Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 12 november 2014[1]

Mål C-585/13 P

Europäisch-Iranische Handelsbank AG
mot

Europeiska unionens råd

”Överklagande — Restriktiva åtgärder mot Iran — Förteckning över de personer och enheter som omfattas av frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser — Införande av klagandens namn i förteckningen — Kriterier för att bli uppförd på förteckningen — Förbud mot att kringgå restriktiva åtgärder — Villkor för att finansiella transaktioner som involverar förtecknade iranska banker ska vara tillåtna — Frigörande av tillgångar — Förfaranden för förhandstillstånd — Tillstånd som beviljats av den behöriga nationella myndigheten — Den så kallade tredje formen av förfarande — Generellt godkännande”

Innehållsförteckning

I – Bakgrund till tvisten och den överklagade domen 3

II – Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden 5

III – Rättslig bedömning 5

A – Den första grunden och den andra grundens första del: Felaktig rättstillämpning genom att tribunalen felaktigt slog fast att klaganden hade medgett att den utfört de transaktioner som åberopades av rådet i skälen i de angripna rättsakterna 6

1. Klagandens argument 6

2. Bedömning 7

B – Den andra grundens andra del: Avseende felaktig rättstillämpning, genom att tribunalen felaktigt slog fast att EIH uppfyllde kriterierna för att bli uppförd på förteckningarna 8

1. Klagandens argument 8

1 — Originalspråk: franska.

a) De transaktioner som påstås ligga utanför de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde 9

b) De transaktioner som påstås ha beviljats tillstånd 9

c) De transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande 9

2. Bedömning 12

a) De transaktioner som påstås ligga utanför de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde 12

b) De transaktioner som påstås ha beviljats tillstånd 13

c) De transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande 14

i) Huruvida de generella godkännandena är tillåtna 14

ii) Artikel 21 i förordning nr 961/2010 16

iii) Den tredje formen av förfarande och förbudet mot att kringgå restriktiva åtgärder 18

C – Den tredje grunden: Felaktig rättstillämpning vad beträffar tolkningen och tillämpningen av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen 19

1. Klagandens argument 19

2. Bedömning 20

D – Den fjärde grunden: Felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 32.2 i förordning nr 961/2010 och av proportionalitetsprincipen 22

1. Klagandens argument 22

2. Bedömning 23

IV – Rättegångskostnader 25

V – Förslag till avgörande 25

1. I förevarande överklagande, vilket har ingetts av Europäisch-Iranische Handelsbank AG (nedan kallad EIH), har det yrkats att domstolen ska upphäva tribunalens dom Europäisch-Iranische Handelsbank AG/rådet[2] (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna ogillade Europeiska unionens tribunal (nedan kallad tribunalen) delvis klagandens talan om ogiltigförklaring av vissa rättsakter genom vilka klaganden fördes in i och kvarstod i förteckningarna över de personer, enheter och organ (nedan kallade personer och enheter) vars tillgångar ska frysas inom ramen för kampen mot kärnvapenspridning i Iran.

2 — T–434/11, (Utdrag), EU:T:2013:405).

2. Europeiska unionens råd motiverade sitt beslut att frysa klagandens tillgångar med att klaganden hade utfört ett visst antal finansiella transaktioner som involverade förtecknade enheter, det vill säga enheter som redan varit föremål för restriktiva åtgärder, trots att deras tillgångar skulle frysas. Den mest framträdande juridiska frågeställning som aktualiseras i förevarande mål om överklagande är huruvida det godkännande eller de tillstånd som EIH påstås ha fått av Bundesbank – den enligt europeiska unionens lagstiftning nationellt behöriga myndigheten för att tillåta att förtecknade enheters tillgångar frigörs eller för att tillåta finansiella transaktioner till eller från icke förtecknade iranska personer och enheter – räckte för att skydda den enhet som faktiskt genomförde dessa transaktioner mot att införas i förteckningarna och följaktligen för att hindra rådet från att besluta om frysning av klagandens tillgångar.

I – **Bakgrund till tvisten och den överklagade domen**

3. Det framgår av punkt 1 och följande punkter i den överklagade domen att klaganden är en tysk bank specialiserad på tjänster och verksamhet avseende Iran eller i Iran.

4. Det mål som väcktes vid tribunalen rörde tillämpningen av restriktiva åtgärder som införts för att utöva påtryckningar på Iran för att landet ska upphöra med sin spridningskänsliga kärntekniska verksamhet och med att utveckla kärnvapenbärare (nedan kallad kärnvapenspridning).

5. Rådets beslut 2010/413/Gusp av den 26 juli 2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2007/140/Gusp [3] respektive förordning (EU) nr 961/2010 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2007 [4] utgör i förevarande mål de rambestämmelser som ligger till grund för principen om frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för de personer och enheter vars namn finns med på förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413 och i bilaga VIII till förordning nr 961/2010, och de fastställer villkoren för denna princip.

6. Den 23 maj 2011 antog rådet beslut 2011/299/Gusp om ändring av beslut 2010/413 [5] och genomförandeförordning (EU) nr 503/2011 om genomförande av förordning nr 961/2010 [6] (nedan tillsammans kallade rättsakterna av den 23 maj 2011).

