Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 26. februarja 2015 [1]

Zadeva C-176/13 P

Svet Evropske unije
proti
Bank Mellat
in
Zadeva C-200/13 P
Svet Evropske unije
proti

Bank Saderat Iran

„Pritožbi — Omejevalni ukrepi, sprejeti proti Iranu z namenom preprečevanja širjenja jedrskega orožja — Osebe in subjekti, za katere velja zamrznitev sredstev in gospodarskih virov — Obrazložitev aktov o uvrstitvi tožečih strank na seznam — Postopek sprejetja ukrepov — Očitna napaka pri presoji“

1. Ti povezani pritožbi vlaga Svet (Evropske unije ali, v nadaljevanju: Unije ali EU) zoper sodbi Splošnega sodišča, [2] s katerima so bili razglašeni za nične različni akti Sveta v delu, v katerem sta bili imeni dveh iranskih bank (Bank Mellat in Bank Saderat Iran, v nadaljevanju: banki) vključeni na seznam oseb oziroma subjektov, katerih sredstva in gospodarske vire je treba zamrzniti v okviru omejevalnih ukrepov proti Iranu z namenom preprečevanja širjenja jedrskega orožja.

2. Svet navaja zlasti, da je Splošno sodišče v teh sodbah napačno uporabilo pravo, s tem ko je:

— dovolilo bankama (ki ju Svet šteje za pojavno obliko iranske države) uveljavljanje varstva in jamstev, povezanih s temeljnimi pravicami;

— vsak element v obrazložitvi Sveta preučilo ločeno in ne kot celoto;

— menilo, da bi banki morali imeti dostop do predlogov uvrstitve, ki so jih predložile države članice;

— od Sveta zahtevalo, naj pred prvo izdajo sklepa o uvrstitvi preveri upoštevnost in utemeljenost dokazov; in

— s tem ko ni upoštevalo resolucij (v nadaljevanju: RVSZN ali resolucije VS ZN) Varnostnega sveta Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) in dejstva, da so nekatere informacije prišle iz zaupnih obveščevalnih virov in poročil.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Sodbi Bank Mellat/Svet (T-496/10, EU:T:2013:39 (v nadaljevanju: Bank Mellat)) in Bank Saderat Iran/Svet (T-494/10, EU:T:2013:59 (v nadaljevanju: Bank Saderat Iran)), (tudi: izpodbijani sodbi).

Politično in pravno ozadje

3. V RVSZN 1737 [3] je Varnostni svet izrazil resno zaskrbljenost nad iranskim jedrskim programom in v odstavku 12 odločil, da morajo vse države zamrzniti sredstva, finančna sredstva in gospodarske vire, ki jih nadzirajo ali so v lasti oseb ali subjektov, ki so uvrščeni v njeno prilogo, ker so na različne načine vključeni v ta program. Med uvrščenimi subjekti so bili Iranska organizacija za atomsko energijo (v nadaljevanju: IOJE), družba Mesbah Energy Company (v nadaljevanju: MEC) in Organizacija za obrambno industrijo (v nadaljevanju: OOI). V RVSZN 1747 [4] so bili poleg tega navedeni družba Novin Energy Company (v nadaljevanju: Novin) in številni subjekti, povezani z Organizacijo za vesoljsko industrijo (v nadaljevanju: AIO), vključno z družbo Sanam Industrial Group (v nadaljevanju: SIG). V tej resoluciji niso bile na seznamu ne sama AIO ne banki, prav tako pa niso bile vključene z naslednjimi resolucijami VS ZN ali na njihovi podlagi.

4. Svet EU je izvedel ti resoluciji VS ZN zlasti z Uredbo št. 423/2007, [5] ki v členu 7 zahteva zamrznitev vseh sredstev in gospodarskih virov, ki pripadajo, so v lasti ali s katerimi razpolagajo osebe, subjekti ali organi, navedeni v Prilogah IV in V. Tisti iz Priloge IV so bili uvrščeni v skladu z odstavkom 12 RVSZN 1737, za tiste iz Priloge V pa je bilo ugotovljeno, da:

„(a) sodelujejo pri širjenju jedrskih dejavnosti Irana, so s tem neposredno povezani ali pri tem zagotavljajo podporo; ali

(b) sodelujejo pri razvoju sistemov za dobavo jedrskega orožja, so s tem neposredno povezani ali pri tem zagotavljajo podporo; ali

(c) delujejo v imenu ali po navodilih osebe, subjekta ali organa iz točke (a) ali (b); ali

(d) so pravna oseba, subjekt ali organ, ki je v lasti ali pod nadzorom osebe, subjekta ali organa iz točke (a) ali (b), tudi če s pomočjo nezakonitih sredstev.“

5. Banki sprva nista bili uvrščeni v Prilogo V.

6. S členom 7(3) je bilo prepovedano, da so sredstva ali gospodarski viri neposredno ali posredno na voljo ali v korist fizičnim ali pravnim osebam, subjektom ali organom, navedenim v Prilogah IV in V. Vendar je bilo v členu 12(2) določeno, da ta prepoved ne sme povzročiti nikakršne odgovornosti za zadevne fizične ali pravne osebe ali subjekte, če niso vedeli ali niso imeli utemeljenega razloga za sum, da bi njihovo ravnanje kršilo te prepovedi.

7. Ker je Varnostni svet ugotovil, da Iran ni sodeloval z Mednarodno agencijo za atomsko energijo (v nadaljevanju: MAAE) in ni spoštoval njenih zahtev ter resolucij VS ZN ter da je zgradil objekt za bogatenje urana v Qomu, je sprejel RVSZN 1929. [6] V členu 21 se je države pozvalo, naj „preprečijo opravljanje finančnih storitev“, vključno s prenosom premoženja ali virov, če imajo „podatke, ki dajejo utemeljeno podlago za sum, da bi take storitve, sredstva ali viri lahko prispevali k širjenju jedrskih dejavnosti Irana, […] vključno z zamrznitvijo kakršnega koli premoženja ali virov na njihovem ozemlju, […] ki so povezani s takimi dejavnostmi, […] in z uporabo okrepljenega nadzora za preprečitev takih transakcij […]“. V Prilogi I k tej resoluciji so bili našteti osebe in subjekti, vključeni v jedrske dejavnosti ali dejavnosti v zvezi z balističnimi raketami, vključno z banko „First East Export Bank, PLC [(FEE Bank), ki] je v lasti in pod nadzorom Bank Mellat. Bank Mellat je v zadnjih sedmih letih izvršila transakcije v višini več sto milijonov dolarjev za iranske jedrske, raketne in obrambne subjekte“.

3 — Resolucija 1737 (2006), ki jo je sprejel Varnostni svet na 5612. zasedanju 23. decembra 2006.

4 — Resolucija 1747 (2007), ki jo je sprejel Varnostni svet na 5647. zasedanju 24. marca 2007.

5 — Uredba Sveta (ES) št. 423/2007 z dne 19. aprila 2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 103, str. 1), kakor je bila spremenjena.

6 — Resolucija 1929 (2010), ki jo je sprejel Varnostni svet na 6335. zasedanju 9. junija 2010.

8. Svet EU je nato sprejel Sklep 2010/413.[7] S členom 20(1)(a) in (b) tega sklepa je bila zahtevana zamrznitev vseh sredstev in gospodarskih virov, ki pripadajo, so v lasti, posesti ali jih nadzirajo osebe, subjekti in organi, navedeni v Prilogah I in II. Tisti iz Priloge I (člen 20(1)(a)) so bili uvrščeni na podlagi ustrezne resolucije VS ZN, medtem ko tisti v Prilogi II (člen 20(1)(b))

„[…] sodelujejo v dejavnostih Irana, nevarnih z vidika širjenja jedrskega orožja, ali pri razvoju izstrelitvenih sistemov jedrskega orožja, so z njimi neposredno povezani ali jih podpirajo, vključno s sodelovanjem pri nabavi prepovedanih predmetov, blaga, opreme, surovin in tehnologije, ali osebam in subjektom, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih, ali subjektom, ki jim pripadajo ali jih nadzirajo (tudi na nezakonit način), ali osebe in subjekti, ki so osebam ali subjektom, uvrščenim na seznam, pomagale pri izmikanju določbam RVSZN 1737 (2006), RVSZN 1747 (2007), RVSZN 1803 (2008)[8] ali RVSZN 1929 (2010) ali tega sklepa […] in subjekt[i], ki so v njihovi lasti ali pod njihovim nadzorom ali delujejo v njihovem imenu; te osebe in subjekti so navedeni v Prilogi II“.

9. Člen 23(2) Sklepa 2010/413 določa: „Svet na predlog držav članic ali visokega predstavnika Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko soglasno sestavi seznam v Prilogi II in ga spremeni.“

10. Obe banki sta navedeni v Prilogi II.

11. Razlogi, navedeni v zvezi z Bank Mellat, so: „Banka Bank Mellat je iranska banka v lasti države. Vključena je v mrežo, ki spodbuja iranski jedrski program in program balističnih raket; zagotavljala je bančne storitve subjektom, ki so na seznamu ZN in EU, ali subjektom, ki delujejo v imenu ali po navodilih subjektov, uvrščenih na seznam, ali subjektom, ki jih ti nadzirajo ali so v njihovi lasti. Je matična družba banke First East Export Bank, ki je na seznamu RVSZN 1929“.

12. Za Bank Saderat Iran so navedeni ti razlogi: „Banka Bank Saderat je iranska banka v državni lasti (iranska vlada je 94-odstotni lastnik). Subjektom, ki so zagotavljali storitve za iranski jedrski program in program balističnih raket, je zagotavljala finančne storitve, med drugim tudi za subjekte, ki so na seznamu RVSZN 1737. Banka Bank Saderat je še marca 2009 upravljala plačila in akreditive za OOI (proti kateremu so bile z RVSZN 1737 uvedene sankcije) [in za Iran Electronics Industries (IEI)]. Leta 2003 je banka Bank Saderat upravljala akreditive za račun iranske energetske družbe [MEC] (proti kateri so bile pozneje [z RVSZN 1737 (2006)] uvedene sankcije).“

13. Hkrati sta bili banki z Izvedbeno uredbo št. 668/2010[9] vključeni v seznam v Prilogi V k Uredbi št. 423/2007. Navedeni razlogi so enaki kot v Sklepu 2010/413.

14. Svet je 25. oktobra 2010 s sprejetjem Sklepa 2010/644[10] in Uredbe št. 961/2010[11] spremenil veljavne omejevalne ukrepe.

15. V uvodnih izjavah Sklepa 2010/644 je navedel, da je natančno pregledal seznam oseb in subjektov iz Priloge II k Sklepu 2010/413, pri čemer je upošteval pripombe, ki so jih predložili zadevne osebe in subjekti. Sklenil je, da bi se z dvema izjemama morali za osebe in subjekte s seznama še naprej uporabljati posebni omejevalni ukrepi iz Sklepa 2010/413 in da bi bilo treba spremeniti vnose

7 — Sklep Sveta 2010/413/SZVP z dne 26. julija 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Skupnega stališča 2007/140/SZVP (UL L 195, str. 39 in popravek UL 2010, L 197, str. 19).

8 — Resolucija 1803 (2008), ki jo je sprejel Varnostni svet na 5848. zasedanju 3. marca 2008.

9 — Izvedbena uredba Sveta (EU) št. 668/2010 z dne 26. julija 2010 o izvajanju člena 7(2) Uredbe (ES) št. 423/2007 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 195, str. 25).

10 — Sklep Sveta 2010/644/SZVP z dne 25. oktobra 2010 o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Skupnega stališča 2007/140/SZVP (UL L 281, str. 81).

11 — Uredba Sveta (EU) št. 961/2010 z dne 25. oktobra 2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 423/2007 (UL L 281, str. 1).

nekaterih subjektov s seznama. Banki sta bili še naprej vključeni na seznam v novi Prilogi II k Sklepu 2010/413, pri čemer so bili navedeni razlogi v bistvu enaki kot v prejšnji različici, le da za Bank Mellat ni bilo več navedeno, da je banka v lasti države, za Bank Saderat Iran pa je bilo zgolj navedeno, da je „v delni lasti iranske vlade“, prejšnja navedba o 94-odstotnem lastništvu pa je bila opuščena.

16. V členu 16(1) Uredbe št. 961/2010 so bila ponovljena merila iz člena 20(1)(a) Sklepa 2010/413 (uvrstitev na seznam na podlagi RVSZN) in je bilo z njim določeno, da se zadevne osebe uvrstijo v Prilogo VII, medtem ko so bila v členu 16(2)(a) in (b) ponovljena merila iz člena 20(1)(b) Sklepa 2010/413 in je bilo z njimi določeno, da se zadevne osebe uvrstijo v Prilogo VIII. Člen 32(2) je določil isto izjemo od odgovornosti kot člen 12(2) Uredbe št. 423/2007. Banki sta bili uvrščeni v Prilogi VIII, navedeni razlogi pa enaki tistim iz nove Priloge II k Sklepu 2010/413.

17. Svet je 1. decembra 2011 sprejel Sklep 2011/783[12] in Izvedbeno uredbo št. 1245/2011,[13] s katerima sta bili spremenjeni Priloga II k Sklepu 2010/413 oziroma Priloga VIII k Uredbi št. 961/2010. V uvodnih izjavah obeh aktov je navedel, da je podrobno pregledal seznam iz zadevne priloge in upošteval pripombe, ki so mu jih predložile zadevne osebe, ter sklenil, da bi bilo treba za uvrščene osebe in subjekte še naprej uporabljati posebne omejevalne ukrepe, ki so določeni.

18. Svet je 23. marca 2012 sprejel Uredbo št. 267/2012.[14] Spet je s členom 23(1) zahtevana zamrznitev sredstev tistih, ki so uvrščeni na seznam na podlagi resolucij VS ZN in so našteti v Prilogi VIII, s členom 23(2) pa je zahtevana zamrznitev sredstev tistih, ki so uvrščeni na seznam v Prilogi IX. Merila v členu 23(2)(a) in (b) so v bistvenem enaka kot v členu 16(2)(a) in (b) Uredbe št. 961/2010, v členu 23(2)(c), (d) in (e) pa so dodana nova merila, od katerih je za subjekte, kakršni so banke, upoštevna le točka (d). Nanaša se na tiste, ki so opredeljeni kot „druge osebe, subjekti ali organi, ki zagotavljajo podporo, kot je materialna, logistična ali finančna podpora, iranski vladi, ter osebe in subjekti, povezani z njimi“. Člen 42(2) določa enako izjemo od odgovornosti kot člen 12(2) Uredbe št. 423/2007. Banki sta ponovno navedeni v Prilogi IX k tej uredbi. Navedeni razlogi so enaki kot tisti iz Priloge II k Sklepu 2010/413, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2010/644.

19. V zakonodaji je bilo določenih tudi nekaj omejenih odstopanj od obveznosti zamrznitve sredstev, zlasti v členu 9 Uredbe št. 423/2007, členu 20(6) Sklepa 2010/413, členu 18 Uredbe št. 961/2010 in členu 25 Uredbe št. 267/2012. Z vsako od teh določb je nacionalnim organom v bistvu omogočeno, da dovolijo sprostitev zamrznjenih sredstev zaradi dospelega plačila, ki ga drugi osebi dolguje uvrščena oseba, subjekt ali organ, če je plačilo dolgovano na podlagi obveznosti, ki je bila sklenjena ali je nastala pred datumom uvrstitve in ki ne prispeva k transakciji, ki vsebuje blago ali tehnologijo, povezano z jedrskim razvojem ali drugo prepovedano dejavnostjo.

Kratka predstavitev postopka na prvi stopnji in izpodbijanih sodb

20. Banki sta 7. oktobra 2010 pri Splošnem sodišču vsaka posebej vložili tožbo – izpostavili pa sta v bistvu ista vprašanja in trditve – s katero sta izpodbijali svojo uvrstitev v prilogo k Sklepu 2010/413 in k Izvedbeni uredbi št. 668/2010. Ker so bili sprejeti novi akti, sta med postopkom spremenili obseg predlagane razglasitve ničnosti, tako da je obsegal priloge k Sklepu 2010/644, Uredbi št. 961/2010, Sklepu 2011/783, Izvedbeni uredbi št. 1245/2011 in Uredbi št. 267/2012, v delu, v katerem so se ti akti nanašali nanju. Splošno sodišče je ti spremembi sprejelo in nista sporni. Komisija je v obeh zadevah intervenirala v podporo Svetu.

12 — Sklep Sveta 2011/783/SZVP z dne 1. decembra 2011 o spremembi Sklepa 2010/413/SZVP o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 319, str. 71).

13 — Izvedbena uredba Sveta (EU) št. 1245/2011 z dne 1. decembra 2011 o izvajanju Uredbe (EU) št. 961/2010 o omejevalnih ukrepih proti Iranu (UL L 319, str. 11).

14 — Uredba Sveta (EU) št. 267/2012 z dne 23. marca 2012 o omejevalnih ukrepih proti Iranu in razveljavitvi Uredbe (EU) št. 961/2010 (UL L 88, str. 1).

21. Splošno sodišče je najprej preučilo trditev institucij, da banki kot pojavna oblika iranske države ne moreta uveljavljati varstva in jamstev, povezanih s temeljnimi pravicami.

