, EU:T:2009:266, punctul 103). Este poate surprinzător că printre criteriile de includere pe liste nu se află „deținerea sau controlul” unei entități desemnate, întrucât este clar că o societate-mamă exercită probabil o influență considerabilă asupra conduitei unei filiale, după cum s-a admis în mod constant în special în domeniul dreptului concurenței (a se vedea de exemplu Hotărârea Akzo Nobel și alții/Comisia, C-97/08 P, EU:C:2009:536, punctul 54 și următoarele).

144. Am adoptat deja punctul de vedere potrivit căruia motivele furnizate trebuie să fie examinate în ansamblul lor, în măsura în care pot, atunci când sunt interpretate împreună, să se explice și să se coroboreze reciproc. În consecință, considerăm că Tribunalul nu ar fi trebuit să ignore, de exemplu, posibila relevanță a deținerii parțiale de către stat a Bank Saderat Iran [73] sau deținerea de către Bank Mellat a FEE Bank pentru analizarea celorlalte motive, mai precise, în măsura în care aceste elemente se bazează pe probe adecvate sau nu au fost contestate.

145. Totuși, nu considerăm că Tribunalul poate fi criticat pentru că nu a tras concluzii în privința Bank Mellat pe baza unei speculații nefondate care a fost doar expresia unui dezacord politic în cadrul Consiliului de Securitate care a determinat desemnarea FEE Bank, dar nu și a Bank Mellat. Doar dacă ar fi existat probe efective în sprijinul motivelor care au stat la baza acestei diferențieri (este adevărat, la prima vedere surprinzătoare) Tribunalul ar fi fost obligat să ia în considerare aceste motive.

146. De asemenea, Tribunalul nu poate fi criticat pentru că nu a concluzionat pe baza faptului că băncile au furnizat servicii anumitor entități implicate în dezvoltarea nucleară, dar care au fost doar ulterior desemnate, că era probabil ca ele să furnizeze servicii în viitor altor asemenea entități și că o asemenea probabilitate, dacă ar exista, ar putea să justifice măsurile restrictive. Pe de o parte, considerăm (în special întrucât băncile au negat că ar fi avut cunoștință anterior de implicarea în activități nucleare a unora dintre clienții lor) că o astfel de împrejurare nu justifică punctul de vedere potrivit căruia în cazul lor exista o probabilitate mai mare, față de alte bănci, să furnizeze asemenea servicii în viitor; pe de altă parte, indiferent de situație, nu probabilitatea de a furniza servicii financiare entităților desemnate, ci furnizarea efectivă a acestor servicii, constituie criteriul pentru includerea pe listă a persoanelor ale căror active și resurse trebuie să fie înghețate.

147. Prin urmare, abordăm a doua mare problemă privind comunicarea probelor, acordând o atenție specială caracterului posibil confidențial al acestora, chestiune în cazul căreia nu putem accepta argumentele Consiliului.

148. După cum am arătat, toate criteriile pentru includerea pe liste și toate motivele furnizate de Consiliu pentru includerea pe liste a băncilor sunt elemente factuale care pot fi demonstrate prin probe. Este posibil ca unele dintre aceste motive (cum este adoptarea unui model de conduită care facilitează programele nucleare sau furnizarea de servicii unor entități nespecificate) să fie mai dificil de dovedit, în timp ce altele (deținerea parțială de către stat sau furnizarea de servicii unor entități specificate) să fie mai ușor de dovedit; totuși, în principiu toate pot fi demonstrate prin probe.

149. În această privință, nu numai motivele includerii pe liste, analizate în mod coroborat, trebuie să fie suficiente pentru a dovedi că este îndeplinit cel puțin un criteriu pentru înscrierea pe liste, ci trebuie să existe în mod necesar probe privind baza factuală pentru aceste motive în măsura în care sunt pertinente pentru criteriul sau criteriile în cauză [74].

150. Cum, când și cui trebuie să fie comunicate probele respective?

73 — Situația este diferită în cazul Bank Mellat, întrucât Consiliul s-a întemeiat, în Decizia 2010/413 și în Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010, pe afirmația eronată că banca este deținută de stat și nu a făcut referire în măsurile ulterioare la nivelul participației aflate în proprietatea statului.