7. Genom dessa två rättsakter förde rådet för första gången in klagandens namn i förteckningarna i bilaga II till beslut 2010/413 och bilaga VIII till förordning nr 961/2010, genom att motivera detta på följande sätt: ”EIH har spelat en avgörande roll för att hjälpa ett antal iranska banker med alternativa lösningar för genomförande av transaktioner som stoppats genom [unionen]s sanktioner mot Iran. Det har noterats att EIH fungerat som rådgivande och förmedlande bank vid transaktioner med angivna iranska enheter. EIH spärrade till exempel kontona för de av [unionen] angivna Bank Saderat Iran och Bank Mellat hos EIH i Hamburg (Tyskland) i början av augusti 2010. Strax därefter återupptog EIH affärsverksamhet i euro med Bank Mellat och Bank Saderat Iran genom EIH-konton med en icke utpekad iransk bank. I augusti 2010 inrättade EIH ett system för möjliggörande av rutinbetalningar till Bank Saderat London och Future Bank Bahrain och kringgående av [unionens] sanktioner. I oktober 2[0]10 fortsatte EIH att verka som förmedlare av betalningar från iranska banker som omfattades av sanktioner, bl.a. Bank Mellat och Bank Saderat. Dessa banker, som omfattas av sanktionerna, ska utföra sina betalningar till EIH via Irans Bank of Industry and Mine. EIH användes 2009 av Post Bank för systematiskt kringgående av sanktionerna som bland annat omfattade hantering av transaktioner för den av Förenta nationerna angivna Bank Sepah. Den av [unionen] angivna Bank Mellat är en av EIH:s moderbanker.”

3 — EUT L 195, s. 39.
4 — EUT L 281, s. 1.
5 — EUT L 136, s. 65.
6 — EUT L 136, s. 26.

8. Efter det första införandet i förteckningarna skickade klaganden, mellan maj och juli 2011, flera skrivelser med begäran om upplysningar och om utlämnande av handlingar till rådet och en begäran om muntligt hörande och om översyn av beslutet om införande i förteckningarna. Klaganden meddelade även rådet sina synpunkter. Som svar på dessa skrivelser uppgav rådet till klaganden att skälen till att den fördes in i förteckningarna framgick av ett förslag från en medlemsstat, utan att rådet hade tillgång till någon ytterligare information. Rådet översände för övrigt en kopia av förslaget till införande till klaganden.

9. Rådet behöll införandet av klaganden i förteckningarna i sitt beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011 om ändring av beslut 2010/413[7] och i genomförandeförordning (EU) nr 1245/2011, vilken antogs samma dag, om genomförande av förordning (EU) nr 961/2010.[8] Den 5 december 2011 översände rådet en skrivelse till klaganden, till vilken var bifogad en kopia av nämnda beslut och genomförandeförordning, och underrättade klaganden om att efter en översyn av de ursprungliga förteckningarna och efter att ha beaktat klagandens synpunkter som hade lagts fram under skriftväxlingen mellan maj och juli 2011, hade klagandens namn behållits i förteckningarna på grund av att klaganden hade tillhandahållit förbjudna finansiella tjänster åt förtecknade enheter – en handling som enligt rådet utgjorde stöd till Irans spridningskänsliga kärntekniska verksamhet. Efter mottagandet av denna skrivelse upprepade klaganden sin begäran om muntligt hörande, vidhöll sina synpunkter och begärde på nytt en översyn av beslutet om införande.

10. Det framgår av de olika skrivelser som EIH skickade till rådet[9] att den, i fråga om samtliga transaktioner som involverade förtecknade iranska banker, alltid handlade med tillstånd eller godkännande av Bundesbank och under dess tillsyn. EIH gav även rådet en redogörelse för detaljerna i den så kallade ”tredje formen” av förfarande, och EIH uppgav att den hade utfört transaktioner avseende de förtecknade iranska bankernas tidigare verksamhet i enlighet med detta förfarande. Detta förfarande består ”i möjligheten för en förtecknad enhet att reglera en skuld, som uppkommit till följd av en förpliktelse som föregick dess uppförande i förteckningen, gentemot en borgenär som är etablerad i unionen, genom att överföra tillgångar till borgenären, genom en icke förtecknad enhet”.[10]

11. Klaganden väckte, genom ansökan som inkom till kansliet den 3 augusti 2011, och efter att två gånger ha justerat sina yrkanden,[11] talan om ogiltigförklaring och yrkade att tribunalen med omedelbar verkan skulle ogiltigförklara rättsakterna av den 23 maj 2011, beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 267/2012, i de delar som rörde klaganden, förklara att artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 16.2 i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 i förordning nr 267/2012 inte var tillämpliga,[12] och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

12. Klaganden åberopade fyra grunder till stöd för sina på så sätt ändrade yrkanden. Den första grunden avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten, rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Som andra grund gjordes det gällande att det hade skett en uppenbart oriktig bedömning på grund av, för det första, att rådet inte hade styrkt de transaktioner som åsyftades i skälen i de rättsakter som talan vid tribunalen avsåg, för det andra, att villkoren för att föra in och behålla EIH:s namn i förteckningarna inte var uppfyllda och, för det tredje, att rådet inte hade gjort en tillräcklig bedömning och översyn av beslutet om införande i förteckningarna. Den tredje grund som

7 — Rådets beslut 2011/783/Gusp av den 1 december 2011 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 319, s. 71).

8 — EUT L 319, s. 11.

9 — Se punkt 167 i den överklagade domen.

10 — Punkt 51 i den överklagade domen.

11 — En första gång efter antagandet av rättsakterna av den 1 december 2011 (se punkt 9 i förevarande förslag till avgörande) och en andra gång efter antagandet av rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010 (EUT L 88, s. 1). I artikel 23.2 a och b i förordning nr 267/2012 föreskrivs att tillgångar ska frysas för de personer, enheter eller organ som förtecknas i bilaga IX, där klagandens namn anges.

12 — I dessa bestämmelser fastställs de kriterier som en person eller en enhet ska uppfylla för att dess tillgångar ska frysas. I dessa föreskrivs bland annat att tillgångar ska frysas för dem som hjälper en förtecknad enhet att bryta mot de restriktiva åtgärder som vidtagits mot enheten.