22. Potem ko je zavrnilo to trditev, je v petih korakih preučilo prvi tožbeni razlog bank (kršitev obveznosti obrazložitve, pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva): ali banki lahko uveljavljata pravico do obrambe; obveznost obrazložitve in pravico do obrambe v povezavi s prvim posredovanjem dokazov; pravico do obrambe glede dostopa do spisa Sveta; pravico do obrambe glede možnosti bank, da izrazita svoje stališče, in njuno pravico do učinkovitega sodnega varstva; ter domnevne napake pri presoji in ponovni preučitvi Sveta. Tožbenemu razlogu je ugodilo v delu, v katerem se je nanašal na Sklep 2010/413, Izvedbeno uredbo št. 668/2010, Sklep 2010/644 in Uredbo št. 961/2010 v delu, v katerem so se ti akti nanašali na banki.

23. Nato je preučilo drugi tožbeni razlog (očitna napaka pri presoji) ter razsodilo, da dejstva, ki jih je v obeh zadevah ugotovil Svet, ne upravičujejo uvedbe omejevalnih ukrepov.

24. Po preučitvi prvih dveh tožbenih razlogov je Splošno sodišče ugotovilo, da je treba izpodbijane akte razglasiti za nične v delu, v katerem se nanašajo na banki. Zato ni bilo treba preučiti tretjega tožbenega razloga (kršitev lastninske pravice in v zvezi s tem načela sorazmernosti).

25. V zadevi Bank Saderat Iran je Splošno sodišče obravnavalo tudi trditev banke, da je Uredba št. 267/2012 sklep v obliki uredbe. Razsodilo je, da je Uredba št. 267/2012 prava uredba, tako da je na podlagi člena 60, drugi odstavek, Statuta Sodišča (v nadaljevanju: Statut) njena razglasitev ničnosti odložena za dva meseca in deset dni, ko bi Svet lahko odpravil kršitve s sprejetjem novih omejevalnih ukrepov (ali, implicitno, vložil pritožbo). Učinki Sklepa 2010/413, kakor je bil spremenjen s Sklepom 2010/644 in Sklepom 2011/783, so se glede banke posledično ohranili do začetka učinkovanja razglasitve ničnosti Uredbe št. 267/2012.

Trditve in pritožbeni razlogi

26. Svet ob podpori Komisije in Združenega kraljestva predlaga Sodišču, naj razveljavi izpodbijani sodbi, zavrne tožbi na prvi stopnji in obema bankama naloži plačalo stroškov na prvi in pritožbeni stopnji. Banki predlagata Sodišču, naj zavrne pritožbo in Svetu naloži plačilo stroškov. Bank Saderat Iran je tudi vložila nasprotno pritožbo, s katero predlaga Sodišču, naj delno razveljavi izpodbijano sodbo v njeni zadevi, razglasi ničnost izpodbijanih aktov v delu, v katerem se nanašajo nanjo, in Svetu naloži plačilo njenih stroškov v zvezi z nasprotno pritožbo.

27. Svet navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo pri presoji (i) upravičenosti bank do varstva temeljnih pravic in zato pri presoji dopustnosti tožb na prvi stopnji, (ii) obveznosti Sveta, da poda obrazložitev, (iii) pravic bank do dostopa do spisa, (iv) domnevnih napak pri presoji dejstev, ki jo je opravil Svet, in (v) tožbenega razloga glede očitne napake pri presoji. V zvezi s temi razlogi Združeno kraljestvo podaja stališča v podporo točkam pod (ii), (iii) in (v), Komisija pa v podporo točkam od (ii) do (v).

28. Banki menita, da vseh pet razlogov ni utemeljenih, Bank Mellat pa poleg tega v svoji zadevi ugovarja dopustnosti pritožbe kot celote. Bank Saderat Iran v nasprotni pritožbi navaja, da je Splošno sodišče napačno štelo, da, (i), Sklep 2010/413 in Izvedbena uredba št. 668/2010 temeljita na „elementih, ki se nanašajo na tožečo stranko“, in (ii), da se za Uredbo št. 267/2012 uporablja člen 60, drugi odstavek, Statuta, zaradi česar je v obeh pogledih prišlo do neutemeljenih ugotovitev.

29. Ta vprašanja bom obravnavala v vrstnem redu iz prejšnjih dveh točk.

Dopustnost pritožbe (zadeva C-176/13 P)

30. Izpodbijana sodba je bila strankam vročena 30. januarja 2013. Bank Mellat navaja, da bi morala biti v skladu s členom 56 Statuta pritožba vložena v dveh mesecih, do 30. marca 2013. Pritožba je bila vložena 9. aprila 2013 in torej ni dopustna. Člen 51 Poslovnika Sodišča, s katerim je podaljšan procesni rok zaradi oddaljenosti za enkratno obdobje desetih dni, se ne uporablja. Sklicevanje na oddaljenost v tej določbi mora imeti pomen: njegov namen je, da stranke niso oškodovane zaradi oddaljenosti od Sodišča [15] ali stalne uporabe neelektronskih komunikacijskih sredstev. Vendar Svet ni kakorkoli pomembno oddaljen od Sodišča in uporablja elektronska komunikacijska sredstva. Zato je treba dosledno uporabiti člen 56 Statuta.

31. Svet odgovarja, da je člen 51 Poslovnika Sodišča jasen in natančen. Uporablja se enako za vse stranke, tako glede svojega besedila kot glede prakse Sodišča. Sodba Sodišča iz leta 1994 v zadevi BASF, na katero se sklicuje banka, je temeljila na danes že zastareli odločbi Sodišča, s katero se je razlikovalo med strankami glede na njihov sedež.

32. Zdi se mi obžalovanja vredno, da bi se Poslovnik še naprej skliceval na podaljšanje procesnih rokov „zaradi oddaljenosti“. Ta izraz je bil ustrezen pred letom 2000, ko so bila v Prilogi II k tem pravilom določena različna podaljšanja med dvema dnevoma in enim mesecem za „vse stranke, razen tistih z začasnim prebivališčem v Velikem vojvodstvu Luksemburg“. Razlikovanje je bilo uvedeno zgodaj, [16] ko so bile poštne storitve takšne, da je bila fizična oddaljenost od Sodišča pomemben dejavnik, ki je vplival na spoštovanje rokov. Nadomestitev teh podaljšanj z „enkratnim obdobjem desetih dni“ je jasno odstranila vsakršno upoštevanje oddaljenosti do Sodišča kot procesno prednost in je bil njen namen (v okviru splošno dostopnih hitrih komunikacijskih sredstev ali celo sredstev za takojšnjo komunikacijo, ki so v veliki meri neodvisna od razdalje) ponovno vzpostaviti enake pogoje za vsakogar, ne glede na stalno prebivališče ali sedež stranke. Zato je treba ohranitev besed „zaradi oddaljenosti“ razumeti kot ostanek nekega preteklega časa, ki v modernem Poslovniku nima nobenega namena – toliko bolj, ker si ni mogoče zamisliti, kako bi določili, katera „oddaljenost“ lahko povzroči ali ne more povzročiti podaljšanja rokov.

33. Ob upoštevanju tega zdaj veljavno besedilo člena 51 Poslovnika določa, da je treba procesne roke podaljšati za enkratno obdobje desetih dni. Zato menim, da je bila pritožba vložena pravočasno, v obdobju dveh mesecev, podaljšanem za deset dni, kakor je določeno v členu 56 Statuta v povezavi s členom 51 Poslovnika. Ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Bank Mellat, zato ni utemeljen.

Upravičenost do varstva temeljnih pravic (dopustnost tožb na prvi stopnji)

34. Splošno sodišče je v obeh sodbah [17] zavrnilo trditve Sveta in Komisije, da banki kot pojavna oblika iranske države ne moreta uveljavljati varstva in jamstev, povezanih s temeljnimi pravicami. Navedlo je, da nič v Pogodbah ali Listini o temeljnih pravicah [18] ne izključuje pravnih oseb, ki so pojavna oblika države, od varstva temeljnih pravic; Listina namreč zagotavlja pravice „vsakomur“. Člen 34 EKČP, [19] na katerega sta se sklicevali instituciji, je bil procesna določba, ki je Evropskemu sodišču za človekove pravice preprečevala sprejetje pritožb vladnih organizacij, tako da država pogodbenica EKČP ne bi bila hkrati pritožnica in tožena stranka pred tem sodiščem; ni se uporabljal za sodišče Unije ali v obravnavanih zadevah. Trditev, da država ne more sama uživati temeljnih pravic na svojem ozemlju, ni bila pomembna v zvezi s pravicami, do katerih so lahko pojavne oblike države upravičene na ozemlju

15 — Sodba Komisija/BASF in drugi (C-137/92 P, EU:C:1994:247, točka 40).

16 — V členu 85(2) Poslovnika Sodišča Evropske skupnosti za premog in jeklo z dne 4. marca 1953 (*Uradni list, 1953*, št. 3, str. 37) so podaljšanja znašala od enega dne za stranke s prebivališčem v Belgiji do dva meseca za stranke s prebivališčem zunaj Evrope.

17 — Glej sodbi Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 35 do 46) in Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 33 do 44).

18 — Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (UL 2010, C 83, str. 389; v nadaljevanju tudi: Listina).

19 — Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950.

drugih držav. Posledično lahko pravne osebe, ki so pojavne oblike držav nečlanic, uveljavljajo varstvo in jamstva, povezana s temeljnimi pravicami, če so te pravice skladne z njihovim položajem pravnih oseb. Vsekakor je Splošno sodišče razsodilo, da instituciji nista dokazali, da sta banki dejansko pojavna oblika iranske države, namreč subjekta, ki sodelujeta pri izvrševanju javne oblasti ali upravljata javne storitve pod nadzorom vladnih organov; njuno delovanje je bilo poslovno, udeležba države pa se je v obeh primerih kazala kot manjšinski delež.

35. Svet navaja, da ja Splošno sodišče pri obeh teh ugotovitvah napačno uporabilo pravo.

36. V zvezi s prvo točko Svet priznava, da lahko pravne osebe uživajo temeljne pravice in da lahko države uživajo procesne pravice; vendar države ne morejo uživati temeljnih pravic. Člen 34 EKČP ni procesno pravilo, omejeno na to konvencijo. Država mora spoštovati temeljne pravice tistih, ki spadajo v njeno pristojnost, sama pa takih pravic ne more uživati. Prav tako suverena država ne more preiti v pristojnost druge države v smislu EKČP. Sodišče Unije ni bilo ustanovljeno za reševanje sporov med Unijo in državami nečlanicami glede lastninskih pravic slednjih. Čeprav v Pogodbah EU ali Listini ni izrecne določbe, podobne členu 34 EKČP, se mora isto načelo uporabljati v pravu Unije, pa naj so zadevne pravne osebe države članice, države nečlanice ali pa vladne organizacije ali subjekti enih ali drugih.

37. V zvezi z drugo točko je iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice razvidno, da je treba za ugotovitev, ali je subjekt vladni ali nevladni, pazljivo presoditi konkretni dejanski in pravni okvir. Komisija Združenih narodov za mednarodno pravo je predlagala opredelitve „države“, ki obsegajo organizacije ali institucije države ali druge subjekte, ki opravljajo dejanja v izvrševanju suverene oblasti, vključno z državnimi podjetji ali drugimi subjekti, ki opravljajo poslovne transakcije. Sodišče je razsodilo [20] tudi o pojmu države, ko je štelo, da je mogoče ukrep pomoči, ki ga je sprejelo javno podjetje, na podlagi okoliščin in konteksta, ki vključujejo vezi med podjetjem in državo, pripisati državi; zgolj dejstvo, da je javno podjetje kapitalska družba, na podlagi običajnega prava ne preprečuje tega, da bi ukrep pomoči, ki ga sprejme tako podjetje, lahko pripisali državi. Splošno sodišče prav tako ni upoštevalo dejstva, da ima iranska vlada, čeprav je zdaj delež države v Bank Mellat le 20 % in v Bank Saderat Iran 33 %, še vedno prevladujoč vpliv, saj so deleži drugih delničarjev močno razpršeni.

38. Končno, Svet navaja, da se je njegov ugovor nedopustnosti na prvi stopnji nanašal na vse razloge, ki sta jih uveljavljali banki, saj sta s tožbama želeli doseči razglasitev ničnosti sklepov Sveta o odreditvi zamrznitve njunih sredstev, kar je pomenilo poseg (čeprav upravičen) v temeljno pravico do uživanja lastnine.

39. Banki navajata, prvič, da je Splošno sodišče kot dejstvo, ki ga ni mogoče izpodbijati s pritožbo, ugotovilo, da nista pojavna oblika iranske države.

40. Drugič, te dejanske ugotovitve so bile vsekakor pravilne. Noben od predloženih dokazov ni kazal na kaj več kot manjšinsko udeležbo države. Poleg tega Svet napačno razlaga opredelitev „države“, ki jo je opravila Komisija za mednarodno pravo. Ta organ je namreč navedel, da so subjekti, ki opravljajo poslovne transakcije, teoretično lahko pojavna oblika države, če opravljajo vladne funkcije – banki pa takih funkcij ne opravljata. Zadeva Stardust ni upoštevna, saj ni dokazano, da bi katera od bank delovala po navodilih iranske države. Poleg tega je v zadevi Bank Mellat vrhovno sodišče Združenega kraljestva potrdilo, da banke ne nadzoruje vlada in da ni pojavna oblika države. [21]

20 — Sodba Francija/Komisija (C-482/99, EU:C:2002:294 (v nadaljevanju: Stardust), točke od 55 do 57).

21 — Bank Mellat (pritožnica) proti Her Majesty's Treasury (nasprotna stranka v pritožbenem postopku) (št. 1) in (št. 2), [2013] UKSC 38, točka 66, in [2013] UKSC 39, točke 15, 16 in 32.

41. Tretjič, banki menita, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, s tem ko je razsodilo, da pojavne oblike držav nečlanic lahko uveljavljajo varstvo in jamstva, povezana s temeljnimi pravicami. Listina zagotavlja pravice „vsakomur“. Prav tako ni treba načela, na katerem temelji člen 34 EKČP, uporabljati v pravu Unije. V razlagi k členu 47 Listine („Pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“) je jasno navedeno, da je varstvo v pravu Unije širše kot na podlagi EKČP. Sodišče je poleg tega sistematično priznavalo pravico držav članic do obrambe v postopku pred njim.

42. Končno, tudi če bi Splošno sodišče napačno ugotovilo dejansko stanje in napačno uporabilo pravo, to ne bi vplivalo na izid v izpodbijanih sodbah. Stališče Sveta temelji na sklicevanju bank na lastninsko pravico na prvi stopnji. Vendar se je to nanašalo le ta tretji tožbeni razlog v obeh zadevah, ki ga Splošno sodišče ni preučilo. Razlogi, zaradi katerih je Splošno sodišče razglasilo ničnost izpodbijanih aktov, so bili vsi povezani s kršitvijo procesnih zahtev, ki so bile uveljavljane zunaj obsega človekovih ali temeljih pravic, za take zahteve pa Sodišče priznava, da se nanje države članice lahko sklicujejo.

43. Ne strinjam se s trditvijo Sveta, da države (in njihove pojavne oblike) ne morejo uživati temeljnih pravic.

44. Zdi se, da ne člen 34 EKČP ne zadeva Stardust nista upoštevna. Splošno sodišče je pravilno poudarilo, da je člen 34 EKČP procesno pravilo s posebnim namenom v postopku pred Evropskim sodiščem za človekove pravice, ne pa izraz splošnega načela, ki bi se torej uporabljalo v vsem pravu Unije.[22] To, ali je odobritev pomoči mogoče pripisati državi članici, pa nima vpliva na to, ali je treba subjekt, ki odobri pomoč, šteti kot pojavno obliko države za druge namene.

45. Dalje, kot sta poudarili banki, so se razlogi, zaradi katerih je Splošno sodišče razglasilo ničnost izpodbijanih aktov, nanašali na procesne zahteve, na katere se lahko ne glede na svoj položaj sklicuje katera koli stranka, proti kateri so sprejeti omejevalni ukrepi. Ali sta banki bili pojavna oblika iranske države, zato ne vpliva na veljavnost razlogov za razglasitev ničnosti.[23]

46. Končno, trditev Sveta, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je razsodilo, da instituciji nista dokazali, da sta banki pojavna oblika države, je brezpredmetna. V skladu z ustaljeno sodno prakso očitki, ki se nanašajo na odvečni del obrazložitve sodbe, ne morejo biti podlaga za razveljavitev te sodbe.[24] Kot je razvidno iz izpodbijanih sodb,[25] je Splošno sodišče to, ali sta banki dejansko bili pojavna oblika iranske države, presojalo le zaradi celovitosti, potem ko je zavrnilo trditev Sveta, da se banki ne moreta sklicevati na varstvo in jamstva, povezana s temeljnimi pravicami.

47. V teh okoliščinah ni treba obravnavati trditve bank, da Svet izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča o dejanskem stanju.

Obveznost obrazložitve

48. Splošno sodišče je menilo,[26] da je treba upoštevati razloge, navedene v izpodbijanih aktih, in tri predloge za sprejetje omejevalnih ukrepov, ki jih je bankama poslal Svet. Omejevalni ukrepi so temeljili na predlogih. Vendar so bili tretji predlog v primeru Bank Mellat in vsi trije predlogi v primeru Bank Saderat Iran posredovani šele po vložitvi tožb, tožbeni razlogi pa spremenjeni, tako da so zajemali Sklep 2010/644 in Uredbo št. 961/2010. Zato bi jih bilo mogoče upoštevati le za presojo zakonitosti Sklepa 2011/783, Izvedbene uredbe št. 1245/2011 in Uredbe št. 267/2012.