74 — Hotărârea Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 119).

151. În primul rând, este, desigur, de dorit ca probele să fie comunicate Consiliului în momentul în care decide. În această privință am considerat că omisiunea de a examina probele înainte de luarea deciziei inițiale privind includerea pe liste, care trebuie să aibă în mod normal un efect de surpriză [75], nu poate încălca în sine dreptul la apărare al băncilor [76]. Mai mult, în cazul măsurilor restrictive de tipul celor aflate în discuție în cazul de față, este posibil ca uneori (deși nu întotdeauna) să fie necesară luarea unei decizii inițiale rapide în temeiul informațiilor furnizate de un stat membru, care nu pot fi verificate în mod concret de Consiliu ca organism în intervalul de timp disponibil.

152. Totuși, aceste considerații nu pot absolvi Consiliul de obligația sa de a examina cu atenție și cu imparțialitate atunci când reexaminează decizia inițială în vederea confirmării sale [77]. Prin urmare, la momentul respectiv, Consiliului trebuie să i se comunice probe adecvate. Astfel, întemeierea Consiliului în ansamblul său, în această a doua etapă, pe probe care au fost examinate doar de un singur stat membru (sau, în prezentele cauze, cel mult de trei state membre, întrucât au existat trei propuneri de includere pe liste) și nu au fost comunicate Consiliului nu poate constitui o examinare adecvată. În principiu, Consiliul nu se poate limita să aprobe în mod mecanic ceea ce au susținut statele membre din componența sa. Statele membre în mod individual sunt prezente în Consiliu, dar instituția în sine este un organism distinct și trebuie să își asume propriile responsabilități. Dacă acest lucru nu s-a întâmplat în prezentele cauze, în opinia noastră există o justificare importantă pentru anularea măsurilor contestate pentru eroare vădită de apreciere, în măsura în care ele s-au întemeiat pe motive bazate la rândul lor pe probe care nu au fost examinate de Consiliu.

153. Totuși, Tribunalul nu și-a întemeiat constatările privind eroarea vădită de apreciere pe motivul concret că nu a fost examinată nicio probă de către Consiliul însuși, ci, dimpotrivă, pe faptul că, indiferent de aspectul dacă Consiliul ca atare a deținut sau a examinat vreo probă justificativă, nicio astfel de probă nu a fost comunicată Tribunalului în etapa contencioasă. Consiliul susține acum că nu a avut posibilitatea să furnizeze asemenea probe din motive de confidențialitate legate de necesitatea de a proteja sursele de informații și că Tribunalul ar fi trebuit să accepte această situație și să considere că afirmațiile cuprinse în propunerile de includere pe liste prezentate de statele membre constituie probe suficiente, cu condiția să fie plauzibile.

154. În opinia noastră, această poziție nu poate fi susținută, în primul rând întrucât Consiliul nu s-a întemeiat în primă instanță pe confidențialitatea probelor sau a informațiilor prezentate în sprijinul motivelor pe care sunt întemeiate deciziile de includere pe liste, deși băncile au menționat în memoriile lor posibila existență a unor informații confidențiale [78]. În consecință, Tribunalul nu poate fi criticat pentru că și-a întemeiat concluziile referitoare la motivele privind eroarea vădită de apreciere pe elementele care i-au fost prezentate. A fost pe deplin îndreptățit să evalueze aprecierea Consiliului pe baza probelor considerate comunicate și a faptelor asupra cărora părțile au fost de acord [79].

155. În plus și în orice caz, în opinia noastră, este dificil de acceptat fără explicații suplimentare afirmația generală a Consiliului potrivit căreia divulgarea probelor ar putea să pună în pericol persoanele care au oferit informațiile sau mijloacele prin care au fost obținute sau nerespectarea confidențialității informațiilor furnizate de o țară terță ar putea afecta cooperarea internațională. În esență, singura probă pe care este posibil să se fi întemeiat Consiliul – alta decât deținerea de către stat sau, în cazul Bank Mellat, faptul că a fost banca-mamă a FEE Bank, care nu par să ridice probleme de confidențialitate – privește tranzacțiile realizate în mod efectiv sau care se pretinde că au fost realizate

75 — A se vedea nota de subsol 47 de mai sus.