åberopades avsåg åsidosättande av principen om skydd för berättigade förväntningar, rättssäkerhetsprincipen och rätten till god förvaltning. Som fjärde grund gjordes det slutligen gällande att proportionalitetsprincipen, rätten till egendom och näringsfriheten hade åsidosatts. Klaganden framställde dessutom en invändning om rättsstridighet avseende artikel 20.1 b i beslut 2010/413, artikel 16.2 b i förordning nr 961/2010 och artikel 23.2 i förordning nr 267/2012.

13. I den överklagade domen biföll tribunalen talan såvitt avsåg den andra grunden vad beträffar rättsakterna av den 23 maj 2011. Vid prövningen av anmärkningen rörande rådets bedömning av det ursprungliga förslaget om införande i förteckningarna,[13] fann tribunalen att det ankom på rådet att bedöma huruvida de uppgifter och den bevisning som hade ingetts till det var relevanta och välgrundade, eftersom förslaget att frysa klagandens tillgångar härrörde från en medlemsstat. Rådet medgav självt att det inte hade tillgång till några andra uppgifter än förslaget, och särskilt inte någon annan bevisning. Tribunalen slog således fast att rådet, i fråga om det första införandet av klaganden i förteckningarna, inte kunde kontrollera, vid antagandet av rättsakterna av den 23 maj 2011, huruvida de uppgifter som anfördes mot klaganden i förslaget till införande var välgrundade. Följaktligen ogiltigförklarade tribunalen endast rättsakterna av den 23 maj 2011 avseende det ursprungliga införandet av klaganden i förteckningarna, i de delar som rörde klaganden.

14. Talan ogillades i övrigt.

II – **Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden**

15. EIH ingav den 19 november 2013 ett överklagande av den överklagade domen. Klaganden har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen i de angivna delarna, ogiltigförklara de tre rättsakter som tribunalen inte har ogiltigförklarat, det vill säga beslut 2011/783, genomförandeförordning nr 1245/2011 och förordning nr 267/2012 (nedan tillsammans kallade de angripna rättsakterna)[14] med omedelbar verkan i den del de är tillämpliga på EIH, och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna i båda instanserna.

16. Rådet har i sin svarsskrivelse yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet i sin helhet och förplikta klaganden att ersätta rådets rättegångskostnader.

17. Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland, som intervenerade till stöd för rådets yrkanden i första instans, har i sin svarsskrivelse yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

III – **Rättslig bedömning**

18. Klaganden har åberopat fyra grunder i sitt överklagande. Den första grunden syftar till att bestrida den felaktiga rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till, genom att den felaktigt drog slutsatsen att klaganden hade medgett att den utfört de transaktioner som åberopades av rådet för att motivera att klaganden fördes upp på förteckningarna. Som andra grund har det gjorts gällande att det skedde en felaktig rättstillämpning genom att tribunalen felaktigt slog fast att de materiella kriterierna för att föra in klaganden i förteckningarna var uppfyllda. Den tredje grunden syftar till att

13 — Se punkt 163 och följande punkter i den överklagade domen.

14 — Bland de angripna rättsakterna är det endast förordning nr 267/2012 som uttryckligen återger de skäl som angavs vid det ursprungliga införandet i förteckningarna (det vill säga i rättsakterna av den 23 maj 2011). Eftersom beslut 2011/783 och genomförandeförordning nr 1245/2011 framstår som rättsakter som bekräftar rättsakterna från den 23 maj 2011, kommer jag dock i det följande att betrakta dessa som att de underförstått har återgett de skäl som angavs i rättsakterna av den 23 maj 2011 och jag kommer således att tala om ”skälen i de angripna rättsakterna”.

bestrida tribunalens felaktiga rättstillämpning, när den fann att talan inte kunde bifallas såvitt avsåg grunden om åsidosättande av berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen. Som fjärde grund har det slutligen gjorts gällande att det skedde en felaktig rättstillämpning genom att tribunalen slog fast att klaganden inte kunde åberopa artikel 32.2 i förordning nr 961/2010.

A – *Den första grunden och den andra grundens första del: Felaktig rättstillämpning genom att tribunalen felaktigt slog fast att klaganden hade medgett att den utfört de transaktioner som åberopades av rådet i skälen i de angripna rättsakterna*

1. Klagandens argument

19. Klaganden har, inom ramen för den första grunden, hävdat att tribunalen felaktigt slog fast att klaganden för sent hade åberopat argumentet att den bestred att den hade utfört de transaktioner som avsågs i skälen till besluten att föra in och behålla EIH i förteckningarna över de personer eller enheter som omfattades av de aktuella restriktiva åtgärderna. Denna invändning hade nämligen åberopats redan i samband med ansökan, och sedan på nytt i repliken – vilket framgår av förhandlingsrapporten – och under alla omständigheter helt i överensstämmelse med artikel 48.2 i tribunalens rättegångsregler. Rådet självt bestred för övrigt inte att argumentet kunde tas upp till prövning, vilket under dessa omständigheter således borde ha ansetts kunna tas upp till prövning. Klaganden har därav dragit slutsatsen att den första och den andra grunden som anfördes vid tribunalen ska prövas på nytt av domstolen genom att vederbörligen beakta den omständigheten att klaganden inte har medgett att den utförde de aktuella transaktionerna, i motsats till det antagande som tribunalen utgick från.

20. Detta ursprungliga antagande gör således hela tribunalens resonemang ogiltigt, avseende dels huruvida motiveringen var tillräcklig och huruvida rätten till försvar hade iakttagits – den första grund som åberopades i första instans – dels huruvida rådet hade gjort en uppenbart oriktig bedömning, då rådet inte styrkte de transaktioner som avsågs i skälen i de angripna rättsakterna – den andra grundens första del som åberopades i första instans.