22 — Glej tudi točko 61 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470 (v nadaljevanju: Kala Naft)).

23 — Glej na splošno točke od 57 do 75 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Svet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470).

24 — Glej na primer sodbo Komisija/Kvaerner Warnow Werft (C-181/02 P, EU:C:2004:271, točka 49).

25 — Glej uvodne besede v točki 42 sodbe Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39) in točko 40 sodbe Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59).

26 — Glej sodbi Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 63 do 65) in Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 61 do 63).

49. V zvezi z Bank Mellat [27] je Splošno sodišče navedlo skupaj sedem razlogov za sprejetje omejevalnih ukrepov (pri čemer so bili prvi štirje navedeni v izpodbijanih aktih, zadnji trije pa v dveh predlogih, posredovanih 13. septembra 2010):

(i) glede na Sklep 2010/413 in Izvedbeno uredbo št. 668/2010 je banka v državni lasti;

(ii) vključena je v mrežo, ki podpira in spodbuja iranski jedrski program in program balističnih raket;

(iii) zagotavljala je bančne storitve subjektom, ki so na seznamu ZN in Unije, subjektom, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih, ali subjektom, ki jih ti nadzirajo ali so v njihovi lasti;

(iv) je matična družba FEE Bank, ki je na seznamu RVSZN 1929;

(v) zagotavlja bančne storitve za IOJE in družbo Novin, za kateri so veljali omejevalni ukrepi Varnostnega sveta;

(vi) upravlja bančne račune visokega vodstva AIO in osebe, ki je odgovorna za nakupe Irana;

(vii) vsaj od leta 2003 je omogočala pretok milijonov dolarjev za iranski jedrski program.

50. Splošno sodišče je ugotovilo, da so razlogi pod (i), (iv) in (v) – ne pa tudi razlogi pod (ii), (iii), (vi) in (vii) – dovolj natančni, da ustrezajo zahtevam sodne prakse, namreč, da zadevni osebi dajejo dovolj informacij za ugotovitev, ali je akt utemeljen ali pa vsebuje napake, Sodišču pa za to, da preveri njegovo zakonitost.

51. V primeru Bank Saderat Iran [28] je bilo naštetih pet razlogov (prvi štirje so bili navedeni v izpodbijanih aktih, peti pa le v tretjem predlogu uvrstitve, ki je bil posredovan kot priloga k dupliki):

(i) banka je v lasti iranske države (94 % ali „v delni lasti“, glede na različne akte);

(ii) zagotavljala je finančne storitve subjektom, ki opravljajo storitve za iranski jedrski program in program balističnih raket, vključno s subjekti, ki so na seznamu RVSZN 1737;

(iii) marca 2009 je še vedno upravljala plačila in akreditive OOI in družbe Iran Electronics Industries (v nadaljevanju: IEI), za kateri so veljali omejevalni ukrepi;

(iv) leta 2003 je upravljala akreditive družbe MEC, ki je bila povezana z iranskim jedrskim programom;

(v) zagotavljala je finančne storitve družbi SIG.

52. Splošno sodišče je ugotovilo, da so razlogi pod (i), (iii), (iv) in (v) dovolj natančni. Štelo je, da razlog pod (ii) ni splošna trditev, dopolnjena in ponazorjena z nadaljnjimi razlogi, ampak samostojen razlog in preveč splošen, saj ne navaja subjektov, za katere so bile opravljene finančne storitve.

53. Zato je Svet z razlogi pod (ii), (iii), (vi) in (vii) v zvezi z Bank Mellat in z razlogom pod (ii) v primeru Bank Saderat Iran kršil obveznost obrazložitve in posredovanja bankam gradiva, na katerega se je skliceval proti njima. [29]

27 — Glej sodbo Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 66 do 67).

28 — Glej sodbo Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 64 do 73).

29 — Glej sodbi Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točka 77) in Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točka 73).

54. Svet navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem ko je v obrazložitvah upoštevalo vsak element ločeno, namesto da bi jih upoštevalo kot celoto, in je tako napačno sklenilo, da so razloga pod (ii) in (iii) v primeru Bank Mellat in razlog pod (ii) v primeru Bank Saderat Iran presplošni, da bi izpolnili obveznosti obrazložitve. Razlogi so povsem jasno medsebojno povezani: v primeru Bank Mellat je v razlogu pod (iii) (bančne storitve subjektom, ki so na seznamu ZN in Unije) natančneje opisana mreža ravnanj, omenjena v razlogu pod (ii); v primeru Bank Saderat Iran razloga pod (iii) in (iv) (upravljanje plačil in akreditivov OOI in družbe IEI, in v imenu MEC) natančneje določata ravnanje iz razloga pod (ii) (finančne storitve subjektom, ki opravljajo storitve za iranski jedrski program in program balističnih raket, vključno s subjekti, ki so na seznamu ZN). Gledano skupno so razlogi tako omogočili bankama, da ugotovita, ali so izpodbijani akti utemeljeni ali pa vsebujejo napake, in sodišču, da preveri njihovo zakonitost. Čeprav subjekti s seznama niso bili navedeni z imenom, bi lahko banki primerjali sezname ZN in Unije z lastnimi seznami strank. Isto velja za razlog pod (vi) v primeru Bank Mellat (upravljanje bančnih računov visokega vodstva AIO in osebe, ki je odgovorna za nakupe).

55. Komisija se strinja, da je treba razloge presojati skupno v njihovem kontekstu (vključno z upoštevnimi seznami ZN oseb, ki jim banki ne bi smeli zagotavljati storitev). Ni treba, da vsak razlog ločeno izpolnjuje vse zahteve glede obveznosti obrazložitve. Če so vsi razlogi skupno bankama omogočali ugotoviti, da je stranka uvrščena na seznam, in ugotoviti, ali so izpodbijani akti utemeljeni, ne vsebujejo napak in dajejo dovolj informacij, da lahko sodišče preveri zakonitost uvrstitve na seznam, Svet ni mogel kršiti svoje obveznosti obrazložitve.

56. Združeno kraljestvo se sklicuje na navedbo Sodišča v zadevi Kadi II: „Če ob upoštevanju preventivnosti zadevnih omejevalnih ukrepov sodišče Unije v okviru nadzora zakonitosti izpodbijane odločbe […] presodi, da je vsaj eden od razlogov […] dovolj natančen in konkreten, da je utemeljen in da sam po sebi pomeni zadostno osnovo za utemeljitev te odločbe, potem to, da drugi od teh razlogov to niso, ne bi moglo upravičiti razglasitve ničnosti navedene odločbe. […]“ [30]

57. Banki menita, da je nujno, da se razlogi obravnavajo posamično in da tistih, ki so presplošni, ne bi smelo biti dovoljeno upoštevati pri presoji morebitne napake pri presoji.

58. Bank Mellat trdi, da je bilo v njeni zadevi za razloge pod (ii), (iii), (vi) in (vii) pravilno ugotovljeno, da so preveč splošni. Razloga pod (ii) (mreža, ki podpira in spodbuja iranski jedrski program in program balističnih raket) in (iii) (storitve subjektom, ki so na seznamu, subjektom, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih, ali subjektom, ki jih ti nadzirajo ali so v njihovi lasti) ne vsebujeta nobenih podrobnosti. Za ugotovitev, za katere stranke bi morda lahko šlo, bi morala banka prek daljšega obdobja preveriti ne le imena subjektov, ki so na seznamu ZN in Unije, ampak tudi imena „subjektov, ki delujejo v imenu ali po navodilih subjektov, uvrščenih na seznam, ali subjektov, ki jih ti nadzirajo ali so v njihovi lasti“, česar ni mogoče ugotoviti iz seznamov samih in kar bi lahko bilo številčno praktično neomejeno. Ker je Svet moral vedeti, za katere subjekte gre, bi jih mogel in moral navesti. Tako sta razloga pod (ii) in (iii) ne glede na to, ali se ju obravnava ločeno ali skupno, preveč splošna. V zvezi z razlogom pod (vi) (upravljanje bančnih računov visokega vodstva AIO in osebe, ki je odgovorna za nakupe) je edina trditev Sveta, da so bančni arhivi vsebovali podatke o delodajalcih strank, vendar ni predloženih dokazov. Ker Svet ne omenja razloga pod (vii), je treba šteti, da se strinja, da je bil razlog preveč splošen.

30 — Sodba Komisija/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518 (v nadaljevanju: Kadi II), točka 130).

59. Bank Saderat Iran navaja podobne trditve. Dodaja, da v zvezi z razlogoma pod (iii) (upravljanje plačil in akreditivov OOI in družbe IEI) in (iv) (upravljanje akreditivov družbe MEC) ni bilo nikakršne navedbe, ali so subjekti uvrščeni na taksativni seznam, splošnost pa je podkrepilo dejstvo, da je bilo za subjekte s seznama ZN navedeno, da so „med“ subjekti, na katere se nanaša razlog pod (ii) (finančne storitve subjektom, ki opravljajo storitve za iranski jedrski program in program balističnih raket, vključno s subjekti, ki so na seznamu RVSZN 1737).

60. Menim, da je stališče institucij in Združenega kraljestva načeloma pravilno: če so razlogi podani zaporedno, jih je treba upoštevati skupno, saj lahko zaporedni razlogi drug za drugega pomenijo podporo in razlago. To toliko bolj velja za razloge, navedene v izpodbijanih aktih samih, ki so za vsako banko vsebovani v eni sami točki. Vendar to velja tudi za razloge, ki so navedeni ločeno (kot po eni strani tisti v izpodbijanih aktih po eni strani in po drugi strani tisti v vseh predlogih uvrstitve, ki so bili pravočasno posredovani), saj je jasno, da sta instituciji dolžni podati obrazložitev, ki bo – če se upošteva v kontekstu – dala dovolj informacij strankam, ki so z njo prizadete, in sodišču Unije.[31] Vendar, kot je pravilno poudarilo Združeno kraljestvo, zadostuje, da je pravilno naveden en tak razlog.

61. Tako bi se strinjala, da v obeh primerih razlog pod (ii), čeprav je, gledano samostojno, zares splošen, postane določnejši s pozneje navedenimi razlogi (razloga pod (v) in morda (vi) v primeru Bank Mellat in razlogi pod (iii), (iv) in (v) v primeru Bank Saderat Iran) in bi ga bilo treba presojati v povezavi z njimi. Splošno sodišče je zato v svojem pristopu k presoji obveznosti obrazložitve napačno uporabilo pravo.

62. Zato v primeru Bank Saderat Iran razlog pod (ii) (storitve subjektom, ki opravljajo storitve za iranski jedrski program in program balističnih raket, vključno s subjekti, ki so na seznamu RVSZN 1737) v povezavi z razlogi pod (iii), (iv) in (v), v katerih so navedeni štirje konkretni subjekti, ni preveč splošen. Prav tako v tem okviru dejstvo, da je bilo za subjekte s seznama ZN navedeno, da so „med“ subjekti, na katere se nanaša razlog pod (ii), ne vodi do negotovosti. Čeprav je z razlogi pod (iii), (iv) in (v) nedvomno pojasnjen razlog pod (ii), pa slednji ničesar ne dodaja prejšnjim in ničesar ne pojasnjuje. Čeprav menim, da bi moralo Splošno sodišče upoštevati, da je razlog pod (ii) zagotovil okvir za razloge pod (iii), (iv) in (v), za katere je ugotovilo, da so zadostni, ta napaka v pristopu ne more upravičiti razveljavitve izpodbijane sodbe.

63. Kar zadeva Bank Mellat, se z njo strinjam, da razlog pod (iii) (storitve subjektom, ki so na seznamu, subjektom, ki delujejo v njihovem imenu ali po njihovih navodilih, ali subjektom, ki jih ti nadzirajo ali so v njihovi lasti) ne opredeljuje natančneje razloga pod (ii) (mreža, ki podpira in spodbuja iranski jedrski program in program balističnih raket). Čeprav za banko ne bi bilo pretirano težko ugotoviti, ali so med njenimi strankami subjekti, ki so dejansko na seznamu, pa bi se lahko preverjanje, ali so med njimi subjekti, ki delujejo v imenu ali po navodilih takih oseb oziroma so v njihovi lasti ali jih ti nadzirajo, v praksi ob negativnem izidu prvega preverjanja izkazalo kot pretirano težko. Poleg tega je Svet domnevno vedel, na katere subjekte se sklicuje, in bi lahko sporočil njihovo identiteto. Ker tega ni naredil, ni zagotovil dovolj podatkov, da bi lahko banki učinkovito izvrševali svojo pravico do obrambe in da bi lahko Splošno sodišče opravilo učinkovit sodni nadzor. Res je, da sta se v obravnavanih zadevah banki odločili, da bosta izpodbijali svojo uvrstitev, vendar to ne more zanikati dejstva, da lahko pomanjkanje podatkov morebitni tožeči stranki oteži sprejetje te odločitve ali (v okviru takega izpodbijanja) dokaz neresničnosti trditve, da je splošno določena.

64. Vendar je Splošno sodišče ugotovilo, da je razlog pod (v) (storitve za IOJE in družbo Novin) zadosten, Bank Mellat pa te ugotovitve ni izpodbijala. Na način, ki je primerljiv s položajem Bank Saderat Iran, je mogoče tako za razloge pod (ii), (iii) in (v), če se obravnavajo skupno, šteti, da izpolnjujejo obveznost obrazložitve, čeprav razloga pod (ii) in (iii) sama k obrazložitvi ne moreta dodati – in zadnji dejansko ne doda – ničesar uporabnega.

31 — Glej sodbo Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, točki 70 in 71).

65. Glede razloga pod (vi) (upravljanje bančnih računov visokega vodstva AIO in osebe, ki je odgovorna za nakupe) se strinjam, da bi moral Svet, da bi lahko uspel s to trditvijo, podkrepiti svojo navedbo, da so bili v bančnih arhivih vsebovani podatki o delodajalcih strank. Poleg tega je vprašanje o tem, ali so bili taki podatki vključeni, dejansko vprašanje, o katerem Sodišče v okviru pritožbe ne more odločati. Končno, kot poudarjata banki, Svet očitno ne izpodbija ugotovitve, da je bil razlog pod (vii) preveč splošen.

66. Čeprav se strinjam z navedbo Sveta glede potrebe po skupni presoji razlogov, pa mislim, da v zvezi s tem ni navedel nobenih razlogov za razveljavitev izpodbijanih sodb.

Dostop do spisa

67. Svet je po prvi uvrstitvi bank na seznam 26. julija 2010 in pred ponovno preučitvijo teh uvrstitev 25. oktobra 2010 posredoval dva predloga uvrstitve, ki sta ju predložile države članice: Bank Mellat 13. septembra 2010 in Bank Saderat Iran 28. oktobra 2010. Tretji predlog uvrstitve je bil posredovan na prvi stopnji kot priloga k dupliki, vloženi junija 2011. Vendar sta morali banki vložiti pisna stališča glede Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010 do 15. septembra 2010.

68. V izpodbijanih sodbah [32] je Splošno sodišče ugotovilo, da so bili tretji predlog v primeru Bank Mellat in vsi trije predlogi v primeru Bank Saderat Iran posredovani že po izteku roka za predložitev pisnih stališč glede Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010 in po sprejetju Sklepa 2010/644 in Uredbe št. 961/2010. Nato je navedlo, da se Svet opira na informacije, ki jih je država članica predložila za sprejetje omejevalnih ukrepov, kadar mora pred sprejetjem teh ukrepov zagotoviti, da je zadevne informacije mogoče pravočasno posredovati zadevnemu subjektu, da lahko ta ustrezno oblikuje svoje stališče. V teh zadevah banki nista imeli te možnosti glede predlogov, ki so bili posredovani po 15. septembru 2010.

69. Svet v pritožbi navaja, da je Splošno sodišče ob uporabi sodne prakse, v skladu s katero mora biti subjekt s seznama seznanjen s predloženim gradivom in mu mora biti omogočeno, da glede njega pravočasno uveljavlja svoje stališče, [33] napačno sklenilo, da bi bilo treba predloge uvrstitve, ki so ga podale države članice, posredovati bankama. Ta sodna praksa je izhajala iz časa, ko se za uvrstitev vključenih oseb in subjektov niso navajali nobeni posebni razlogi. Taki razlogi so zdaj podani; tako ni upravičeno zahtevati, da se predlogi uvrstitve posredujejo ločeno, če so vključeni v obrazložitev, niti jih ni treba posredovati ločeno, če niso vključeni, ker se ne more šteti, da se je Svet nanje skliceval. Splošno sodišče bi moralo namesto tega uporabiti sodno prakso, v skladu s katero velja, da kadar so sporočene dovolj natančne informacije, ki zadevnemu subjektu omogočajo, da primerno predstavi stališče o elementih, predloženih proti njemu, spoštovanje pravice do obrambe ne pomeni obveznosti, da ta institucija na lastno pobudo omogoči vpogled v dokumentacijo v spisu. [34] Vsekakor pa so bile informacije v navedenih razlogih zadostne, da so bankama omogočile predstaviti njuno stališče.