76 — Punctul 97 de mai sus.

77 — Hotărârea Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 114 și 115). A se vedea și punctul 72 și următoarele din Concluziile noastre prezentate în cauza Franța/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:482.

78 — Aici observăm că dreptul la divulgare nu este absolut (a se vedea de exemplu Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Jasper împotriva Regatului Unit, citată la punctul 111 și în nota de subsol 54 de mai sus; a se vedea și Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea A. și alții împotriva Regatului Unit [GC], nr. 3455/05, § 205 și următoarele, CEDO 2009 și jurisprudența citată).

79 — A se vedea de exemplu Hotărârile Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, punctele 78 și 79), precum și Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctele 123 și 127).

de bănci la anumite date pentru anumiți clienți. Consiliul nu a oferit niciun indiciu referitor la imposibilitatea prezentării unor astfel de probe fără divulgarea surselor sau a metodelor sau motivul pentru care o țară terță ale cărei servicii au obținut probele nu dorește ca ele să fie divulgate. Mai mult, probele însele (spre deosebire de modul în care au fost obținute) privesc aspecte cunoscute de bănci, împotriva cărora Consiliul nu poate, așadar, să invoce niciun considerent legat de confidențialitate. Acesta nu poate invoca un astfel de considerent nici față de Tribunal [80].

156. În rezumat, cu privire la aprecierea de către Consiliu a faptelor care stau la baza motivelor enunțate pentru includerea pe liste a Bank Mellat: în primul rând, Consiliul nu a abordat respingerea de Tribunal a motivului (vii) (facilitarea transferului mai multor milioane de dolari pentru programul nuclear iranian); în al doilea rând, nu a prezentat nicio probă potrivit căreia banca a furnizat servicii pentru AEOI, funcționarii AIO sau un agent de achiziții iranian [motivul (v) parțial și motivul (vi)]; în al treilea rând, nici nu a susținut, nici nu a demonstrat că au fost furnizate noi servicii [81] Novin după desemnarea ei de Consiliul de Securitate sau după ce banca a luat cunoștință de implicarea acesteia în dezvoltarea nucleară [restul motivului (v)], iar faptul că anterior au fost furnizate servicii nu este și nu justifică un criteriu pentru includerea pe liste; în al patrulea rând, fără justificarea motivelor (v) și (vi), nu a existat o altă justificare a motivelor (ii) și (iii) (adoptarea unui model de conduită care sprijină și facilitează programele nucleare și de rachete balistice ale Iranului și furnizarea de servicii entităților incluse pe listele ONU și, respectiv, UE); în al cincilea rând, faptul că a fost banca-mamă a FEE Bank [motivul (iv)] nu îndeplinește niciun criteriu pentru includerea pe liste; în sfârșit, deținerea de către stat [motivul (i)] nu a îndeplinit în mod izolat niciun asemenea criteriu, a fost doar parțial (și nu s-a demonstrat că proporția deținută de stat a conferit acestuia o „influență dominantă”) și oricum a fost invocat doar în Decizia 2010/413 și în Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010.

157. În consecință, concluzionăm că nu a fost identificată de către Consiliu nicio eroare de drept săvârșită de Tribunal care ar justifica anularea hotărârii atacate în cazul Bank Mellat.

158. Referitor la aprecierea de către Consiliu a faptelor care stau la baza motivelor enunțate pentru includerea pe liste a Bank Saderat Iran: în primul rând, Consiliul nu a prezentat probe sau informații detaliate privind pretinsele servicii furnizate de bancă pentru DIO, IEI, MEC sau SIG [motivele (iii), (iv) și (v)]; în al doilea rând, fără justificarea acestor motive, nu a existat altă justificare a motivului (ii) (furnizarea de servicii financiare entităților care realizează achiziții în numele programelor nucleare și de rachete balistice ale Iranului, inclusiv entităților desemnate în RCSONU 1737); în sfârșit, deținerea de către stat [motivul (i)] nu a îndeplinit în sine niciun criteriu pentru includerea pe liste și în mod eronat s-a precizat în Decizia 2010/413 și în Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 că statul deține 94 % (și nu s-a demonstrat că proporția respectivă a conferit statului o „influență dominantă”).