21. I detta sammanhang har EIH hävdat att motiveringen i de angripna rättsakterna inte gjorde det möjligt för den att fastställa ett samband med de transaktioner som utförts enligt den tredje formen av förfarande, eftersom rådet självt aldrig har kunnat fastställa något samband mellan dessa transaktioner och de transaktioner som omnämns i skälen. EIH har inskränkt sig till att uppge alla de transaktioner som den hade utfört och till att framhålla att den anser att vissa av dessa var undantagna från de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde, andra hade godkänts av Bundesbank och ytterligare andra hade beviljats tillstånd av Bundesbank, men EIH har ändå inte kunnat identifiera de ageranden som påtalades som det andra exemplet [15] jämfört med det första [16] och det fjärde [17] exemplet.

22. Vidare har EIH hävdat att den översyn av införandet i förteckningarna som rådet gjorde inte var adekvat, eftersom rådet aldrig ingav någon bevisning och EIH bestred att de transaktioner som angavs i skälen i de angripna rättsakterna hade ägt rum. Det kortfattade svar som rådet gav EIH efter det att nämnda bank hade framfört sina synpunkter på att den införts i förteckningarna kan inte utgöra en

15 — Det vill säga den omständigheten att EIH i augusti 2010 inrättade ett system för möjliggörande av rutinbetalningar till Bank Saderat London och Future Bank Bahrain och kringgående av unionens sanktioner.

16 — Det vill säga den omständigheten att EIH i början av augusti 2010 först spärrade kontona för Bank Saderat Iran och Bank Mellat, innan den återupptog affärsverksamhet i euro med dessa båda förtecknade enheter genom EIH-konton med en icke förtecknad iransk bank.

17 — Det vill säga den omständigheten att EIH år 2009 användes av Post Bank för systematiskt kringgående av sanktionerna som omfattade hantering av transaktioner för den av Förenta nationerna angivna Bank Sepah.

översyn av beslutet om införande i förteckningarna. I motsats till vad tribunalen slog fast i punkt 99 i den överklagade domen, kunde inte tribunalen därav dra slutsatsen att rådet uttryckligen hade motbevisat klagandens argument, eftersom motbevisning ska ske genom bevis avseende själva transaktionerna.

23. Just på grund av att rådet aldrig ingav någon bevisning avseende dessa transaktioner och med beaktande av att EIH aldrig medgav att den hade utfört dessa, kan inget av de påståenden som anges i skälen anses vara styrkta, i motsats till vad som emellertid krävs enligt rättspraxis. [18] Följaktligen anser klaganden att de angripna rättsakterna ska ogiltigförklaras.

2. Bedömning

24. Efter en ibland mödosam argumentation, har klaganden gjort gällande att det skedde en felaktig rättstillämpning, dock utan att göra någon rättslig kvalificering av denna.

25. Det ska redan nu erinras om att ”[d]omstolen är … varken behörig att fastställa vilka faktiska omständigheter som är relevanta eller, i princip, att bedöma den bevisning som [tribunalen] har godtagit till stöd för dessa omständigheter. När bevisningen har förebringats på rätt sätt och när de allmänna rättsgrundsatser och processuella regler som är tillämpliga i fråga om bevisbördan och bevisningen har iakttagits, är det endast [tribunalen] som ska bedöma vilket värde som uppgifterna i målet ska tillmätas. Med förbehåll för det fall [då] bevisningen har missuppfattats utgör denna bedömning … inte en rättsfråga som i sig är underställd domstolens prövning …” [19]

26. Jag är snarare benägen att tolka de argument som EIH har utvecklat inom ramen för den första grunden och den andra grundens första del så, att EIH vill att domstolen ska slå fast att bevisningen missuppfattades, eftersom tribunalen – enligt EIH:s mening – felaktigt slog fast att uppgifterna i EIH:s inlagor, särskilt de inlagor som ingavs som bilaga till dess ansökan, innebar ett erkännande av att de transaktioner som rådet åsyftade i skälen i de angripna rättsakterna faktiskt hade ägt rum.

27. Även om det framgår av fast rättspraxis att frågan huruvida den bevisning som lades fram vid tribunalen missuppfattades omfattas av domstolens prövning inom ramen för ett överklagande, ska det framhållas att en sådan missuppfattning ”ska framstå som uppenbar av handlingarna i målet utan att det är nödvändigt att göra en ny bedömning av de faktiska omständigheterna och av bevisningen” [20]. Vidare ankommer det på den som gör gällande en sådan missuppfattning att visa detta, eftersom det i överklagandet ska anges vilka rättsliga argument som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande. [21]

28. Även om dessa två villkor skulle kunna anses vara uppfyllda, är EIH:s argument inte sådana att de på ett uppenbart sätt visar att bevisningen har missuppfattats, utan de tycks snarare syfta till att domstolen ska göra en ny bedömning av denna bevisning, vilket den dock saknar behörighet att göra.

29. Enbart lydelsen i bilagorna till den ansökan genom vilken talan väcktes, i vilka det upprättas bland annat förteckningar över de transaktioner som EIH utförde, huvudsakligen mellan åren 2010 och 2011, [22] med de enheter som namnges i skälen i de angripna rättsakterna, det vill säga Bank Mellat, Bank Sepah, Bank Saderat Iran, Bank Saderat plc, Future Bank of Bahreïn och Postbank of

18 — Klaganden har i det avseendet nämnt dom Fulmen/rådet (T-439/10 och T-440/10, EU:T:2012:142, punkterna 95–104) och kommissionen m.fl./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P och C-595/10 P, EU:C:2013:518, punkterna 119–121).