70. Združeno kraljestvo navaja sodbo Kadi II: [35] „[…] se na podlagi pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva zahteva, da pristojni organ Unije zadevni osebi posreduje […] vsaj obrazložitveni memorandum […], to pa zato, da se tej osebi omogoči obramba njenih pravic […]“. V skladu s to sodbo je treba posredovati obrazložitev in ne predloga uvrstitve. Predlog uvrstitve bi bil pomemben, le če bi se razlikoval od obrazložitve.

32 — Glej sodbi Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 78 do 96) in Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 74 do 90).

33 — Sodba Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Svet (T-228/02, EU:T:2006:384 (v nadaljevanju: OMPI), točka 93).

34 — Sodba Bank Melli Iran/Svet (T-390/08, EU:T:2009:401, točka 97).

35 — Sodba Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 111).

71. Banki navajata, da se Svet v načelu moti. Sporno gradivo „se […] kar najobsežneje sporoč[i] hkrati s sprejetjem prvega sklepa o zamrznitvi sredstev ali takoj, ko je mogoče po njem“.[36] Ne dejstvo, da so bili v spisih vsebovani le predlogi uvrstitve, ne trditev, da ti predlogi bankama ne bi koristili, ne odvežeta Sveta obveznosti, da jih zagotovi. Banki – in ne Svet – bi morali presoditi, kaj je pomembno za predložitev stališč. Poleg tega so bile v predlogih uvrstitve vsebovane trditve, ki jih ni bilo v obrazložitvi, ki bi morala biti posredovana, in bile so edino gradivo v spisu, zaradi česar posredovanje ne bi smelo biti zavrnjeno, kot je bilo, ko je bilo zahtevano. Subjekt, ki je na seznamu, ne more izpodbijati presoje Sveta brez posredovanja gradiva, ki je podlaga zanj. V teh zadevah se je obrazložitev razlikovala od predlogov uvrstitve in banki nista poznali vsebine spisa Sveta do takrat, ko je postopek že tekel.

72. Banki se sklicujeta na sodbo Kadi II in trdita, prvič, da iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da ima subjekt s seznama pravico do dostopa do spisa[37] in do vsega gradiva, na katero se je skliceval Svet, ko se je odločal o njegovi uvrstitvi na seznam. Svet ne trdi, da posredovanja ni bilo zaradi zaupnosti. V okoliščinah gospoda Kadija (ki so ga že določili ZN, uvrstitev na seznam Unije pa je pomenila „naknadni“ ukrep) zadostuje posredovanje obrazložitvenega memoranduma ZN. Tu pa je Unija uporabila lastno pristojnost za sankcioniranje in bi morala posredovati vse gradivo.

73. Če pravilno razumem ta problem, Svet sprašuje, ali je Splošno sodišče pravilno štelo, da je to, da bankama niso bili posredovani predlogi uvrstitve, ki so jih podale države članice, tako da bi se jima omogočila predložitev stališč o teh predlogih, pomenilo kršitev njune pravice do obrambe.

74. Ni sporno, da so bili vsi predlogi uvrstitve v končni fazi posredovali bankama, da nekateri niso bili posredovani pravočasno, da bi lahko bila do 15. septembra 2010 predložena stališča glede Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010 ali da – z izjemo enega – tisti, ki niso bili pravočasno posredovani, dejansko niso vsebovali dokazov ali podatkov, ki bi presegali obrazložitev izpodbijanih ukrepov. Izjema je bil tretji predlog v primeru Bank Saderat Iran, v katerem je bilo navedeno, da je banka zagotavljala finančne storitve družbi SIG, subjektu s seznama ZN in Unije. Tako bi lahko samo glede te informacije zgodnejše posredovanje dejansko vplivalo na možnost predložitve stališč.

75. Kljub temu se strinjam z bankama, da bi jima moral biti odobren dostop do vsega materiala v spisu, na katerega se je skliceval Svet – če vsaj ni vseboval zaupnih podatkov[38] – dovolj zgodaj, da bi lahko predložili stališča. Dokler nista imeli polnega dostopa vsaj do nezaupnega gradiva v spisu, na katerem sta temeljili njuni predlagani uvrstitvi na seznam, nista mogli biti prepričani, da so njuna stališča popolna.

76. Prav tako ni bil Svet tisti, ki je lahko odločil, katere informacije so bile pomembne za namen pripomb bank.[39] To, da predlogi – razen sklicevanja na družbo SIG v tretjem predlogu v primeru Bank Saderat Iran – ki niso bili posredovani pravočasno, niso vsebovali informacij, ki bankama ne bi bile že poznane, ne more upravičiti njihovega nerazkritja ali zamud pri njihovem posredovanju. Banki tega nista mogli vedeti, dokler predlogov nista videli.

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

37 — Sodbi Svet/Fulmen in Mahmoudian (C-280/12 P, EU:C:2013:775 (v nadaljevanju: Fulmen), točka 60) in Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 99).

38 — Zdi se, da se v obravnavanih zadevah s predlogi uvrstitve ne porajajo vprašanja zaupnosti, ki bi lahko upravičila oklevanje glede njihovega posredovanja. Vsebujejo le informacije o razlogih za uvrstitev bank, kot so navedeni v izpodbijanih sodbah (točki 49 in 51 zgoraj; glej dalje točko 147 in naslednje spodaj).

39 — Ne izključujem možnosti, da se Svet odloči sklicevati le na nekatere informacije v spisu, če je ocenil, da zadostujejo za utemeljitev obrazložitve za uvrstitev bank. Vendar bi šlo v tem primeru za kršitev pravice bank do obrambe, če bi se Svet pozneje, v primeru sodnega izpodbijanja, odločil sklicevati na druge informacije, ki niso bile razkrite in glede katerih banki torej nista imeli priložnosti za podajo pripomb.

77. Končno, iz sodne prakse, ki jo navaja Svet sam, je razvidno, da „mora Svet […] na podlagi zahteve zainteresirane stranke omogočiti dostop do vseh nezaupnih upravnih dokumentov v zvezi z zadevnim ukrepom“,[40] Svet pa je v tožbenih predlogih na prvi stopnji navedel, da sta banki zahtevali nadaljnje informacije o spisu. Menim, da „načelo soglasja organa izvora“, na katero se je Svet skliceval v teh tožbenih predlogih, ni pa ga uveljavljal v pritožbi, za namen spoštovanja pravice do obrambe subjekta, katerega sredstva naj bi se zamrznila, ne more prenesti lastnosti zaupnosti na dokument, katerega edina vsebina se nanaša na ravnanje ali domnevno ravnanje zadevnega subjekta. Taka vsebina v odnosu do tega subjekta ne more biti zaupna.

78. Zato menim, da trditev Sveta v tem pogledu ni prikazala napačne uporabe prava v izpodbijanih sodbah.

Napake pri presoji, ki jo je opravil Svet

79. V okviru prvega tožbenega razloga na prvi stopnji sta banki trdili, da Svet ni opravil dejanske presoje okoliščin primera, temveč le sprejel predloge, ki so jih predložile države članice, ta napaka pa je vplivala tako na prvotno presojo kot na redno ponovno preučitev omejevalnih ukrepov.

80. V zvezi s to trditvijo[41] je Splošno sodišče poudarilo, da se mora Svet prepričati o upravičenosti izpodbijanih aktov. Pri sprejetju prvega akta mora preučiti upoštevnost in utemeljenost informacij in dokazov, ki mu jih je predložila država članica v smislu člena 23(2) Sklepa 2010/413. Pri sprejetju poznejših aktov, ki se nanašajo na isti subjekt, mora ponovno preučiti nujnost ohranitve ukrepov ob upoštevanju stališč tega subjekta. V obravnavanih zadevah ni nič kazalo na to, da je Svet pred sprejetjem prvih aktov o uvrstitvi bank preveril upoštevnost in utemeljenost predloženega gradiva; nepravilne trditve glede državnega lastništva namreč kažejo, da tako preverjanje ni bilo opravljeno. Tako „Svet pri sprejetju Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010 ni spoštoval obveznosti preučitve [upoštevnosti] in utemeljenosti podatkov in dokazov, ki se nanašajo na tožečo stranko in so mu bili predloženi, zaradi česar so ti akti nezakoniti“. Vendar je Svet v poznejših aktih popravil nepravilne trditve in odgovoril na stališča bank ter izkazal, da je ponovno preučil okoliščine ob upoštevanju teh stališč.

81. Vendar Splošno sodišče ni podrobno navedlo, na katerih razlogih za razglasitev ničnosti iz člena 263, drugi odstavek, PDEU (nepristojnost, bistvena kršitev postopka, kršitev Pogodb ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njuno uporabo, ali zloraba pooblastil) je utemeljilo svojo ugotovitev, da so prvi akti nezakoniti. Stranke so na zahtevo Sodišča v pritožbenem postopku predstavile svoja stališča v zvezi s tem.

82. Svet navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem ko je navedlo, da mora pri sprejetju prvega akta, s katerim so uvedeni omejevalni ukrepi, presojati upoštevnost in utemeljenost informacij in dokazov, ki so jih predložile države članice. Kakšno gradivo bi moralo biti predloženo v dokaz, da je prišlo do takega preverjanja? Dalje, dokazi, da banki podpirata iransko širjenje jedrskega orožja, so izhajali iz zaupnih virov, do katerih člani Sveta kot celote niso imeli dostopa; takega preverjanja niso mogli opraviti in ugotovitev, da tega niso storili, torej ni pomembna.

83. Svet v zvezi s pravno podlago za razglasitev ničnosti ugotavlja, da je tožbeni zahtevek bank temeljil na razlogih, ki spadajo v okvir „bistvene kršitve postopka“. Vendar pri napaki, ki jo je ugotovilo Splošno sodišče, ni šlo za kršitev obveznosti obrazložitve ali pravice do obrambe ali do učinkovitega sodnega varstva. Teh pravic ni mogoče uporabiti pred sprejetjem prvega sklepa o zamrznitvi sredstev; nujno je

40 — Sodba Bank Melli Iran/Svet (T-390/08, EU:T:2009:401, točka 97).

41 — Glej sodbi Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 97 do 104) in Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 91 do 98).

ohraniti učinek presenečenja, ki je ključen za učinkovitost ukrepa.[42] Pravici do obrambe in do učinkovitega sodnega varstva je mogoče kršiti le po sprejetju takega sklepa. Tako ali tako pa Sveta ne zavezuje nikakršna „bistvena postopkovna zahteva“, da presodi upoštevnost in utemeljenost podatkov, ki so mu bili predloženi v podporo predlogu za naložitev omejevalnih ukrepov.[43]

84. Banki navajata, da Splošno sodišče ni ugotovilo, da mora iz spisov izhajati, da so bila opravljena preverjanja – ampak je ugotovilo le, da iz njih to ne izhaja. Svet ne zanika, da mora preučiti upoštevnost in utemeljenost podatkov in dokazov, ki so mu predloženi, niti tega, da ni opravil preverjanj; trdi, da tega ni mogel storiti zaradi skrbi za zaupnost. Splošno sodišče se je pri ugotovitvi, da Svet ni opravil nikakršnega dejanskega preverjanja, sklicevalo na neobstoj dokazov o tem. Če so domnevni dokazi izhajali iz zaupnih virov, do celote katerih Svet ni imel dostopa, je jasno, da niso mogli biti preverjeni. Banki sta bili tako uvrščeni na podlagi dokazov, ki jih avtor sklepa ni poznal in ki niso bili dani na voljo ne njima ne Sodišču.

85. V zvezi s pravno podlago za razglasitev ničnosti banki menita, da je Svet s tem, da ni presodil upoštevnosti in utemeljenosti informacij in bremenilnih dokazov, (i), storil očitno napako pri presoji in/ali kršil njuno pravico do obrambe (kršitev pravnega pravila v zvezi z uporabo Pogodb) in (ii), ni predhodno presodil predloga uvrstitve (bistvena kršitev postopka).

86. V skladu s členoma 20(1)(b) in 23(2) Sklepa 2010/413 je Svet odgovoren za uvrstitev tistih, katerih sredstva je treba zamrzniti. Te odgovornosti ne more prenesti na države članice. Svet in države članice morajo lojalno sodelovati in zagotoviti, da so osebe, ki izpolnijo pogoje, vendar samo te osebe, uvrščene v Prilogo II. Napaka v postopku evalvacije, ki je potreben za uporabo teh členov, pomeni kršitev pravnega pravila v zvezi z uporabo Pogodb.

87. Obveznost Sveta bi bilo treba presojati tudi ob upoštevanju sodbe Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518), zlasti obveznost iz točk 114 in 115 te sodbe, (i), da pri odločitvi o ohranitvi vpisa na seznamu po pripombah navedenega posameznika „skrbno in nepristransko preizkusi […] utemeljenost zatrjevanih razlogov [za uvrstitev subjekta ali posameznika]“ in (ii), da preuči, ali naj se od odbora za sankcije ZN in prek njega članice OZN, ki je predlagala uvrstitev, zahteva posredovanje informacij ali dokazov ne glede na to, ali so zaupni, da se pristojnemu organu Unije omogoči izpolnitev te obveznosti skrbne in nepristranske presoje. Vsaj nekaj tega gradiva mora biti pozneje na voljo sodišču Unije, tako da se lahko v okviru „nadzora zakonitosti razlogov, na katerih temelji odločba o vpisu ali ohranitvi imena na seznamu“ „prepriča, da ta odločba, ki je za to osebo posamični akt, temelji na dovolj trdni dejanski osnovi“. Iz točke 118 te sodbe je razvidno, da so te obveznosti „procesna jamstva“; torej morajo biti temeljne procesne zahteve iz člena 263 PDEU. Za napako, ki jo ugotovi Splošno sodišče, je treba šteti, da spada v okvir istega pravnega razloga za razglasitev ničnosti kot kršitve obveznosti, na katere se je sklicevalo Sodišče v sodbi Kadi II.

88. Vendar je po navedbah bank v zadevi Europäisch-Iranische Handelsbank/Svet[44] podprto drugačno sklepanje, da je Svet dolžan presoditi informacije in dokaze, ki so mu bili predloženi v podporo predloga uvrstitve, in da kršitve take obveznosti pomenijo očitno napako pri presoji, ki jo je treba šteti za kršitev pravnega pravila v zvezi z uporabo Pogodb.

42 — Sodba Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461 (v nadaljevanju: Kadi I), točke od 338 do 341).

43 — Člen 3(4) Poslovnika Sveta določa: „Na začasni dnevni red se lahko uvrstijo le točke, v zvezi s katerimi je bila dokumentacija poslana članom Sveta in Komisiji najpozneje do dneva, ko se pošlje ta dnevni red.“ Ne določa pa, da so za sprejetje določenega sklepa zahtevani določeni dokumenti.

44 — Sodba Europäisch-Iranische Handelsbank/Svet (T-434/11, EU:T:2013:405, točke od 166 do 170), na katero se je skliceval Svet v vprašanju strankam (glej točko 81 zgoraj).

89. Vendar nič od zgoraj navedenega ne preprečuje sklepanja, da je bila z opustitvijo Sveta kršena pravica bank do obrambe, ki obsega obveznost, da zagotovi dostop do spisa in da seveda preveri, da so bili v spisu vsebovani minimalne zahtevane informacije in dokazi. Kršitve pravice do obrambe so kršitve splošnih pravnih načel, ki so pravna pravila v zvezi z uporabo Pogodb.

90. Komisija se ne strinja s tem, da mora iz spisa Sodišča izhajati dokaz, da je Svet pred sprejetjem zadevnih aktov preveril upoštevnost in utemeljenost predloženih dokazov. Prav tako nepravilna trditev v spisu ne more biti pokazatelj, da preverjanje ni bilo opravljeno. Iransko širjenje jedrskega orožja je po naravi tajno, tako da morajo biti zbrani dokazi strogo zaupni zaradi preprečitve ogrožanja mednarodnega sodelovanja in oseb, ki pridobivajo informacije. Ker mora Svet preverjanje teh informacij prav tako opraviti zaupno, Splošno sodišče ne more ugotoviti, da preverjanja niso bila opravljena. Poleg tega je uvrstitev bank objektivno verodostojna: sta pomembni iranski banki pod dejanskim nadzorom iranske vlade, ki sta močno prisotni v mednarodnem okolju, ne zanikata, da poslujeta z nekaterimi subjekti, ki so na seznamu, in uvrstil ju je Varnostni svet. Glede na to ni mogoče trditi, da so se predstavniki držav članic enostavno zanesli na predloge drugih držav članic, ko so sprejemali odločitve v Svetu, na kar namiguje Splošno sodišče.

91. Komisija se v zvezi s pravno podlago za razglasitev ničnosti strinja s Svetom in dodaja, da je Splošno sodišče v zadevi Europäisch-Iranische Handelsbank/Svet (T-434/11, EU:T:2013:405) podobno trditev obravnavalo pod naslovom „očitna napaka pri presoji“. Upoštevna pravna podlaga je bila torej „kršitev Pogodb ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njuno uporabo“. To, da Svet ni presojal informacij, ki so mu bile predložene v teh zadevah, ni vplivalo na pravico bank do obrambe, onemogočilo sodnega nadzora ali kršilo katerega koli institucionalnega pravila v postopku odločanja Sveta.