159. În consecință, concluzionăm că nu a fost identificată de către Consiliu nicio eroare de drept săvârșită de Tribunal care ar justifica anularea hotărârii atacate în cazul Bank Saderat Iran.

160. În opinia noastră, trebuie să fie respinse, așadar, în totalitate afirmațiile Consiliului în sensul că Tribunalul a săvârșit erori de drept atunci când a analizat motivele băncilor referitoare la eroarea vădită de apreciere.

80 — Hotărârea Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P și C-595/10 P, EU:C:2013:518, punctul 125).

81 — Consiliul nu pare să conteste aprecierile Tribunalului privind plata sumelor datorate în temeiul instrumentelor emise *înainte* de adoptarea măsurilor restrictive împotriva Novin.

Probele privind Bank Saderat Iran (recurs incident formulat de Bank Saderat Iran)

161. La punctul 95 din hotărârea atacată, Tribunalul a afirmat: „dosarul nu conține niciun indiciu care să sugereze că Consiliul a verificat pertinența și temeinicia elementelor referitoare la reclamantă care i-au fost furnizate anterior adoptării Deciziei 2010/413 și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 668/2010". La punctul 96, a afirmat în continuare că reiese astfel în mod clar că, „la momentul adoptării actelor atacate ulterioare, Consiliul a reexaminat împrejurările speței în lumina observațiilor reclamantei, din moment ce a rectificat mențiunea privind participarea statului iranian la capitalul acesteia din urmă și s-a exprimat cu privire la argumentația reclamantei referitoare la activitățile privind acreditivele".

162. În cererea sa de recurs incident, *Bank Saderat Iran* susține că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept statuând că informațiile pe care Consiliul și-a întemeiat Decizia 2010/413 și Regulamentul de punere în aplicare nr. 668/2010 cuprindeau „elemente referitoare la reclamantă" care puteau fi examinate. În consecință, a constatat în continuare, tot în mod eronat, că omisiunea de a examina elementele respective nu a viciat măsurile ulterioare. În primă instanță, banca a subliniat că aprecierea Consiliului nu a fost întemeiată pe probe, ci, pur și simplu, pe propunerile de includere pe liste, astfel încât nu a putut exista nicio examinare a unor probe în privința sa. Totuși, Tribunalul și-a întemeiat punctul 95 din hotărârea atacată pe premisa eronată că existau probe care trebuiau să fie verificate. Nicio probă nu a fost de fapt prezentată Consiliului, care a confirmat în recursul său faptul că nu a văzut niciuna, întrucât orice eventuale probe existente erau confidențiale. Prin urmare, atât măsurile inițiale, cât și cele ulterioare ar fi trebuit să fie anulate exclusiv pentru acest motiv.

163. Consiliul admite că, dacă nu ar fi existat nicio informație sau probă privind desemnarea băncii, nu a putut fi să realizeze examinarea. Cu toate acestea, unele probe și informații au fost disponibile, iar Consiliul a fost în măsură să le examineze. Aspectul dacă informațiile și probele au fost suficiente sau suficient de solide pentru a justifica includerea pe listă a băncii este distinct de acela dacă examinarea inițială putea fi realizată de Consiliu și dacă a avut loc o reexaminare ulterioară. În consecință, chiar dacă pe baza informațiilor și a probelor disponibile a fost trasă o concluzie eronată, aceasta nu înseamnă că nu se putea efectua o examinare inițială sau o reexaminare subsecventă. Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept constatând că, înainte de adoptarea măsurilor ulterioare împotriva băncii, Consiliul a reexaminat împrejurările includerii sale pe listă.