19 — Dom Trubowest Handel och Makarov/rådet och kommissionen (C-419/08 P, EU:C:2010:147, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

20 — Dom Trubowest Handel och Makarov/rådet och kommissionen (EU:C:2010:147, punkt 32 och där angiven rättspraxis.)

21 — Se punkt 53 och där angiven rättspraxis i mitt förslag till avgörande Trubowest Handel och Makarov/rådet och kommissionen (C-419/08 P, EU:C:2009:678).

22 — Det vill säga den period som det hänvisas till i skälen i de angripna rättsakterna (med undantag av det fjärde exemplet som hänför sig till år 2009).

Iran, kunde rimligen leda tribunalen till slutsatsen att det inte hade bestritts att transaktionerna faktiskt hade ägt rum. Det framgår även klart av klagandens inlagor att dess huvudsakliga grund för att ifrågasätta skälen i de angripna rättsakterna, både vid tribunalen och vid domstolen, består i att hävda att de transaktioner som klaganden inte har förnekat – åtminstone inte i dess inlagor vid tribunalen – att den genomförde med de förtecknade enheterna var tillåtna, genom att de antingen hade beviljats tillstånd eller godkänts av Bundesbank eller inte omfattades av de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde.

30. Av den överklagade domen framgår just att tribunalen ansåg att EIH medgav i sina inlagor att den hade utfört transaktioner som involverade de förtecknade bankerna, samtidigt som den dock förklarade att transaktionerna var tillåtna, och att det var först vid förhandlingen som EIH bestred att den hade varit inblandad i sådana transaktioner som dem som avses i skälen i de angripna rättsakterna och att det fanns samband mellan dessa transaktioner och de transaktioner som faktiskt genomfördes. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den fann att sistnämnda argument var nytt och av den anledningen inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom EIH under det skriftliga förfarandet inte hade gjort gällande att de transaktioner som den åberopade, vilka hade utförts med samma partner som dem som identifierades i skälen i de angripna rättsakterna och omfattade samma period som den som angavs däri, inte hade något att göra med de transaktioner som angavs i skälen. Tribunalen ansåg därför att det mellan parterna endast var tvistigt huruvida de utförda transaktionerna var tillåtna, men inte huruvida de faktiskt hade ägt rum. Eftersom de påtalade faktiska omständigheterna – de transaktioner som omnämns i skälen – inte bestreds, utan det endast bestreds att de var otillåtna, kan rådet inte klandras för att det aldrig lade fram några bevis för att dessa transaktioner hade ägt rum och att det koncentrerade sig enbart på att visa att transaktionerna var rättsstridiga med hänsyn till relevant unionslagstiftning. [23]

31. Eftersom det av bedömningen ovan inte har framkommit att tribunalen på något sätt missuppfattade bevisningen, kan överklagandet inte bifallas såvitt avser den första grunden och den andra grundens första del. Det saknas således anledning för domstolen att i detta skede av bedömningen återigen ta upp det resonemang som tribunalen förde inom ramen för den första och den andra grunden som åberopades vid den.

B – *Den andra grundens andra del: Avseende felaktig rättstillämpning, genom att tribunalen felaktigt slog fast att EIH uppfyllde kriterierna för att bli uppförd på förteckningarna*

1. Klagandens argument

32. Klaganden har genom den andra grundens andra del hävdat att tribunalen, i punkterna 121–159 i den överklagade domen, felaktigt slog fast att klaganden inte hade lyckats visa att samtliga transaktioner som utfördes med de banker som omfattades av sanktioner hade vidtagits med tillstånd eller godkännande av Bundesbank eller att de inte omfattades av sanktionsreglernas tillämpningsområde, med följden att dessa transaktioner inte kunde motivera att klagandens namn fördes in i förteckningarna över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas.

33. De argument som klaganden har utvecklat inom ramen för den aktuella delen av den andra grunden avser, för det första, de transaktioner som påstås ligga utanför de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde, för det andra, de transaktioner som påstås ha beviljats tillstånd och, för det tredje, de transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande.

23 — Se punkterna 114–118 i den överklagade domen.

a) De transaktioner som påstås ligga utanför de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde

34. EIH har ifrågasatt den omständigheten att tribunalen, med tillämpning av artikel 44.1 i tribunalens rättegångsregler, avvisade argumentet att vissa transaktioner, särskilt de betalningar som skedde på de förtecknade enheternas frusna konton, inte omfattades av de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde och därför inte kunde utgöra ett skäl för att föra upp klaganden på förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas.