92. Združeno kraljestvo v zvezi s pravno podlago za razglasitev ničnosti meni, da je lahko razlog samo „kršitev Pogodb ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njuno uporabo“. Razlogovanje Splošnega sodišča se nanaša na način, kako je Svet sprejel sklep, ne pa na postopkovne vidike (kakršna sta obrazložitev ali pravica do izjave), do katerih je prišlo po njenem sprejetju. Izpodbijani akti so pravna pravila v zvezi z uporabo Pogodb. V drugih okoliščinah, ko pristojni organ napačno uporabi pravo, stori napako pri presoji dejstev ali prekorači meje svojih pristojnosti, bo odločitev razglašena na ničnо na podlagi napake pri presoji. Tako bi kakršna koli napaka pri presoji pri uvedbi omejevalnih ukrepov proti bankama pomenila kršitev pravnih pravil, s katerimi je dovoljena uvedba takih ukrepov.

93. Zdi se mi, da je treba najprej podati pojasnila glede podlage, na kateri je Splošno sodišče odločilo, da je posledica tega, da Svet ni spoštoval „obveznosti preučitve [upoštevnosti] in utemeljenosti podatkov in dokazov, ki se nanašajo na tožečo stranko in so mu bili predloženi“, da so ti prvi akti „nezakoniti“.

94. Menim, da je lahko ta podlaga samo kršitev bistvene postopkovne zahteve ali kršitev pravnega pravila v zvezi z uporabo Pogodb (v teh zadevah torej obveznosti za pravilno presojo dejstev). Zdi se, da je Splošno sodišče, s tem ko je obravnavalo vprašanje pod splošnim naslovom „kršitev obveznosti obrazložitve, pravice do obrambe in pravice do učinkovitega sodnega varstva“, štelo, da se nanaša na kršitev bistvene postopkovne zahteve.

95. Toda zdi se, da ni precedensa, v skladu s katerim bi lahko šteli, da predhodna presoja upoštevnosti in utemeljenosti informacij ali dokazov pred prvo uvrstitvijo – ki je načeloma sicer nadvse zaželena, če to dovoljujejo okoliščine – pomeni „bistveno postopkovno zahtevo“ za sprejetje odločitve. Če bi bilo tako, bi lahko kakršna koli opustitev presoje *vsega* dostopnega gradiva v podporo razlogu za sprejetje akta vodila do avtomatične razglasitve ničnosti tega akta. Zato se zdi primernejši pristop, da taka opustitev lahko znatno poveča tveganje za napako pri presoji, ki bi nato pomenila kršitev pravnega pravila v zvezi z uporabo Pogodb.

96. Drug pristop bi bil, da bi šteli, da je to, da Svet ni temeljito preveril predloženih predlogov uvrstitve, kršilo pravico bank do obrambe. V skladu z ustaljeno sodno prasko je spoštovanje pravice do izjave v vseh postopkih, ki lahko vodijo do akta, s katerim se posega v položaj osebe, temeljno načelo prava Unije, ki mora biti zagotovljeno tudi, če ni nobenih posebnih pravil, in s katerim je zahtevano, da so naslovniki odločb, ki znatno posegajo v njihove interese, postavljeni v položaj, v katerem lahko učinkovito izrazijo stališča,[45] in ta pravica je bistvena postopkovna zahteva.[46] Če Svet ni sam presodil dokazov v podporo predlogom uvrstitve, je jasno, da banki nista mogli predstaviti svojih stališč o teh dokazih.

97. Vendar to, da pred sprejetjem prvega sklepa ni bila opravljena presoja upoštevnosti in utemeljenosti dokazov, ne more logično vplivati na pravico do obrambe osebe, na katero se nanaša sklep, razen če je bila tej osebi dana pravica do izjave pred sprejetjem prvega sklepa (kar pa se v obravnavani zadevi ni zgodilo).[47] Kakšne informacije ali dokazi bi lahko bili ali bi morali biti posredovani bankama pozneje in/ali bi Splošno sodišče moralo imeti vpogled v njih, je povsem drugo vprašanje. Kot opozarja Svet, je bil za prva sklepa potreben učinek presenečenja.[48] Ko sta banki lahko izpodbijali ta sklepa, sta lahko uveljavljali kakršne koli take napake pri presoji. Na njuno pravico do obrambe torej ni vplivala nikakršna notranja hiba v predhodnem postopku odločanja.

98. Zato se mi zdi, da grajanje Splošnega sodišča s postopkovnega vidika, ker nista bili presojeni upoštevnost in utemeljenost informacij in dokazov v podporo predlogom uvrstitve, ne more pomeniti samostojnega razloga za razglasitev ničnosti zadevnih aktov. To ne pomeni, da graja ni bila upravičena, vendar bi bilo bolje šteti, da je odsotnost indikacij, da je Svet presodil upoštevnost in utemeljenost informacij ali dokazov, ki jih je imel na voljo, mogoče upoštevati pri preverjanju vsebinske kakovosti presoje Sveta.

99. Zato menim, da je utemeljena pritožbena trditev Sveta, da je Splošno sodišče napačno štelo, da je to, da ni bilo presoje upoštevnosti in utemeljenosti informacij in dokazov v podporo predlogom uvrstitve, povzročilo nezakonitost prvih aktov. Vendar ta ugotovitev ne pomeni, da je mogoče izpodbijani sodbi razveljaviti samo iz tega razloga. Problemi pomanjkanja dokazov (ali tega, da ni bilo njihove presoje) se pojavljajo tudi v naslednjem pritožbenem razlogu.

Očitna napaka Sveta pri presoji

100. Banki sta na prvi stopnji trdili, da razlogi, na katere se sklicuje Svet, ne izpolnjujejo pogojev iz Sklepa 2010/413, Uredbe št. 423/2007, Uredbe št. 961/2010 in Uredbe št. 267/2012 ter niso podprti z dokazi. Zato naj bi Svet s tem, da je na podlagi teh razlogov sprejel omejevalne ukrepe, storil očitno napako pri presoji.

101. Splošno sodišče se je v obeh sodbah[49] sklicevalo na svojo sodno prakso,[50] v skladu s katero sodni nadzor akta, s katerim so bili uvedeni omejevalni ukrepi, vsebuje presojo dejstev in okoliščin, navedenih v njegovo utemeljitev, ter preverjanje dokazov in informacij, na katerih temelji ta presoja. V primeru izpodbijanja mora Svet te dokaze in informacije predložiti, da jih sodišče Unije preveri. V tem smislu je Splošno sodišče preverjalo, ali so ti razlogi, ki niso bili preveč splošni, utemeljeni.

45 — Glej na primer sodbo Komisija/Lisrestal in drugi (C-32/95 P, EU:C:1996:402, točka 21 in navedena sodna praksa).

46 — Glej na primer sodbo Komisija/Italija (31/69, EU:C:1970:10, točka 13). Vendar lahko obstajajo izjeme – glej na primer sodbo v zadevi Parlament/Reynolds (C-111/02 P, EU:C:2004:265, točke od 57 do 60), v kateri je bilo mogoče napotitev uradnika Unije na začasno delovno mesto, ki je v diskreciji politične skupine, odpovedati, ne da bi bilo nujno uradnika zaslišati, če mu politična skupina ne zaupa več.

47 — Čeprav omenjam stališča Lorda Sumptiona v zadevi Bank Mellat proti Her Majesty's Treasury (št. 2), navedeni v opombi 21, v točki 32 in naslednjih, so bile podane v drugačnem postopkovnem okviru. Nisem pripravljena izključiti možnosti, da v povsem izjemnih okoliščinah učinek presenečenja morda ni nujen. (Primer za to je lahko, če je osumljenec že zakonito pridržan v okoliščinah, v katerih pred uvrstitvijo ne more prenesti sredstev). Vendar bo seveda za zagotovitev učinkovitosti presenečenje običajno potrebno.

48 — Glej točko 83 in opombo 42 zgoraj; glej tudi sodbo Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, točka 90).

49 — Glej sodbi Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 109 do 112) in Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 103 do 106).

50 — Sodba Bank Melli Iran/Svet (T-390/08, EU:T:2009:401, točki 37 in 107).

102. V zvezi z Bank Mellat [51] je Splošno sodišče razsodilo, da je bil razlog pod (i) (državno lastništvo, navedeno le v Sklepu 2010/413 in Izvedbeni uredbi št. 668/2010) napačen in zato ne more upravičiti omejevalnih ukrepov v teh aktih.

103. Glede razloga pod (iv) (matična družba banke FEE, ki jo je na seznam uvrstil Varnostni svet) je RVSZN 1929 upravičevala uvrstitev banke FEE na seznam le z domnevnim sodelovanjem Bank Mellat v širjenju jedrskega orožja, in to z besedami, ki v bistvu ustrezajo razlogu pod (vii) (omogočanje pretoka milijonov dolarjev za iranski jedrski program od leta 2003). Temeljil je zgolj na trditvah in se ni razlikoval od razlogov, ki se nanašajo na Bank Mellat, ter zato ni mogel upravičiti omejevalnih ukrepov zoper njo.

104. Glede razloga pod (v) (storitve za IOJE in družbo Novin) ni bilo dokazov ali informacij, da je Bank Mellat zagotavljala storitve za IOJE. Priznala je, da je opravljala storitve za družbo Novin, vendar je pojasnila, da je s tem prenehala, ko so bili proti družbi Novin sprejeti omejevalni ukrepi. Ali so take storitve podpirale širjenje jedrskega orožja v smislu Sklepa 2010/413, Uredbe št. 423/2007, Uredbe št. 961/2010 in Uredbe št. 267/2012? Postavljalo se je vprašanje, ali je banka prenehala opravljati storitve, takoj ko je izvedela ali bi lahko upravičeno posumila, da je družba Novin sodelovala pri širjenju jedrskega orožja. Svet ni predložil natančnih in konkretnih dokazov ali informacij, ki bi kazali na to, da je bila banka pred sprejetjem omejevalnih ukrepov ZN seznanjena s sodelovanjem družbe Novin. Glede poznejših obdobij sta instituciji sprejeli, da na podlagi takojšnjih navodil banke za družbo Novin niso bile opravljene nobene nove storitve razen odprta plačila, nepovezana s širjenjem jedrskega orožja. Splošno sodišče je opozorilo, da člen 20(6) Sklepa 2010/413, člen 9 Uredbe št. 423/2007, člen 18 Uredbe št. 961/2010 in člen 25 Uredbe št. 267/2012 v bistvu omogočajo odmrznitev sredstev za zapadla plačila na podlagi obveznosti, ki so jih zadevni subjekti prevzeli pred uvrstitvijo na seznam, če ni povezave s širjenjem jedrskega orožja, in štelo, da okoliščine niso upravičevale omejevalnih ukrepov proti banki. Ker omejevalni ukrepi niso bili podprti z razlogi pod (i), (iv) ali (v), je Splošno sodišče ugodilo drugemu tožbenemu razlogu Bank Mellat.

105. V zvezi z Bank Saderat Iran [52] je Splošno sodišče razsodilo, da je bil razlog pod (i) (94-odstotno državno lastništvo iz Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010, v poznejših aktih delno državno lastništvo) v zvezi s 94-odstotnim državnim lastništvom napačen, glede delnega lastništva pa nezadosten, da bi to lahko pomenilo, da je banka podpirala širjenje jedrskega orožja. Zato ni upravičeval omejevalnih ukrepov.

106. V zvezi z razlogom pod (iv) (upravljanje akreditivov družbe MEC v letu 2003) Svet ni dokazal, da so bile družbi MEC zagotovljene storitve ali da je bila banka seznanjena s tem, da je ta družba, na katero se omejevalni ukrepi leta 2003 še niso nanašali, vpletena v širjenje jedrskega orožja. Ta razlog zato ni upravičeval omejevalnih ukrepov.

107. Isto je veljalo za razlog pod (v) (storitve družbi SIG) v zvezi s Sklepom 2011/783, Izvedbeno uredbo št. 1245/2011 in Uredbo št. 267/2012. Svet ni predložil ničesar, kar bi dokazovalo, da je banka zagotavljala finančne storitve družbi SIG po sprejetju omejevalnih ukrepov proti tej družbi ali da je bila predhodno seznanjena z vključenostjo družbe v širjenje jedrskega orožja.

108. Glede razloga pod (iii) (storitve OOI in družbi IEI) je banka priznala, da sta bili OOI in družba IEI vključeni v širjenje jedrskega orožja in da je v preteklosti upravljala njune akreditive, vendar pa te storitve niso upravičevale sprejetja omejevalnih ukrepov – šlo je za običajne bančne storitve v zvezi z akreditivi, ki so jih izdale tretje banke in ki niso bile povezane s širjenjem jedrskega orožja. Zato je Splošno sodišče pozvalo Svet za informacije o akreditivih, a ta jih ni predložil. Splošno sodišče ni

51 — Sodba Bank Mellat (T-496/10, EU:T:2013:39, točke od 113 do 139).

52 — Glej sodbo Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 106 do 117).

sprejelo trditve, da tudi banka ni predložila nobenega gradiva. Svet bi moral predložiti dokaze in informacije, na katere se je skliceval. Dejstvo, da ni bilo mogoče ugotoviti, ali so trditve banke utemeljene, ji ne bi smelo biti v škodo. Ker Svet ni izpolnil svoje obveznosti glede predložitve upoštevnih dokazov in informacij, je bilo treba drugemu tožbenemu razlogu ugoditi.

109. Svet v pritožbi navaja, da je Splošno sodišče, s tem ko je ugodilo zahtevkom bank, napačno uporabilo pravo.

110. Prvič, navaja, da bi bilo treba v zvezi s tajnimi jedrskimi dejavnostmi Irana uporabiti pomisleke generalnega pravobranilca Y. Bota iz zadeve Kadi II [53] glede tega, ali bi se morala v zadevah, povezanih s terorizmom, uporabljati sodna praksa o temeljitosti sodnega nadzora nad zapletenimi gospodarskimi presojami, in glede tega, ali bi morali biti analize in viri obveščevalnih služb predmet nadzora sodišča Unije. Kadar so dokazi in informacije v podporo predlogu uvrstitve iz zaupnih virov, lahko Svet legitimno zaščiti te vire tako, da se opre na obrazložitev, ki jo je predlagala zadevna država članica, če je objektivno verjetna. Za to je šlo pri pomembnih iranskih bankah pod dejanskim nadzorom iranske vlade, ki sta prisotni v mednarodnem okolju, kar je skladno z načelom vzajemnega zaupanja med državami članicami ter med njimi in institucijami Unije, ter z načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU.

111. Svet nato navaja sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice: „pravica do razkritja upoštevnih dokazov ni absolutna. V danem kazenskem postopku so lahko nasprotujoči si interesi – kot so nacionalna varnost ali potreba po zaščiti prič, ki jim grozijo represalije, ali zaščita tajnosti policijskih metod preiskave kaznivega dejanja – ki jih je treba primerjati s pravicami obtoženih […]. V nekaterih primerih je morda potrebno, da se določeni dokazi ne razkrijejo obrambi zaradi zaščite temeljnih pravic drugega posameznika ali zaradi zaščite pomembnega javnega interesa“. [54] Ta navedba se je nanašala na kazenski postopek in bi se morala toliko bolj uporabljali za omejevalne ukrepe, ki so zgolj previdnostni ukrepi. Če bi razkrili zaupne dokaze, bi lahko bilo ogroženo življenje ali varnost posameznikov in uporabljene metode. Če informacije zaupno priskrbi tretja država, je treba ohraniti mednarodno sodelovanje.

112. Svet dalje meni, da Splošno sodišče pri presoji upravičenosti ni dovolj upoštevalo teže resolucij VS ZN. V sodbi Kadi I je Sodišče poudarilo, da „[mora Unija] pripisati poseben pomen temu, da sprejetje resolucij – s strani Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja te listine – v skladu s členom 24 Ustanovne listine Združenih narodov pomeni izvrševanje poglavitne pristojnosti, ki jo ima ta mednarodni organ za ohranjanje miru in varnosti v svetovnem merilu […]“. [55] Kot je v zvezi z bojem proti terorizmu v zadevi Kadi II poudaril generalni pravobranilec Y. Bot, je potrebno „prej kot nezaupanje […] zaupanje in sodelovanje“ med Unijo in Združenimi narodi, ki so jim skupne iste vrednote v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic. [56] Te ugotovitve so v skladu s členoma 3(5) ter 21(1) in (2)(c) PEU in Izjavo št. 13 z dne 13. decembra 2007.

113. Svet nato podaja konkretne navedbe glede vsake od izpodbijanih sodb.

53 — Sklepni predlogi v zadevi Komisija/Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:176 (v nadaljevanju: Kadi II), točka 66).

54 — Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 16. Februarja 2000 v zadevi Jasper proti Združenemu kraljestvu (pritožba št. 27052/95, točka 52).

55 — Sodba Kadi I (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 294).

56 — Sklepni predlogi v zadevi Kadi II (C.584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:176, točka 85).

114. V zadevi Bank Mellat je Splošno sodišče najprej napačno štelo, da mora biti razlog pod (iv) (matična družba banke FEE, ki je bila na seznam uvrščena z RVSZN 1929) ločen od drugih razlogov v zvezi z Bank Mellat. Kar je pomembneje, Splošno sodišče, s tem ko je stališče Varnostnega sveta o tem, da je Bank Mellat omogočala transakcije za iranske subjekte, vključene v jedrski, raketni in obrambni program, zavrnilo, češ da gre zgolj za domnevo, ni upoštevalo sodne prakse o odnosu med pravom Unije in resolucijami VS ZN ter določb Pogodb Unije. Ugotoviti bi moralo, da jasno stališče Varnostnega sveta dovolj upravičuje omejevalne ukrepe Unije proti Bank Mellat.