164. Considerăm, în primul rând, că această parte din recursul incident formulat de Bank Saderat Iran este inadmisibilă întrucât, contrar articolului 178 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, nu vizează anularea, totală sau parțială, a deciziei Tribunalului, adică a dispozitivului hotărârii atacate. Banca solicită în mod expres Curții să anuleze hotărârea respectivă „în limita motivelor eronate […] identificate". O cerere de recurs formulată astfel este inadmisibilă [82].

165. Punctul 1 din dispozitivul hotărârii atacate a anulat toate măsurile (atât inițiale, cât și ulterioare) a căror anulare a fost solicitată de bancă, în măsura în care se referă la aceasta. Banca nu urmărește înlăturarea respectivei anulări în orice mod, iar argumentul său, dacă ar fi admis, nu ar putea avea efectul menționat. În această parte a cererii sale de recurs incident [83] banca vizează doar recunoașterea faptului că măsurile ar fi putut să fie anulate exclusiv pentru motivul potrivit căruia Consiliul nu a avut acces la nicio probă.

82 — A se vedea de exemplu Hotărârea Al-Aqsa/Consiliul și Țările de Jos/Al-Aqsa (C-539/10 P și C-550/10 P, EU:C:2012:711, punctele 43-47 și jurisprudența citată).

83 — Punctul 2 din dispozitivul hotărârii atacate este contestat în a doua parte a cererii de recurs incident (a se vedea punctul 168 și următoarele de mai jos). Este adevărat că punctul 3 din dispozitiv „[r]espinge în rest acțiunea", dar, pe de o parte, nu putem găsi niciun alt capăt de cerere care să fie respins după punctele 1 și 2 și, pe de altă parte, Bank Saderat Iran nu face referire la punctul 3 din dispozitiv.

166. În orice caz, considerăm că banca se concentrează aici pe un detaliu terminologic – și eventual pe o traducere inadecvată. Versiunea în limba franceză a hotărârii atacate (care, după cum se știe, este limba în care hotărârea a fost redactată și în care au avut loc dezbaterile) utilizează cuvântul mai general „éléments" ([în engleză] „material") [elemente] atunci când versiunea în limba engleză folosește „evidence" [probă]. Indiferent de ce a făcut sau nu a făcut Consiliul, este clar că elementele i-au fost furnizate înainte de adoptarea Deciziei 2010/413 și a Regulamentului de punere în aplicare nr. 668/2010. Pertinența și temeinicia elementelor respective ar fi trebuit să fie examinate în etapa menționată. Tribunalul a constatat că acest lucru nu s-a întâmplat. Nu pare relevant să se facă distincție între probe și afirmațiile (încă) necoroborate în contextul respectiv. Concluzia Tribunalului a fost pur și simplu că nu a fost îndeplinită de Consiliu obligația de a verifica pertinența și temeinicia elementelor care i-au fost prezentate. Prin admiterea faptului că observațiile subsecvente ale băncii au fost luate în considerare de Consiliu atunci când a reexaminat cazul, Tribunalul nu a adoptat în niciun fel ca premisă ideea că elementele anterioare au constituit probe în sens strict referitoare la reclamantă.

167. În consecință, considerăm că acest motiv de recurs incident ar trebui respins.

Articolul 60 din statut (recurs incident formulat de Bank Saderat Iran)

168. La articolul 288 TFUE, se precizează că *regulamentul* are aplicabilitate generală, este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru, în timp ce *decizia, în cazul în care se indică destinatarii*, este obligatorie numai pentru aceștia. Potrivit articolului 60 primul paragraf din statut, recursul nu are efect suspensiv. Totuși, al doilea paragraf prevede că deciziile Tribunalului prin care este anulat un *regulament* produc efecte doar de la data expirării termenului de recurs sau, dacă a fost formulat un recurs în acest termen, de la data respingerii sale.