b) De transaktioner som påstås ha beviljats tillstånd

35. Klaganden har här gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, genom att slå fast att klaganden inte hade lagt fram tillräckliga bevis beträffande de tillstånd som beviljats enligt rådets förordning (EG) nr 423/2007 av den 19 april 2007 om restriktiva åtgärder mot Iran [24] och därefter, beträffande transaktionerna efter dess ikraftträdande, i enlighet med förordning nr 961/2010. [25] Klaganden har i huvudsak hävdat att tribunalen missförstod innehållet i en av bilagorna till dess ansökan genom vilken talan väcktes, vilken i dess ändrade lydelse dock innehöll de tillstånd som beviljades enligt artikel 9 i förordning nr 423/2007 (för de transaktioner som utfördes mellan den 2 september 2010 och den 27 oktober 2010) och de som beviljades enligt artikel 18 i förordning nr 961/2010 (för de senare transaktionerna). Tribunalen kan inte klandra klaganden för att den inte ingav något tillstånd med avseende på de transaktioner som utfördes före den 2 september 2010 och som avsågs i de angripna rättsakterna på grund av att Bundesbank själv hade uppgett att det inte krävdes något tillstånd för transaktioner som genomförts enligt den tredje formen av förfarande avseende tidigare verksamhet. Tribunalen slog först fast [26] att rådet inte kunde grunda beslut om att anta restriktiva åtgärder på transaktioner som beviljats tillstånd i enlighet med förordning nr 423/2007 eller förordning nr 961/2010, eftersom den bilaga som ingavs av EIH just hade till syfte att visa att de transaktioner som rådet åsyftade i skälen i de angripna rättsakterna och som avsåg perioden efter den 2 september 2010 hade beviljats tillstånd, då rådet inte heller hade angett eller styrkt att det grundade sig på andra transaktioner än dem som beviljats tillstånd. Om rådet endast grundade sig på de transaktioner som beviljats tillstånd, kunde det inte besluta att föra in klaganden i förteckningarna enbart av det skälet. Vidare har EIH nöjt sig med att ge exempel på tillstånd enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010 för transaktionerna efter den 2 september 2010, men samtliga transaktioner som genomförts enligt den tredje formen av förfarande som krävde tillstånd enligt nämnda artikel beviljades tillstånd i vederbörlig ordning. Varken rådet eller tribunalen krävde ytterligare bevis och EIH var inte skyldig att styrka varje tillstånd enligt någon rättsprincip eller rättsregel. Tribunalen gjorde således en felaktig bedömning när den slog fast att de exempel på tillstånd som EIH hade angett inte gav tillräckligt stöd för argumentet att samtliga transaktioner som utfördes efter den 2 september 2010 var tillåtna.

c) De transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande

36. Slutligen har klaganden hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att de transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande var otillåtna. I det avseendet har klaganden anfört tre olika argument.

24 — EUT L 103, s. 1.

25 — Eftersom de transaktioner som omnämns i skälen i de angripna rättsakterna skedde under åren 2009 och 2010, ska frågan huruvida de var tillåtna prövas ena gången mot bakgrund av förordning nr 423/2007 och andra gången mot bakgrund av förordning nr 961/2010, vilken trädde i kraft den 27 oktober 2010.

26 — Se punkt 129 i den överklagade domen.

37. För det första har EIH hävdat att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att Bundesbanks godkännande av de transaktioner som EIH utförde enligt den tredje formen av förfarande och som avsåg tidigare verksamhet som bedrevs med de banker som omfattades av sanktioner inte var lagenliga på grund av att Bundesbank hade lämnat ett generellt godkännande, medan tillstånd endast kunde beviljas i varje enskilt fall enligt förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010. EIH har klandrat tribunalen för att den ex officio tog upp detta, eftersom frågan huruvida det krävdes ett tillstånd i varje enskilt fall inte hade diskuterats av parterna, och rådet inskränkte sig särskilt till att hävda att det inte fanns något som hindrade det från att stödja sig på dessa ageranden, även om tillstånd för dessa hade beviljats, för att föra in klaganden i förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas. Vidare har EIH i andra hand hävdat att de generella godkännandena av transaktioner inte uttryckligen har uteslutits genom de relevanta bestämmelserna i förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010 och den har som stöd åberopat exempel från den brittiska statskassans praxis, vilken både gör bedömningar i det enskilda fallet och ger generella godkännanden. Under alla omständigheter är det de nationella myndigheterna som är behöriga att avgöra att tillstånd inte krävs. När de nationella myndigheterna tar ställning till en ansökan om tillstånd enligt artiklarna 7 och 9 i förordning nr 423/2007 eller artiklarna 18 och 21 i förordning nr 961/2010 ska de, för det första, kontrollera huruvida tillstånd krävs och därefter bedöma huruvida tillstånd ska beviljas samt slutligen besluta huruvida tillståndet ska villkoras. Det är faktiskt så att de nationella myndigheterna hade getts befogenhet att på förhand bedöma huruvida exempelvis artikel 7 i förordning nr 423/2007 var tillämplig, och om en av dessa nationella myndigheter beslutade att så inte var fallet, betydde det att det inte krävdes något tillstånd och att myndigheten skulle anses ha gett sitt godkännande. Myndigheten informerade näringsidkaren om detta, vilken därmed åtnjöt samma skydd som om vederbörande hade beviljats tillstånd, det vill säga inte längre riskera att föras upp på förteckningen på grund av den aktuella transaktionen. Rådet kunde således inte föreskriva restriktiva åtgärder med anledning av transaktioner som utförts i enlighet med ett förfarande som godkänts av en nationell myndighet, när godkännandet omfattades av tillämpningsområdet för denna myndighets behörighet, antingen enligt förordning nr 423/2007 eller enligt förordning nr 961/2010. Vidare har varken rådet eller kommissionen vid någon tidpunkt hävdat att Bundesbank hade fel eller krävt att den skulle återkalla sitt tillstånd. Det var av egen fri vilja som Bundesbank, till följd av den överklagade domen, angav en ändring i sin praxis och krävde att ansökningar om tillstånd numera skulle inges för transaktioner som genomförts enligt den tredje formen av förfarande. Följaktligen var det rättsstridigt att föra upp EIH i förteckningarna på grund av de transaktioner som utfördes enligt den tredje formen av förfarande. Tribunalen gjorde sig skyldig till ett allvarligt fel, genom att komma fram till motsatt slutsats på grundval av antagandet att de generella godkännandena var rättsstridiga och genom att slå fast att sådana bedömningar inte kunde vara bindande för rådet.