115. Glede ugotovitve, v skladu s katero razlog pod (v) (bančne storitve za družbo Novin) ni upravičeval izpodbijanih aktov, ker je banka prekinila sodelovanje, ko je izvedela za uvrstitev družbe Novin na seznam, Svet navaja, da zagotavljanje storitev družbi Novin, ko je bila vključena v razvijanje iranskega širjenja jedrskega orožja, kaže na verjetnost, da bo banka v prihodnje take storitve zagotavljala drugim, ki opravljajo enake dejavnosti. Preventivna zamrznitev sredstev je bila zato upravičena, ne glede na to, ali je banka dejansko seznanjena s tem, da bi ti subjekti sodelovali v teh dejavnostih ali da bi bile v zvezi z njimi uporabljene nudene storitve. Storitve družbi Novin so pomenile podporo iranskemu širjenju jedrskega orožja v smislu Sklepa 2010/413, Uredbe št. 961/2010 in Uredbe št. 267/2012, ki jih je Splošno sodišče razlagalo pretirano ozko. S tem je tudi nadomestilo presojo Sveta glede dejstev, ki upravičujejo uvedbe zamrznitve sredstev, s svojo presojo, kar je v nasprotju z njegovo lastno sodno prakso. [57]

116. V primeru Bank Saderat Iran Svet navaja, da je Splošno sodišče ravnalo napačno, ko ni upoštevalo RVSZN 1803, s katero je bilo državam naloženo, „naj pozorno spremljajo poslovanje finančnih ustanov na svojih ozemljih […], zlasti z […] Bank Saderat ter [njenimi] podružnicami in hčerinskimi družbami v tujini, da ne bi tako prispevali k dejavnostim, ki omogočajo širjenje jedrskega orožja ali razvoj sistemov za dobavo jedrskega orožja, kot je navedeno v Resoluciji 1737 (2006)“. Obstajati je moral dober razlog, da se je štelo, da banka prispeva k iranskemu širjenju jedrskega orožja, toda Splošno sodišče ni priznalo tega dejstva.

117. Dalje, že sam razlog pod (iii) (upravljanje akreditivov za OOI in družbo IEI, ko sta obe že bili na seznamu ZN in Unije) je zadostoval za upravičenje omejevalnih ukrepov. Akreditivi za blago, ki sta ga izvažali OOI in družba IEI, bi lahko bili posredno pomembni za iransko širjenje jedrskega orožja. Zato je napačno šteti, da upravljanje izvoznih akreditivov za subjekte s seznama ne bi moglo upravičiti uporabe določb o zamrznitvi sredstev proti banki. Splošno sodišče je ponovno uporabilo pretirano ozko razlago in s svojo presojo nadomestilo presojo Sveta. Vsekakor pa bi bilo treba – ker je Svet navedel obdobje, ko je banka upravljala akreditive (marec 2009), in zadevne subjekte, ki so na seznamu (OOI in družba IEI), ter ker se tem dejstvom ni oporekalo – zahtevati predložitev nadaljnjih informacij od banke, in ne od Sveta.

118. Komisija poudarja, da je treba na ravnanje bank gledati celovito. Uvrstitve so bile obravnavane na ravni Varnostnega sveta in Svet mora spoštovati tako usmeritev. Splošno sodišče ni moglo zgolj upoštevati dokazov Sveta o konkretnih transakcijah, ne pa dejstva, da se je zdelo ravnanje bank na mednarodni ravni sumljivo v povezavi z iranskim širjenjem jedrskega orožja. Odločitev o omejevalnih ukrepih je bila sprejeta kot odgovor na nadaljevanje iranskega jedrskega programa brez sodelovanja z MAAE. Sredstva številnih iranskih bank so bila zamrznjena iz razloga, ker bo Iran uporabljal bančne storitve za plačilo uvoženega materiala in tehnologije. Verjetno je, da se iranski uvoznik za akreditiv obrne na iransko mednarodno banko. Če se taki banki prepreči dostop do večjega trga, to služi cilju mednarodne skupnosti. Splošno sodišče ni upoštevalo politične diskrecije Sveta pri določitvi resnosti grožnje in izbiri sredstev za njeno preprečitev.

57 — Glej sodbo People's Mojahedin Organization of Iran/Svet (T-256/07, EU:T:2008:461, točka 138 in navedena sodna praksa).

119. V zvezi z Bank Mellat Komisija navaja, da prejšnje zagotavljanje storitev družbi Novin jasno kaže, da lahko banka zagotavlja storitve uvoznikom, ki sodelujejo pri razvoju in širjenju jedrskega orožja. Svet mora biti sposoben preprečiti bodoče zagotavljanje takih storitev, ne da bi bilo treba dokazati neposredno povezavo med konkretnimi storitvami ali transakcijami in širjenjem jedrskega orožja. Pri tehtanju pravic subjektov s seznama in interesov varnosti Unije mora imeti Svet nekaj diskrecije pri odločanju, ali zagotavljanje finančnih storitev pomaga subjektom s seznama pri dejavnosti širjenja jedrskega orožja.

120. V zvezi z Bank Saderat Iran Komisija ugotavlja, da banka priznava, da je zagotavljala storitve vsaj OOI in družbi IEI, ki sta vključeni v širjenje jedrskega orožja; tako je izpolnjeno merilo iz člena 23(2)(a) Uredbe št. 267/2012 („[podpirajo dejavnosti] Irana, ki so nevarne z vidika širjenja jedrskega orožja“). Ni treba dokazovati, da so bile konkretne storitve ali transakcije neposredno povezane s takimi dejavnostmi; ni verjetno, da so sredstva in premoženje subjektov, za katere se ve, da so vključeni v širjenje jedrskega orožja, prikazani ločeno, tako da bi se razlikovale jedrske in druge dejavnosti. Kot je v zadevi Bank Mellat [58] navedlo Splošno sodišče, mora tuja finančna institucija prekiniti odnos s stranko takoj, ko upravičeno sumi, da ta stranka sodeluje v širjenju jedrskega orožja, je z njim neposredno povezana ali ga podpira.

121. Združeno kraljestvo se strinja z institucijama in navaja, da je Splošno sodišče ravnalo napačno, ker ni uporabilo podobnega pristopa kot v zadevi Bank Melli Iran. [59] Plačila v vsaki zadevi (štipendije in stroški organov za jedrski razvoj in raziskave, ki so upravičevali uvrstitev Bank Melli Iran, in upravljanje akreditivov za organe obrambne in elektroindustrije v tej zadevi) so bila opravljena po uvrstitvi zadevnih subjektov na seznam. Združeno kraljestvo tudi ugotavlja, da je bila potreba po tehtanju skrbi v zvezi z varnostjo in zagotovitve, da so sklepi institucij Unije primerni in utemeljeni, izpostavljena v zadevi Fulmen. [60]

122. Banki navajata, da Svet ne zatrjuje, da so bile trditve podprte z dokazi, ampak da mu utemeljitve ali dokazov ni treba predložiti. Prav tako navajata, da se ne izpodbija nezadostnost razloga pod (i) v obeh zadevah (nadzor države). Dalje, Svet ne more trditi, da Splošno sodišče ni ustrezno upoštevalo zaupnih virov za bistvene dokaze, ker se na prvi stopnji ni skliceval na zaupnost. Trditev, da je z načeloma zaupanja in sodelovanja med institucijami in državami članicami Svetu dovoljeno, da se sklicuje na posamično državo članico, ki ga obvesti, da obstajajo dokazi, je v nasprotju z vladavino prava. Vsaka od bank v zvezi s tem navaja šest nadaljnjih točk.

123. Prvič, obveznost Sveta za predložitev dokazov izhaja iz pravice do učinkovitega sodnega varstva. Ustrezen sodni nadzor nad vsebinsko zakonitostjo odločbe o uvrstitvi vsebuje presojo resničnosti dejstev, dokazov in informacij, na katerih temelji, in ne le abstraktne verjetnosti. [61]

124. Drugič, prevalitev dokaznega bremena na sankcionirani subjekt temu nalaga, da dokaže obstoj negativnih dejstev, kar je znatno in neustrezno odstopanje od sodne prakse Sodišča.

125. Tretjič, načelo lojalnega sodelovanja od držav članic zahteva, da so poštene do Sveta in da je Svet odkrit in pošten v sodnem postopku.

58 — T-496/10, EU:T:2013:39, točka 125.

59 — Sodbi Bank Melli Iran/Svet (T-35/10 in T-7/11, EU:T:2013:397, točke od 143 do 149).

60 — Sodba Fulmen, C-280/12 P, EU:C:2013:775.

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

126. Četrtič, stališče Sveta pomeni, da se eni sami državi članici zaupa presoja, ali obstajajo veljavni in zanesljivi dokazi o ravnanju, ki izpolnjuje merila za uvrstitev na seznam. To je norčevanje iz zahteve, da mora Svet pri naložitvi omejevalnih ukrepov ravnati soglasno,[62] in iz očitne potrebe, da avtor sklepa ravna na podlagi dokazov, v katere lahko vpogleda in jih oceni. Delegiranje te funkcije na eno državo članico je odpoved odgovornosti, je očitno protizakonito in ni dovoljeno (še manj pa zahtevano) z načelom lojalnega sodelovanja.

127. Petič, potreba po varstvu zaupnih informacij lahko upraviči to, da se dokazi ne posredujejo strankam ali njihovim odvetnikom. Ne more pa upravičiti tega, da se dokazi, na katere se sklicuje Svet, ne razkrijejo Sodišču, ki odloča o zahtevi za razglasitev ničnosti. Svet je šel veliko dlje kot Evropsko sodišče za človekove pravice v zadevi Jasper.[63] Ni pomembno, da v Poslovniku ni izrecno določeno, da sodišče Unije upošteva dokaze, ki niso bili posredovani strankam ali njihovim odvetnikom; pravila je treba razlagati ob upoštevanju obveznosti zaupnosti v primarnem pravu, ki zavezuje vse institucije Unije, vključno s Sodiščem.[64] Sodišče torej lahko ima vpogled v zaupne dokaze, ne pa tudi stranke ali njihovi odvetniki.

128. Šestič, Svet ne more enostavno trditi, da obstajajo skrbi v zvezi z varnostjo; navesti mora zadostne podrobnosti, da lahko Sodišče presodi, da obstajajo in upravičujejo omejitev procesnih pravic. V nacionalnem okviru mora pristojni organ, ki se na varnostne premisleke sklicuje zaradi upravičenja nepopolnega razkritja, dokazati, da bi sicer bila ogrožena varnost; ni domneve o obstoju in utemeljenosti uveljavljanih razlogov.[65] Po analogiji mora isto veljati za Svet.

129. Banki v odgovoru Združenemu kraljestvu navajata, da so okoliščine v zadevi Bank Melli Iran (T-35/10 in T-7/11, EU:T:2013:397) različne od tistih v njunih zadevah. V tej zadevi je Splošno sodišče kot nesporno ugotovilo, da je tožeča stranka opravljala plačila za račun IOJE in da plačilo celo relativno nizkih štipendij za pridobitev izobrazbe s tega področja pomeni – ker je visoko usposobljeno osebje bistvenega pomena za raziskovanje in razvoj na jedrskem področju – podporo tem dejavnostim. V obravnavanih zadevah podobne ugotovitve glede dejanskega stanja niso bile mogoče, saj Svet ni predložil nobenih podrobnosti. Glede sklicevanja na zadevo Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775) banki menita, da točke od 57 do 83 sodbe v tej zadevi potrjujejo njuno stališče, še zlasti točka 78: „Ker je pristojni organ Unije zavrnil predložitev dokazov pred sodiščem Unije, se mora slednje […] opreti zgolj na dokaze, ki so mu bili predloženi“.

130. V zvezi z razlogom pod (iv) (matična družba banke FEE, ki je bila na seznam uvrščena z RVSZN 1929) Bank Mellat v svoji zadevi navaja, da je zahteva, da sodišče Unije ustrezno upošteva Združene narode, sodišča ne more odvezati tega, da preizkusi zakonitost aktov Unije. Sodišče mora ob upoštevanju temeljih pravic na podlaga prava Unije zagotoviti popoln nadzor katerega koli ukrepa Unije za izvajanje resolucij Varnostnega sveta, sprejetih na podlagi VII. poglavja Ustanovne listine Združenih narodov.[66] Dalje, Varnostni svet se ni odločil za uvrstitev Bank Mellat na seznam. Svet ni izvajal sankcij ZN in potreben je popoln nadzor nad dejanskim stanjem, ki je podlaga za uvrstitev. Upoštevnost stališč Varnostnega sveta je treba presojati v tem okviru. Prav tako ni nobenih dokazov, da se je Svet oprl na ta stališča. Razlog pod (v) je zgolj to, da je Bank Mellat matična družba banke FEE, ki pa je uvrščena na seznam; nobenega sklicevanja ni na splošno stališče Varnostnega sveta o Bank Mellat.

62 — Člen 31(1) PEU.

63 — Navedena v opombi 54.

64 — Sodba Adams/Komisija (145/83, EU:C:1985:448, točka 28).

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

66 — Sodba Kadi I (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 283 do 285, 299, 303, 304, od 306 do 308 in 326).

131. V zvezi s prvim delom razloga pod (v) (storitve za IOJE) banka zavrača trditev, da načelo lojalnega sodelovanja Svetu omogoča, da se brez preverjanja sklicuje na nerazkrite dokaze, ki jih je predložila ena sama država članica. Na podlagi člena 4(3) PEU morajo institucije sodelovati z nacionalnimi organi zgolj tako, da jim pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.[67] Če bi se bilo mogoče sklicevati na to določbo, da bi se obšla pravica do obrambe ali pravica do popolnega sodnega nadzora, bi institucije dejansko pomagale državi članici, da bi zanikala svoje obveznosti iz Pogodb. Načelo lojalnega sodelovanja zahteva, da države članice sodelujejo z institucijami v podporo delovanju Unije in za zagotovitev skladnosti s temeljnimi pravicami, ne pa za oviranje njihovega pravilnega delovanja. Obstaja primarna dolžnost držav članic, podpirati cilje Unije, in kvečjemu sekundarna dolžnost institucij, da podpirajo nacionalne politike, ki niso v nasprotju s politikami Unije. Sklicevanje Sveta na nedokazane informacije ene same države članice za sprejetje sankcij v celotni Uniji nasprotuje pravici do popolnega nadzora nad zakonodajo Unije glede skladnosti z vsemi temeljnimi pravicami, zagotovljenimi s pravom Unije. V takih okoliščinah bi načelo dejansko spodkopalo primarnost prava Unije nad nacionalnim pravom.

132. V zvezi z drugim delom razloga pod (v) (storitve družbi Novin) Svet, prvič, ne more izpodbijati presoje dejstev, ki jo je opravilo Splošno sodišče, ali od tega sodišča zahtevati, da nadomesti presojo, ki jo je opravil sam. Drugič, „samo nevarnost, da bi lahko zadevni subjekt v prihodnosti podpiral širjenje jedrskega orožja, ne zadostuje“.[68] Tretjič, taka nevarnost ne obstaja in podlaga za njeno zatrjevanje tudi ne. Splošno sodišče je ugotovilo, da banka ni podpirala nikakršnega širjenja jedrskega orožja. Nerazumno bi bilo sklepati, da bi banka lahko v prihodnje zagotavljala bančne storitve, ki bi pomenile tako podporo; nasprotno, ker banka prej ni podpirala iranskega širjenja jedrskega orožja, ni razloga za domnevo, da bi to počela v prihodnosti.

133. Bank Saderat Iran v zvezi z razlogoma pod (iv) (upravljanje akreditivov za račun družbe MEC v letu 2003) in (v) (finančne storitve družbi SIG) navaja, da je zavrnila trditve in da Svet ni predložil nobenih dokazov, ki bi jih podprli. Splošno sodišče je zato pravilno ugotovilo, da je šlo za očitno napako pri presoji.

134. V zvezi z razlogom pod (iii) upravljanje akreditivov za račun OOI in družbe IEI) je banka priznala, da je bila vključena poslovanje z akreditivi *v korist* OOI in družbe IEI (ki so jih izdale in plačale mednarodne banke, ki niso bile uvrščene na seznam), ne pa, da je upravljala akreditive *za* OOI in *za* družbo IEI ali bila udeležena po njuni uvrstitvi na seznam. Svet ni predložil nobenih dokazov, da to niso običajne bančne storitve, ki niso povezane s širjenjem jedrskega orožja. Zato je Splošno sodišče pravilno razsodilo, da bi moral Svet predstaviti podrobnosti, saj se je skliceval na konkretne akreditive, ki jih je domnevno upravljala banka, banki pa ne bi smelo škodovati dejstvo, da ni bilo mogoče ugotoviti, ali so trditve utemeljene. Splošno sodišče je ugotovilo, da Svet ni dokazal, da lahko „upravljanje“ akreditivov pomeni podpiranje iranskih jedrskih dejavnosti v smislu izpodbijanih aktov.