169. Pe parcursul procedurii în primă instanță, Bank Saderat Iran a atras atenția asupra ordonanței emise în cauza Akhras/Consiliul într-un recurs formulat împotriva unei ordonanțe prin care a fost respinsă cererea de suspendare a executării unor acte, inclusiv regulamente, prin care se impuneau măsuri restrictive împotriva unor persoane și entități care aveau legături cu regimul din Siria. În ordonanța respectivă. Președintele Curții de Justiție a afirmat următoarele: „[c]hiar dacă, după cum susține recurentul cu *argumente care nu par a fi lipsite de temei*, articolul 60 al doilea paragraf din statut […] nu este aplicabil în cazul regulamentelor cum sunt cele contestate în procedura principală de recurent, rămâne problema că aprobarea măsurilor provizorii în prezenta cauză a fost refuzată nu din cauza efectelor dispoziției menționate […] ci […] întrucât nu a fost îndeplinită condiția referitoare la urgență" [84].

170. Tribunalul a considerat [85] că „președintele Curții nu a examinat, în mod detaliat, aplicabilitatea articolului 60 al doilea paragraf din statut la regulamentele prin care se impun măsuri restrictive, din moment ce acesta s-a limitat să constate că, deși argumentele prezentate de reclamant cu privire la acest aspect […] nu păreau să fie «lipsite de temei», acestea erau, în schimb, inoperante" [86]. Prin urmare, acesta a decis în special că Regulamentul nr. 267/2012 este un adevărat regulament în cazul căruia se aplică articolul 60 din statut astfel încât, în termenul fixat pentru formularea recursului, Consiliul să aibă posibilitatea să remedieze încălcările constatate adoptând, dacă este cazul, noi măsuri restrictive împotriva băncii (sau, implicit, să formuleze un recurs cu efect suspensiv în privința anulării). În consecință, pentru a nu se aduce atingere securității juridice, efectele Deciziei 2010/413 (care, cu modificările ulterioare, a impus împotriva băncii măsuri identice cu cele din Regulamentul nr. 267/2012) au fost de asemenea menținute până când a început să producă efecte anularea Regulamentului nr. 267/2012.

84 — Ordonanța din cauza Akhras/Consiliul [C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, punctul 29, sublinierea noastră].

85 — A se vedea Hotărârea Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, punctele 122-126).

86 — Punctul 122 din hotărârea atacată.

171. În recursul incident, *Bank Saderat Iran* susține că, analizate în mod corespunzător, toate regulamentele contestate nu sunt regulamente adevărate, ci decizii sub formă de regulamente, întrucât au ca destinatar și vizează un număr limitat de entități concrete. Anularea includerii pe liste a băncii ar fi trebuit, așadar, să producă efecte imediat. Aceasta a făcut o analogie cu un articol dintr-un regulament antidumping care impune taxe pe produsele unor producători numiți individual sau un regulament privind acordarea unor licențe de import pe baza cererilor individuale, ambele tratate de Curtea de Justiție ca fiind colecții de decizii individuale [87]. Natura decizională a înscrierilor pe liste de tipul celor aflate în discuție este subliniată de obligația de notificare individuală de la articolul 15 alineatul (3) din Regulamentul nr. 423/2007 și a fost recunoscută de avocatul general Mengozzi în cauza Bank Melli Iran [88]. Articolul 60 din statut menține în vigoare un regulament aplicabil pe întreg teritoriul Uniunii până la soluționarea oricărei căi de atac în scopul de a atenua efectul anulării normelor generale care în recurs ar putea să se dovedească valide. Nu există aceeași preocupare în cazul unui regulament al cărui destinatar este un particular și care cuprinde în esență o decizie, căreia i se aplică principiul general prevăzut la articolul 60 primul paragraf din statut.

172. Consiliul respinge analogia băncii cu regulamentul de impunere a unor taxe antidumping sau cu regulamentul privind alocarea unor licențe de import. Hotărârile citate de bancă privesc noțiunea „vizat în mod direct și individual”, care conferă calitate procesuală activă pentru contestarea unui act. În Hotărârea Kadi I [89] și în Hotărârea Bank Melli Iran [90], Curtea a considerat că listele din anexele la regulamentele care impun măsuri restrictive au o aplicabilitate generală, sunt obligatorii în toate elementele lor și se aplică direct în toate statele membre, la fel ca orice regulament. Același lucru este valabil și în cazul de față. Mai mult, măsurile atacate afectează nu doar persoanele și entitățile desemnate, ci și multe altele care au relații comerciale cu ele. În plus, Regulamentul nr. 267/2012 impune statelor membre să stabilească sancțiuni adecvate pentru încălcări și este imperativă evitarea incertitudinii juridice până la soluționarea recursului. În sfârșit, dacă articolul 60 al doilea paragraf din statut nu s-ar aplica, iar regulamentele privind înghețarea fondurilor ar fi anulate de Tribunal cu efect imediat, reclamantele care au obținut câștig de cauză ar putea să dispună de activele lor, astfel încât să evite efectele unei eventuale înghețări ulterioare a activelor. Recursul împotriva respectivei hotărâri de anulare, chiar dacă ar fi admis, ar fi lipsit de orice efect concret.