38. För det andra har EIH hävdat att tribunalen begick ett fel genom att dra slutsatsen att de tillstånd som Bundesbank hade beviljat enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010 inte bekräftade att de transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande var lagenliga. Även om det är riktigt att hävda, såsom tribunalen gjorde, att de icke förtecknade enheterna måste försäkra sig om att transaktioner som genomförts enligt den tredje formen av förfarande är lagenliga genom att i förekommande fall ansöka om nödvändiga tillstånd enligt artiklarna 16–19 och 21 i förordning nr 961/2010 och att de tillstånd som erhållits enligt nämnda artikel 21, vilken mildrar principen om frysning av tillgångar, garanterar den ekonomiska aktören att den planerade transaktionen överensstämmer med förordningen, får de överföringar som sker på den grunden inte göra det möjligt att kringgå de restriktiva åtgärderna, vilket är förbjudet enligt artikel 16.4 i förordning nr 961/2010. Man kan emellertid inte klandra en ekonomisk aktör, efter att ha lämnat utförliga detaljer om den planerade transaktionen till den nationella myndighet som är behörig att bevilja tillstånden och efter att ha erhållit det nödvändiga tillståndet, för att ”medvetet och avsiktligt delta i verksamhet som syftar till att direkt eller indirekt kringgå de åtgärder” som avser frysning av tillgångar ”eller som får den effekten”. Rådet kunde således inte stödja sig på de transaktioner som beviljats tillstånd enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010 för att vidta restriktiva åtgärder mot klaganden, och eftersom rådet inte har gjort gällande att det stödde sig på andra transaktioner än dem för vilka tillstånd hade beviljats, ska de första till tredje exemplen i skälen anses vara rättsstridiga.

39. För det tredje har klaganden i huvudsak på nytt klandrat tribunalen för att den slog fast att klaganden hade ”medvetet och avsiktligt” deltagit i en verksamhet som hade till syfte eller effekt att kringgå de restriktiva åtgärderna. Klaganden har hävdat att denna omständighet prövades av tribunalen ex officio, utan någon diskussion mellan parterna. I andra hand har klaganden hävdat att eftersom transaktionerna för det första inte krävde tillstånd, för det andra hade godkänts eller för det tredje hade beviljats tillstånd enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010, kunde inte tribunalen slå fast att EIH:s deltagande i ett upplägg för att kringgå de restriktiva åtgärderna var ”medvetet och avsiktligt”, vilket dock krävs enligt artikel 16.4 i förordning nr 961/2010 för införande i förteckningar, särskilt som EIH hade fått försäkringar av Bundesbank om att de aktuella transaktionerna var tillåtna. Man kan inte kräva att EIH ska bevisa att den inte har överträtt artikel 16.4 i nämnda förordning. Man kan inte heller klandra EIH för att den inte begärde mer ingående information från Bundesbank, angående de planerade transaktionerna. Detta påstående, vilket framfördes för första gången i den överklagade domen, prövades nämligen ex officio utan någon diskussion mellan parterna. Dessutom hade EIH fått ett expertutlåtande av en behörig nationell myndighet, i förevarande fall Bundesbank, som vid flera tillfällen upprepade sin ståndpunkt. EIH hade regelbunden kontakt med Bundesbank, något som den för övrigt styrkte, men det är uppenbart att tribunalen felbedömde kronologin i skriftväxlingen med Bundesbank. Den skyldighet att vara vaksam som ålåg klaganden gällde gentemot iranska fysiska och juridiska personer, men absolut inte med avseende på den information och de försäkringar som Bundesbank själv lämnade. Klaganden har vidare klandrat tribunalen för att den felaktigt underkände som bevisning tre skrivelser från Österrikes centralbank som EIH ingav, medan de bekräftade Bundesbanks ståndpunkt avseende de transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande avseende tidigare verksamhet och då det framgår av dessa skrivelser att denna ståndpunkt delades av rådet självt, av medlemsstaterna och av Europeiska kommissionens rättstjänst. Slutligen har klaganden bestritt de slutsatser som tribunalen drog av de revisionsrapporter som klaganden åberopade. Tribunalen kan inte relativisera bevisvärdet av dessa rapporter på grund av att de endast bygger på en analys av stickprov på transaktioner, eftersom det rör sig om gängse praxis på området. Tribunalen underlät även att beakta den omständigheten att två kontrollanter från Bundesbank befann sig på plats, hos EIH, för att regelbundet rapportera till den federala finansinspektionen. Tribunalen inskränkte sig dessutom till att påpeka att det i en av rapporterna uttryckligen framhölls att de transaktioner som utfördes inom ramen för den tredje formen av förfarande var ägnade att äventyra målen med unionens sanktionspolitik,[27] medan det i samma rapport även angavs att ”med hänsyn till följande slutsatser och rekommendationer och med förbehåll för möjligheten att göra ytterligare kontroller i de enskilda fallen, anser vi att de förfaranden som EIH följde för att iaktta sanktionsförordningarna uppfyller de rättsliga kraven”[28]. De faktiska slutsatser som tribunalen drog avseende revisionsrapporterna ska därför ogiltigförklaras, eftersom de är oförenliga med handlingarna i målet och följaktligen visar sig vara helt felaktiga. Tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att den tredje formen av förfarande strider mot det förbud mot att kringgå restriktiva åtgärder som avses i artikel 16.4 i förordning nr 961/2010.

40. Av samtliga skäl som angetts ovan har klaganden hävdat att tribunalen gjorde en oriktig bedömning när den slog fast att klaganden uppfyllde villkoren i artikel 16 i förordning nr 961/2010 för att kunna bli föremål för restriktiva åtgärder.

27 — Se punkt 156 i den överklagade domen.

28 — Klaganden stöder sig i det avseendet på punkt 151 i den rapport som den 23 december 2010 utarbetades av en konsultbyrå (se punkt 85 i överklagandet).