135. Od subjekta, za katerega veljajo omejevalni ukrepi, ni mogoče zahtevati, da ovrže podlago za njihovo uvedbo, temveč mora Svet dokazati svoje trditve. Res je, da mora država članica izpodbijati trditve v postopku zaradi neizpolnitve obveznosti, toda države članice morajo lojalno sodelovati za zagotovitev, da se uporabi pravo Unije. Subjekti, za katere veljajo omejevalni ukrepi, te dolžnosti nimajo. Vendar je banka prostovoljno dala na voljo informacije o svojih bančnih storitvah za OOI in družbo IEI; Svet kljub dolžnosti lojalnega sodelovanja s Splošnim sodiščem ni ravnal enako.

136. Končno, sodbe Splošnega sodišča ni mogoče razveljaviti, ker ni upoštevala stališča Varnostnega sveta, ki ni povezano s katerim koli razlogom, navedenim za uvrstitev banke; prav tako to stališče ne more pomeniti takega razloga, ker ni navedeno v obrazložitvi ali katerem koli predlogu uvrstitve in ne izpolnjuje pogojev za uvrstitev. Svet prav tako ni pojasnil, kako bi lahko na analizo Splošnega sodišča

67 — Glej tudi sodbo X (C-429/07, EU:C:2009:359, točka 21).

68 — Sodba Manufacturing Support & Procurement Kala Naft/Svet (T-509/10, EU:T:2012:201, točka 115).

vplivalo „priznanje“ tega dejstva, ki ne zagotavlja nikakršnih dokazov ali česarkoli, kar je trdil Svet. Navedba, da je moral Varnostni svet imeli dober razlog, da je štel, da banke prispevajo k iranskim jedrskim dejavnostim, je čista domneva. Obstoj takega prispevka je dejansko vprašanje, ki ga mora Svet podkrepiti z dokazi. Tudi trditev, da Varnostni svet ni uvrstil bank zaradi nasprotujočih si političnih in ekonomskih interesov, je zgolj domneva. Sklepati je mogoče, da ni bilo dokazov, ki bi upravičevali uvrstitev na seznam.

137. Ob upoštevanju teh trditev se mi zdi, da je treba obravnavati dva sklopa vprašanj.

138. Prvič, kaj bi moral storiti Svet, da bi lahko proti bankama zakonito uvedel omejevalne ukrepe? Zlasti, ali je bilo treba (kot je v bistvu štelo Splošno sodišče) dokazati konkretne primere ravnanja, ki bi v smislu meril iz Uredbe št. 423/2007, Sklepa 2010/413, Uredbe št. 961/2010 ali recimo Uredbe št. 267/2012 podpiralo širjenje jedrskih dejavnosti Irana? Ali pa je zadostovalo, kot zdaj v bistvu navaja Svet, da bi morali banki biti objektivno sposobni zagotoviti tako podporo in da je ob upoštevanju splošnega konteksta (vključno z navedbami v resolucijah VS ZN in s preteklim ravnanjem, za katerega ni treba dokazati, da je pomenilo namerno ali zavestno podporo ali da je bilo neposredno povezano z iranskim širjenjem jedrskega orožja) verjetno, da bi to storili?

139. Drugi sklop vprašanj se nanaša na dostopnost dokazov, ki podpirajo razloge, navedene za uvedbo omejevalnih ukrepov. Ni si mogoče zamisliti, da bi bili taki ukrepi upravičeni brez kakršnih koli dokazov, treba pa je upoštevati, v kakšnem obsegu je treba dokaze – zlasti še, če so zaupni – dati na voljo subjektom, za katere ukrepi veljajo, Splošnemu sodišču in tudi Svetu samemu, da bi bili izpolnjeni zahtevi po pravilni presoji dejstev in po ustreznem sodnem nadzoru te presoje.

140. V zvezi z obema sklopoma vprašanj se mi zdi, da Svet ni dokazal napačne uporabe prava, ki bi upravičevala razveljavitev izpodbijanih sodb.

141. Prvič, merila za vključitev oseb, subjektov ali organov na sezname tistih, katerih sredstva in premoženje je treba zamrzniti, so merila, ki jih je Svet naložil sam sebi. So jasna in podrobna. So dejanske narave in jih je mogoče preveriti z dejstvi. Nanašajo se na dejansko, dokazljivo ravnanje (ali položaj) zadevnih strank, ne pa na abstraktno možnost določenih vrst prihodnjega ravnanja.

142. Natančneje, določena merila[69] ne vključujejo zgolj tega, da je za nekoga navedeno, da je omogočal transakcije (kot v primeru Bank Mellat v RVSZN 1929) ali da je bil v RVSZN predlagan iz previdnosti (kot v primeru Bank Saderat – ki morda ni isti subjekt kot Bank Saderat Iran – v RVSZN 1803), če v RVSZN ali na njeni podlagi ni bilo dejanske uvrstitve na seznam zaradi zamrznitve sredstev in premoženja. Prav tako ne vključujejo zgolj tega, da bi subjekt mogel biti udeležen ali bi verjetno lahko bil udeležen v ravnanju, kakršno je opisano, ampak samo – in izrecno samo – dejstvo, da (je bilo navedeno, da) je udeležen v takem ravnanju. Končno, merila v zakonodaji Unije za vključitev na seznam tistih, katerih sredstva in finančne vire je treba zamrzniti, ne vključujejo zgolj suma ali celo utemeljene podlage za sum, da ustreza konkretnejšim merilom. Za to zadnje stališče se lahko res zdi, da nekoliko odstopa od točke 21 RVSZN 1929, v kateri je zamrznitev sredstev in virov navedena kot eden od načinov ravnanja, če ima država „podatke, ki dajejo utemeljeno podlago za sum, da bi tak[o] […] premoženje ali viri lahko prispevali k širjenju jedrskih dejavnosti Irana […]“.[70] Vendar še vedno obstaja zahteva po bistvenih informacijah. Poleg tega je drug način ravnanja, ki je v takih okoliščinah predpisan v isti točki, okrepljen nadzor finančnih transakcij, in Svet se je odločil za to opcijo.[71]

69 — Glej točko 4 zgoraj in naslednje.

70 — Glej točko 7 zgoraj.

71 — Glej na primer člen 11(1) Uredbe št. 423/2007, uvodno izjavo 21 in člen 10(1)(d) Sklepa 2010/413, člene 5(3), 12(2) in 23(1)(d) Uredbe št. 961/2010 in člene 3(5), 5(3), 18(2) in 32(1)(d) Uredbe št. 267/2012.

143. Dalje, razlogi, ki jih je navedel Svet za uvrstitev bank, so dejanske narave in jih je mogoče preveriti z dejstvi, nanašajo pa se na objektivno dokazljivo ravnanje ali položaj bank. Vendar merilom za uvrstitev, ki jih je določil sam Svet, ne ustrezajo konkretno vsi razlogi. V primeru Bank Mellat to, da je matična družba banke FEE, ki je na seznamu RVSZN, formalno ne spada v okvir katerega koli od teh meril. [72]

144. Zavzela sem že stališče, da bi bilo treba navedene razloge obravnavati kot celoto, če lahko – gledano kot celota – omogočijo medsebojno razlago in podporo. Zato menim, da Splošno sodišče pri presoji drugih, konkretnejših razlogov, ne bi smelo spregledati možnega pomena, na primer, delnega državnega lastništva Bank Saderat Iran [73] ali tega, da je Bank Mellat lastnica banke FEE, če taki elementi temeljijo na primernih dokazih ali niso sporni.

145. Vendar menim, da Splošnega sodišča ni mogoče grajati, ker iz nedokazane domneve, da je bila zgolj zaradi političnega nesoglasja v Varnostnem svetu na seznam uvrščena banka FEE, ne pa tudi Bank Mellat, ni izpeljalo sklepov glede Bank Mellat. Le če bi obstajali dejanski dokazi o razlogih za razlikovanje (ki je na prvi pogled res presenetljivo), bi moralo Splošno sodišče upoštevati take razloge.

146. Prav tako Splošnega sodišča ni mogoče grajati, ker iz tega, da sta banki zagotavljali storitve nekaterim subjektom, ki so sodelovali pri jedrskem razvoju, vendar so bili šele pozneje uvrščeni na seznam, ni sklepalo, da je verjetno, da bodo v prihodnje zagotavljali storitve drugim takim subjektom in da bi taka verjetnost, če bi obstajala, lahko upravičila omejevalne ukrepe. Po eni strani se mi zdi, da taka okoliščina (zlasti ker sta banki zanikali, da bi vnaprej vedeli za vpletenost svojih strank v jedrske dejavnosti) ne upravičuje sklepanja, da obstaja zanju večja verjetnost kot za katero koli drugo banko, da bosta v prihodnje zagotavljali take storitve; po drugi strani merilo za vključitev na seznam subjektov, katerih sredstva in vire je treba zamrzniti, vsekakor ni verjetnost zagotavljanja finančnih storitev subjektom s seznama, ampak dejansko zagotavljanje takih storitev.

147. Zato se bom posvetila drugemu obširnemu vprašanju, ki se nanaša na dostopnost dokazov, s posebnim poudarkom na njihovi morebitni zaupnosti, v zvezi s čimer ne morem sprejeti navedb Sveta.

148. Kot sem poudarila, so vsa merila za uvrstitev in vsi razlogi, ki jih je Svet navedel za uvrstitev bank, dejanski elementi, ki jih je mogoče dokazati. Nekatere od teh razlogov (kot so vključenost v mrežo, ki spodbuja jedrski program, ali zagotavljanje storitev nedoločenim subjektom) je morda težje dokazati, druge (delno državno lastništvo ali zagotavljanje storitev uvrščenim subjektom) pa lažje; vendar so načeloma vsi taki, da jih je mogoče podkrepiti z dokazi.

149. V zvezi s tem morajo razlogi za uvrstitev, če se obravnavajo skupno, ne le zadoščati za dokaz, da je izpolnjeno vsaj eno merilo za uvrstitev, ampak morajo nujno obstajati dokazi o dejanski podlagi za take razloge, ki so pomembni za to merilo ali ta merila. [74]

150. Kako, kdaj in komu morajo biti ti dokazi na voljo?

72 — Če bi bila banka FEE matična družba in Bank Mellat hčerinska družba, bi bila torej slednja „v lasti ali pod nadzorom“ subjekta s seznama (glej tudi sodbo Melli Bank/Svet, T-246/08 in T-332/08, EU:T:2009:266, točka 103). Morda je presenetljivo, da merila za uvrstitev ne vsebujejo tudi tega, da je subjekt s seznama „v lasti ali pod nadzorom“, saj je jasno, da matična družba verjetno uveljavlja znaten vpliv na ravnanje hčerinske družbe, kot se ustaljeno priznava zlasti na področju konkurenčnega prava (glej na primer sodbo Akzo Nobel in drugi/Komisija, C-97/08 P, EU:C:2009:536, točka 54 in naslednje).

73 — Položaj v zvezi z Bank Mellat je drugačen, saj se je Svet v Sklepu 2010/413 in Izvedbeni uredbi št. 668/2010 skliceval na napačno trditev, da je banka v lasti države, v poznejših aktih pa se ni skliceval na obseg državnega lastništva.

74 — Sodba Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 119).

151. Prvič, seveda je zaželeno, da so Svetu dokazi na voljo v času, ko ta organ sprejema sklep. V zvezi z tem sem navedla, da pravica bank do obrambe ni mogla biti kršena zgolj s tem, da pred sklepom o prvi uvrstitvi, ki mora praviloma imeti učinek presenečenja,[75] niso bili preverjeni dokazi.[76] Poleg tega je pri omejevalnih ukrepih, kakršni so sporni v obravnavanih zadevah, včasih (čeprav ne vedno) treba sprejeti prvi sklep hitro, na podlagi informacij, ki jih predloži država članica in ki jih Svet kot organ v času, ki je na voljo, ne more vsebinsko preveriti.

152. Vendar taki razmisleki ne morejo Sveta odvezati obveznosti skrbne in nepristranske presoje, ko ponovno preučuje ta prvi sklep zaradi potrditve.[77] Tako morajo v tem času Svetu biti na voljo primerni dokazi. Zato to, da se Svet kot celota v poznejši fazi sklicuje na dokaze, ki jih je presodila ena sama država članica (ali, v obravnavanih zadevah, največ tri, saj so bili trije predlogi uvrstitve) in ki niso bili predloženi Svetu, ne more pomeniti primerne presoje. Načeloma se Svet ne more zadovoljiti s tem, da nekritično prevzame, kar so mu prenesle države članice, ki ga sestavljajo. Svet sestavljajo posamezne države članice, toda institucija sama je ločen organ in mora izpolnjevati svoje obveznosti. Če se v obravnavanih zadevah to ni zgodilo, menim, da je to zadostna utemeljitev za razglasitev ničnosti izpodbijanih aktov zaradi očitne napake pri presoji, če so temeljili na razlogih, ki so temeljili na dokazih, ki jih Svet ni presodil.

153. Vendar Splošno sodišče svojih ugotovitev o očitni napaki pri presoji ni oprlo na konkreten razlog, da Svet sam ni presodil dokazov, temveč na to, da ne glede na to, ali je Svet imel ali presodil kakršne koli trdne dokaze, ti v postopku niso bili dani na voljo Splošnemu sodišču. Svet zdaj navaja, da ni mogel predložiti takih dokazov zaradi zaupnosti, ki je povezana s potrebo po zaščiti obveščevalnih virov, in da bi moralo Splošno sodišče upoštevati ta položaj in šteti, da trditve v predlogih uvrstitve, ki so jih podale države članice, pomenijo zadosten dokaz, če so verjetne.

154. Menim, da je tako stališče nevzdržno, prvič in zlasti zato, ker se Svet na prvi stopnji sploh ni skliceval na zaupnost podatkov ali informacij, na katerih temeljijo razlogih, na katere je oprl odločbe o uvrstitvi, čeprav sta banki v tožbenih predlogih omenjali možnost obstoja zaupnih informacij.[78] Splošnega sodišča zato ni mogoče grajati, ker se je pri odločanju o tožbenih razlogih glede očitne napake pri presoji oprlo na to, kar je imelo na voljo. Povsem upravičeno je smelo oceniti presojo Sveta na podlagi dokazov, ki jih je imelo na voljo, in dejstev, ki med strankami niso bila sporna.[79]

155. Dalje, brez nadaljnje razlage vsekakor težko sprejmem posplošeno trditev Sveta, da bi posredovanje dokazov utegnilo ogroziti tiste, ki so priskrbeli informacije, ali sredstva, s katerimi so bile pridobljene, ali da bi nespoštovanje zaupnosti informacij, ki jih je priskrbela tretja država, lahko škodilo mednarodnemu sodelovanju. V bistvu so se edini dokazi, na katere bi se Svet lahko skliceval – razen državnega lastništva ali, v primeru Bank Mellat, tega, da je matična družba banke FEE, v zvezi s čimer se zdi, da ni nikakršnih vprašanj v zvezi z zaupnostjo – nanašali na transakcije, ki sta jih dejansko ali domnevno opravili banki na določene datume za določene stranke. Svet ni z ničemer nakazal, da ne bi bilo mogoče predstaviti takih dokazov brez razkritja virov ali metod, ali zakaj bi tretja država, katere službe so pridobile dokaze, ne želela, da se razkrijejo. Poleg tega se dokazi sami (v nasprotju z načinom, na katerega so bili pridobljeni) nanašajo na zadeve, ki jih banki poznata in proti katerima se Svet torej ne more sklicevati na kakršno koli trditev o zaupnosti. Prav tako se ne more sklicevati na take trditve v odnosu do Splošnega sodišča.[80]

75 — Glej opombo 47.

76 — Točka 97 zgoraj.

77 — Sodba Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 114 in 115). Glej tudi točko 72 in naslednje mojih sklepnih predlogov v zadevi Francija/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:482).

78 — V zvezi s tem poudarjam, da pravica do posredovanja ni absolutna (glej na primer ESČP, sodbo Jasper, navedena v točki 111 in opombi 54 zgoraj; glej tudi sodbo ESČP, sodbo A. in drugi proti Združenemu kraljestvu [VS], št. 3455/05, točka 205 in naslednje, ESČP 2009, in tam navedena sodna praksa).

79 — Glej na primer sodbi Fulmen (C-280/12 P, EU:C:2013:775, točki 78 in 79) in Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točki 123 in 127).

80 — Sodba Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 125).

156. Naj v zvezi s tem, kako je Svet ocenil dejstva, ki so podlaga za razloge, navedene za uvrstitev Bank Mellat, povzamem: prvič, Svet se ni spuščal v razpravo o tem, da je Splošno sodišče zavrnilo razlog pod (vii) (omogočanje pretoka milijonov dolarjev za iranski jedrski program); drugič, predložil ni nikakršnih dokazov, da je banka zagotavljala storitve IOJE, visokemu vodstvu AIO ali osebi, ki je odgovorna za nakupe Irana (del razloga pod (v) in razlog pod(vi)); tretjič, ni ne trdil ne dokazal, da so bile družbi Novin, potem ko jo je Varnostni svet uvrstil na seznam ali potem ko je banka izvedela za sodelovanje družbe Novin pri razvoju jedrskega orožja, zagotavljane nove storitve [81] (preostanek razloga pod (v)), dejstvo, da so bile storitve zagotovljene pred tem, pa ni bilo merilo za uvrstitev in tega merila ni utemeljevalo; četrtič, brez utemeljitve razlogov pod (v) in (vi) ni bilo druge utemeljitve za razloga pod (ii) in (iii) (vključenost v mrežo, ki podpira in spodbuja iranski jedrski program in program balističnih raket, in zagotavljanje storitev subjektom s seznama ZN in Unije); petič, položaj matične družbe v odnosu do banke FEE (razlog pod (iv)) ni bil razlog, ki bi izpolnjeval merila za uvrstitev; končno, državno lastništvo (razlog pod (i)) ni izpolnilo nobenega merila za uvrstitev, bilo je samo delno (obseg lastništva pa ni kazal na „prevladujoč vpliv“ države) in tako ali tako je bilo navedeno samo v Sklepu 2010/413 in Izvedbeni uredbi št. 668/2010.