173. Comisia subliniază că obligațiile stabilite în măsurile atacate nu vizează persoanele sau entitățile enumerate, ci pe cele care dețin fonduri sau resurse economice care aparțin sau se află sub controlul unor astfel de persoane sau entități ori care ar putea să le pună la dispoziție fonduri sau resurse economice.

174. Considerăm că și această parte a recursului trebuie să fie respinsă.

175. În primul rând, reiese imediat cu claritate din definiția „regulamentului” și din cea a „deciziei” de la articolul 288 TFUE că Regulamentul nr. 267/2012 se încadrează în prima, iar nu în cea din urmă. Astfel, el trebuie să fie considerat un regulament adevărat atât în sensul dispoziției menționate, cât și al articolului 60 din statut.

176. În al doilea rând, Curtea a abordat deja oricum în mod expres această problema în Hotărârea Kadi I (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461), la punctul 241 și următoarele, constatând că un regulament foarte similar este un regulament adevărat în sensul definiției din tratat. Motivele pe care Curtea și-a întemeiat această constatare – la care Bank Saderat Iran nu face nicio referire în recursul incident – sunt în esență aceleași ca și cele invocate acum de instituții.

87 — Hotărârile NTN Toyo Bearing și alții/Consiliul (113/77, EU:C:1979:91, punctul 11) și International Fruit Company și alții/Comisia (41/70-44/70, EU:C:1971:53, punctul 21).

88 — Concluziile prezentate în cauza Bank Melli Iran/Consiliul (C-548/09 P, EU:C:2011:426, punctul 41).

89 — Hotărârea Kadi I (C-402/05 P și C-415/05 P, EU:C:2008:461, punctul 241).

90 — Hotărârea Bank Melli Iran/Consiliul (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punctul 45).

177. În schimb, referirile băncii la jurisprudența privind regulamentele antidumping și Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) sunt în afara subiectului. Cele două hotărâri pe care le citează se referă la calitatea procesuală activă necesară pentru anularea unui act care vizează reclamantul în mod direct și individual, iar în acest sens, de asemenea, avocatul general Mengozzi a considerat că Regulamentul nr.423/2007 este o măsură hibridă – o măsură de aplicabilitate generală, care totuși trebuie să fie notificată particularilor pe care îi afectează. Cerința notificării individuale către entitățile ale căror fonduri sau active trebuie să fie înghețate nu afectează aplicabilitatea generală a unui astfel de regulament față de toate persoanele care ar putea fi în posesia acestor fonduri sau active sau necesitatea menținerii certitudinii juridice până la soluționarea recursului.

178. În consecință, considerăm că Tribunalul nu a săvârșit o eroare de drept atunci când a apreciat că Regulamentul nr. 267/2012 este un regulament adevărat, care se încadrează în domeniul de aplicare al normei generale prevăzute la articolul 60 primul paragraf din statut.

Concluzie

179. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, în opinia noastră, Curtea ar trebui să respingă ambele recursuri și recursul incident formulat de Bank Saderat Iran ca nefondate. În conformitate cu articolele 138, 140 și 184 din Regulamentul de procedură, coroborate,

— Consiliul trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată și pe cele ale băncilor în cazul recursurilor principale;

— Bank Saderat Iran trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată și pe cele ale Consiliului care sunt aferente recursului incident și

— Regatul Unit și Comisia trebuie să suporte propriile cheltuieli de judecată efectuate atât în recursurile principale, cât și în recursul incident.