157. Zato ugotavljam, da Svet ni prikazal napačne uporabe prava Splošnega sodišča, ki bi v primeru Bank Mellat upravičevala razveljavitev izpodbijane sodbe.

158. Glede tega, kako je Svet presodil dejstva, ki so podlaga za razloge, navedene za uvrstitev Bank Saderat Iran: prvič, Svet ni predložil dokazov ali podrobnejših informacij, ki se nanašajo na storitve, ki jih je banka domnevno zagotavljala OOI oziroma družbam IEI, MEC ali SIG (razlogi pod (iii), (iv) in (v)); drugič, brez utemeljitve teh razlogov ni bilo druge utemeljitve za razlog pod (ii) (zagotavljanje storitev subjektom, ki opravljajo storitve za iranski jedrski program in program balističnih raket, vključno s subjekti, ki so na seznamu RVSZN 1737); končno, državno lastništvo (razlog pod (i)) ni izpolnilo nobenega merila za uvrstitev in zanj je bilo v Sklepu 2010/413 in Izvedbeni uredbi št. 668/2010 nepravilno navedeno, da znaša 94 % (obseg lastništva pa ni kazal na „prevladujoči vpliv“ države).

159. Zato ugotavljam, da Svet ni prikazal napačne uporabe prava Splošnega sodišča, ki bi v primeru Bank Saderat Iran upravičevala razveljavitev izpodbijane sodbe.

160. Trditve Sveta o napačni uporabi prava Splošnega sodišča v njegovi analizi tožbenih razlogov bank v zvezi z očitno napako pri presoji bi zato v celoti zavrnila.

Dokazi v zvezi z Bank Saderat Iran (nasprotna pritožba Bank Saderat Iran)

161. Splošno sodišče je v točki 95 izpodbijane sodbe navedlo, da „spis ne vsebuje ničesar, kar bi nakazovalo, da je Svet preveril upoštevnost in utemeljenost elementov, ki se nanašajo na tožečo stranko ter so mu bili predloženi pred sprejetjem Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010“. V točki 96 je nato menilo, da je „Svet pri sprejetju poznejših izpodbijanih aktov ponovno preizkusil okoliščine primera ob upoštevanju stališč tožeče stranke, ker je popravil navedbo glede udeležbe iranske države v njenem kapitalu in ker se je izrekel o njeni utemeljitvi glede dejavnosti v zvezi z akreditivi“.

162. Bank Saderat Iran v nasprotni pritožbi navaja, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, s tem ko je štelo, da informacije, na katere je Svet oprl Sklep 2010/413 in Izvedbeno uredbo št. 668/2010, vsebujejo „element[e], ki se nanašajo na tožečo stranko“, glede katerih je možna presoja. Zato je nato napačno ugotovilo, da neobstoj presoje teh dokazov ne spodkopava poznejših ukrepov. Banka je na prvi stopnji poudarila, da Svet presoje ni oprl na dokaze, ampak zgolj na predloge

81 — Zdi se, da Svet ne izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča o plačilu dolgovanih zneskov na podlagi instrumentov, ki so bili izdani *pred* sprejetem omejevalnih ukrepov proti družbi Novin.

uvrstitve, tako da v zvezi z njo ni moglo biti presoje kakršnih koli dokazov. Vendar je Splošno sodišče oprlo točko 95 izpodbijane sodbe na napačno predpostavko, da ni dokazov, ki jih je mogoče presoditi. Dejansko Svetu niso bili predloženi nobeni dokazi in v pritožbi priznava, da nobenih ni pregledal, saj so bili vsi morebitni dokazi zaupni. Zato bi bilo treba že samo iz tega razloga prvega in poznejše akte razglasiti za nične.

163. Svet priznava, da če ne bi bilo sploh nobenih informacij ali dokazov o uvrstitvi banke na seznam, ne bi mogel opraviti presoje. Vendar je nekaj informacij in dokazov bilo na voljo in jih je Svet lahko presodil. Vprašanje, ali so bili informacije in dokazi zadostni ali dovolj utemeljeni, da upravičijo uvrstitev banke, je ločeno od vprašanja, ali bi Svet lahko opravil prvotno presojo in ali je bila opravljena poznejša ponovna preučitev. Zato tudi če je iz informacij in dokazov, ki so bili na voljo, sledil napačen sklep, to ne pomeni, da ne bi bilo mogoče opraviti prvotne presoje ali poznejše ponovne preučitve. Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, s tem ko je ugotovilo, da je Svet ponovno preučil okoliščine uvrstitve banke, preden je proti njej sprejel poznejše ukrepe.

164. Menim, prvič, da ta del nasprotne pritožbe Bank Saderat Iran ni dopusten, saj v nasprotju s členom 178(1) Poslovnika Sodišča ni namenjen delni ali popolni razveljavitvi odločitve Splošnega sodišča, namreč izreka izpodbijane sodbe. Kar banka izrecno zahteva od Sodišča, je, naj razveljavi to sodbo „v delu, ki se nanaša na napačno ugotovljene razloge […]“. Tako oblikovana pritožba ni dopustna.[82]

165. S točko 1 izreka izpodbijane sodbe so bili razglašeni za nične vsi ukrepi (prvi in poznejši), katerih razglasitev ničnosti je v delu, v katerem so se nanašali nanjo, predlagala banka. Banka ne izpodbija razglasitve ničnosti, prav tako pa njena trditev – tudi če bi bila sprejeta – ne bi mogla imeti tega učinka. Vse, kar želi banka v tem delu nasprotne pritožbe,[83] je priznanje, da bi bilo ukrepe mogoče razglasiti za nične zgolj iz razloga, ker Svet ni pregledal dokazov.

166. Vsekakor menim, da se banka tu osredotoča na terminološko podrobnost – morda celo na ne prav posrečen prevod. V francoski jezikovni različici izpodbijane sodbe (ki je, kot je znano, različica, v kateri je bila sodba sestavljena in obravnavana) je uporabljen splošnejši izraz „éléments“ („elementi“), angleška pa uporablja izraz „evidence“ (dokazi). Karkoli je že storil ali česarkoli že ni storil Svet, pa je jasno, da mu je bilo gradivo predloženo pred sprejetjem Sklepa 2010/413 in Izvedbene uredbe št. 668/2010. V tej fazi bi bili morali biti presojani upoštevnost in utemeljenost tega gradiva. Splošno sodišče je ugotovilo, da nista bili. V zvezi s tem se ne zdi pomembno razlikovanje med dokazi in (še ne) dokazanimi trditvami. Splošno sodišče je enostavno sklenilo, da Svet ni izpolnil svoje obveznosti, da preveri upoštevnost in utemeljenost tega, kar mu je bil predloženo. Splošno sodišče, s tem ko je sprejelo, da je Svet pri ponovni preučitvi zadeve upošteval naknadne pripombe banke, nikakor ni predpostavljalo, da je prejšnje gradivo pomenilo dokaze, v ozkem smislu, ki se nanašajo na tožečo stranko.

167. Zato bi zavrnila ta razlog nasprotne pritožbe.

82 — Glej na primer sodbo Al-Aqsa/Svet in Nizozemska/ Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točke od 43 do 47 in navedena sodna praksa).

83 — Točka 2 izreka izpodbijane sodbe se izpodbija v drugem delu nasprotne pritožbe (glej točko 168 in naslednje spodaj). Res je, da je v točki 3 izreka navedeno, da se „[v] preostalem […] tožba zavrne“, vendar po eni strani ne morem najti „preostanka“, ki bi ga bilo razen točk 1 in 2 mogoče zavrniti, po drugi strani pa se Bank Saderat Iran ne sklicuje na točko 3 izreka.

Člen 60 Statuta (nasprotna pritožba Bank Saderat Iran)

168. V členu 288 PDEU je za *uredbo* navedeno, da se splošno uporablja ter je zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah, medtem ko je *sklep, ki določa tiste, na katere je naslovljen*, zavezujoč samo zanje. Člen 60, prvi odstavek, Statuta določa, da pritožba nima odložilnega učinka. Vendar začnejo v skladu z drugim odstavkom odločitve Splošnega sodišča, s katerimi se *uredba* razglasi na nično, veljati šele z datumom poteka roka za vložitev pritožbe, če je bila v tem roku vložena pritožba, pa z datumom njene zavrnitve.

169. V postopku na prvi stopnji je Bank Saderat Iran opozorila na sklep v zadevi Akhras/Svet o pritožbi zoper sklep, s katerim je bil zavrnjen predlog za odlog izvršitve aktov, med njimi uredb, o uvedbi omejevalnih ukrepov proti osebam in subjektom, povezanim z režimom v Siriji. V tem sklepu je predsednik Sodišča navedel, da „[t]udi če se – kot navaja tožeča stranka s *trditvami, za katere se ne zdi, da niso utemeljene* – člena 60, drugi odstavek, Statuta […] ne uporabi v primeru uredb, kakršno v postopku v glavni stvari izpodbija tožeča stranka, pa odobritev začasnih ukrepov v obravnavani zadevi ni bila zavrnjena zaradi učinkov te določbe […], ampak […] zato, ker ni bil izpolnjen pogoj nujnosti“. [84]

170. Splošno sodišče je štelo,[85] da „predsednik Sodišča […] ni podrobno preučil, ali se za uredbe o uvedbi omejevalnih ukrepov uporablja člen 60, drugi odstavek, Statuta, saj je samo ugotovil, da so trditve tožeče stranke […], čeprav niso ‚neutemeljene', brezpredmetne“. [86] Zato je odločilo, natančneje, da je Uredba št. 267/2012 prava uredba, za katero se uporablja člen 60, drugi odstavek, Statuta, tako da bi Svet lahko v roku, ki je določen za vložitev pritožbe, odpravil ugotovljene kršitve s sprejetjem, če je treba, novih omejevalnih ukrepov proti banki (ali, implicitno, vložil pritožbo, ki ima odložilni učinek na razglasitev ničnosti). Da ne bi bila ogrožena pravna varnost, so bili zato učinki Sklepa 2010/413 (ki je, kakor je bil spremenjen, proti bankama uvedel enake ukrepe, kot so tisti iz Uredbe št. 267/2012) ohranjeni, dokler ni začela učinkovati razglasitev ničnosti Uredbe št. 267/2012.

171. Bank Saderat Iran v nasprotni pritožbi navaja, da – če se jih pravilno analizira – nobena izpodbijana uredba ni prava uredba, ampak sklep v obliki uredbe, ki je naslovljen samo na omejeno število konkretnih subjektov in je samo zanje zavezujoč. Razglasitev ničnosti uvrstitve banke bi morala zato imeti takojšen učinek. Banka to primerja s členom protidampinške uredbe, s katero so naložene obveznosti za proizvode uvrščenih proizvajalcev, ali uredbe, s katero so dodeljena uvozna dovoljenja na podlagi posamičnih zahtevkov, ki ju je Sodišče oba štelo kot zbir posamičnih sklepov. [87] Da imajo uvrstitve, kakršne so sporne, naravo sklepa, je poudarjeno z obveznostjo posamične seznanitve iz člena 15(3) Uredbe št. 423/2007, to pa je sprejel tudi generalni pravobranilec P. Mengozzi v zadevi Bank Melli Iran. [88] Člen 60 Statuta ohranja uredbo, ki se uporablja v vsej Uniji, v veljavi do odločitve o pritožbi, da bi ublažil učinek razveljavitve splošnih pravil, za katera bi se lahko ob odločitvi o pritožbi ugotovilo, da so veljavna. Pri uredbi, ki je naslovljena na posameznika in obsega to, kar je v bistvu sklep, za katerega velja splošno načelo iz člena 60, prvi odstavek, Statuta, tega strahu ni.

172. Svet zavrača primerjavo z uredbami o naložitvi protidampinških dajatev ali dodelitvi uvoznih dovoljenj, ki jo je navedla banka. Sodbe, na katere se sklicuje banka, so se nanašale na vprašanje „neposrednega in posamičnega nanašanja“, ki daje procesno upravičenje za izpodbijanje akta. V zadevah Kadi I [89] in Bank Melli Iran [90] je Sodišče štelo, da se seznami v prilogah k uredbam, ki

84 — Sklep v zadevi Akhras/Svet (C-110/12 P(R), EU:C:2012:507, točka 29), poudarek dodan.

85 — Glej sodbo Bank Saderat Iran (T-494/10, EU:T:2013:59, točke od 122 do 126).

86 — Točka 122 izpodbijane sodbe.

87 — Sodbi NTN Toyo Bearing in drugi/Svet (113/77, EU:C:1979:91, točka 11) in International Fruit Company in drugi/Komisija (od 41/70 do 44/70, EU:C:1971:53, točka 21).

88 — Sklepni predlogi v zadevi Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:426, točka 41).

89 — Sodba Kadi I (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 241).

90 — Sodba Bank Melli Iran/Svet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, točka 45).

nalagajo omejevalne ukrepe, uporabljajo splošno, so zavezujoči v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah kot vsaka uredba. Enako bi moralo v veljati v tej zadevi. Dalje, izpodbijani akti vplivajo ne le na osebe in subjekte s seznama, ampak tudi na številne druge, ki z njimi poslujejo. Poleg tega se z Uredbo št. 267/2012 od držav članic zahteva, da določijo ustrezne kazni za kršitve, in je nujno, da ni nikakršne pravne negotovosti do odločitve o pritožbi. Končno, če se ne bi uporabljal člen 60, drugi odstavek, Statuta in bi Splošno sodišče uredbe o zamrznitvi sredstev razglasilo za nične s takojšnjim učinkom, bi tožeče stranke, ki so s tožbo uspele, lahko razpolagale s sredstvi in se tako izognile učinkom kakršne koli poznejše zamrznitve sredstev. Pritožba zoper tako razglasitev ničnosti – tudi če bi bila uspešna – ne bi imela nobenega praktičnega učinka.

173. Komisija poudarja, da obveznosti iz izpodbijanih aktov niso naslovljene na osebe ali subjekte, ki so na seznamu, ampak na tiste, ki imajo sredstva ali gospodarske vire, ki pripadajo takim osebam ali subjektom ali jih ti nadzirajo ali ki so jim taka sredstva ali gospodarski viri na voljo.

174. Menim, da je treba zavrniti tudi ta del nasprotne pritožbe.

175. Prvič, že iz opredelitev „uredbe“ in „sklepa“ v členu 288 PDEU je jasno, da spada Uredba št. 267/2012 med prve in ne med druge. Tako jo je treba šteti za pravo uredbo v smislu te določbe in člena 60 Statuta.

176. Drugič, Sodišče je tako ali tako že izrecno obravnavalo to problematiko v sodbi Kadi I (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461) v točki 241 in naslednjih, v katerih je ugotovilo, da je zelo podobna uredba v resnici prava uredba za namene opredelitve iz Pogodbe. Razlogi, s katerimi je Sodišče utemeljilo to ugotovitev – na katero se Bank Saderat Iran v nasprotni pritožbi sploh ne sklicuje – so v bistvu enaki kot ti, ki jih zdaj uveljavljata instituciji.

177. Sklicevanje banke na sodno prakso v zvezi s protidampinškimi uredbami in na mnenje generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Bank Melli Iran (C-548/09 P, EU:C:2011:426) pa ni upoštevno. Sodbi, ki ju navaja, se nanašata na procesno legitimacijo za izpodbijanje akta, ki se na tožečo stranko neposredno in posamično nanaša, in v tem pogledu je generalni pravobranilec P. Mengozzi štel, da je Uredba št. 423/2007 hibridni ukrep – splošen ukrep, s katerim pa je vendarle treba seznaniti prizadete posameznike. Zahteva po posamični seznanitvi tistih, katerih sredstva in premoženje je treba zamrzniti, ne vpliva na splošno uporabo take uredbe proti vsem tistim, ki morda posedujejo taka sredstva ali premoženje, ali na potrebo po ohranitvi pravne varnosti do odločitve o pritožbi.

178. Zato menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, s tem ko je štelo, da je Uredba št. 267/2012 prava uredba, za katero se uporablja splošno pravilo iz člena 60, prvi odstavek, Statuta.

Predlog

179. Glede na zgornje ugotovitve menim, da bi moralo Sodišče zavrniti obe pritožbi in nasprotno pritožbo Bank Saderat Iran kot neutemeljene. V skladu s členi 138, 140 in 184 Poslovnika, če se upoštevajo skupno,

— naj Svet nosi svoje stroške in stroške bank v zvezi s pritožbama;

— naj Bank Saderat Iran nosi svoje stroške in stroške Sveta v zvezi z nasprotno pritožbo; in

— naj Združeno kraljestvo in Komisija nosita svoje stroške v zvezi s pritožbama in nasprotno pritožbo.