2. Bedömning

a) De transaktioner som påstås ligga utanför de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde

41. Det framgår av punkterna 145 och 146 i den överklagade domen att tribunalen, genom att slå fast att klaganden nöjde sig med att hävda att vissa transaktioner inte omfattades av de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde utan att ange något stöd för detta påstående, ansåg att detta argument inte kunde tas upp till sakprövning enligt artikel 44.1 i tribunalens rättegångsregler. Efter att ha fått förtydliganden av klaganden vid förhandlingen, slog tribunalen dessutom fast att argumentet att det godkännande som Bundesbank utfärdat byggde på att den ansåg att de transaktioner som utfördes i enlighet med den tredje formen av förfarande inte omfattades av de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde skulle prövas inom ramen för bedömningen av påståendet att transaktionerna hade godkänts och genomförts i enlighet med nämnda förfarande.

42. Jag delar tribunalens bedömning.

43. Det följer nämligen av fast rättspraxis att enligt artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler är föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna sådana väsentliga uppgifter som ska anges i en ansökan genom vilken talan väcks och att uppgifterna om föremålet för talan samt den kortfattade framställningen av grunderna för denna i ansökan ska vara så precisa att unionsdomstolen kan göra sin prövning.[29] En grund som rör det omtvistade beslutets materiella lagenlighet kan således i princip endast prövas om den har åberopats.[30]

44. I det avseendet nöjer jag mig med att konstatera att i den ansökan som ingavs till tribunalen åberopas fallet med betalningar som gjorts till de förtecknade enheternas frysta konton endast i en fotnot.[31] Artikel 11 i förordning nr 423/2007, vilken tycks ligga till grund för EIH:s argument inom ramen för överklagandet, omnämns – om jag inte misstar mig – varken i ansökan eller i repliken som klaganden ingav i förfarandet i första instans. Dess motsvarighet i förordning nr 961/2010, det vill säga artikel 20 i nämnda förordning,[32] omnämns endast i den del av ansökan som ägnas åt beskrivningen av den relevanta unionslagstiftningen.[33] Under alla omständigheter har EIH inte heller identifierat de transaktioner som den anser kunde omfattas av tillämpningsområdet för dessa båda bestämmelser. Klaganden har inskränkt sig till att enbart åberopa, utan några ytterligare preciseringar, de transaktioner ”som inte omfattas av lagstiftningen om restriktiva åtgärder mot Iran” i punkt 42 i sin ansökan.[34]

45. Under dessa omständigheter ska det konstateras att den ansökan som EIH ingav till tribunalen inte innehöll någon grund, delgrund eller ens något argument som egentligen stödde sig på teorin om att de transaktioner som utfördes på de förtecknade enheternas frysta konton inte omfattas av de restriktiva åtgärdernas tillämpningsområde.

29 — Dom Frankrike/kommissionen (C-559/12 P, EU:C:2014:217, punkterna 38 och 39).

30 — Dom Rousse Industry/kommissionen (C-271/13 P, EU:C:2014:175, punkt 18).

31 — Se fotnoterna 6 och 37 i den ansökan genom vilken talan väcktes.

32 — Det framgår i huvudsak av artikel 11 i förordning nr 423/2007 och artikel 20 i förordning nr 961/2010 att skyldigheten att frysa förtecknade personers och enheters tillgångar inte ska hindra att finansinstitut som tar emot tillgångar från tredje man krediterar frysta konton, under förutsättning att de krediterade beloppen också fryses. Samma sak gäller kreditering av frysta konton med ränta, intäkter på sådana konton eller betalningar till förmån för de förtecknade personerna eller enheterna som skett enligt avtal, överenskommelser eller förpliktelser som ingåtts eller uppkommit före den dag då personerna eller enheterna förtecknades. När en betalning ska göras av en förtecknad person eller enhet i samband med ett avtal eller en överenskommelse som ingåtts, eller en förpliktelse som uppkommit, innan den berörda personen eller enheten förtecknades, får det däremot ges tillstånd till att tillgångar frigörs om de strikta villkoren i artikel 9 i förordning nr 423/2007 och i artikel 18 i förordning nr 961/2010 är uppfyllda.

33 — Se punkt 15 i nämnda ansökan.

34 — För att vara helt uttömmande, ska det påpekas att det hänvisas till detta även i punkt 7 i nämnda ansökan, vilken punkt endast innehåller en presentation av rubriken till de olika grunderna för talan.

46. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den slog fast att argumentet inte kunde tas upp till sakprövning enligt artikel 44.1 i tribunalens rättegångsregler.

b) De transaktioner som påstås ha beviljats tillstånd

47. Klagandens argument i denna fråga innebär ett ifrågasättande av tribunalens bedömning av bilaga A19 till den ansökan genom vilken talan väcktes, vilken ingavs av klaganden och i vilken det, såsom framgått,[35] upprättats en förteckning över transaktioner som EIH utförde mellan åren 2010 och 2011 med de banker som omnämns i skälen i de angripna rättsakterna,[36] samt bilaga A20 till ansökan, vilken gav bland annat tio exempel på tillstånd som EIH beviljades på grundval av artikel 21.4 i förordning nr 961/2010.[37]

48. Enligt de principer i rättspraxis som angetts ovan[38], ska en missuppfattning av bevisningen, för att kunna kritiseras inom ramen för ett överklagande, framstå som uppenbar av handlingarna i målet utan att det är nödvändigt att göra en ny bedömning av de faktiska omständigheterna.

49. Jag nöjer mig således med att konstatera att de två äldsta transaktioner som påstås ha beviljats tillstånd och som redovisades i en bilaga daterar sig från den 27 juli 2010 respektive den 6 oktober 2010, medan alla de andra transaktionerna skedde efter den 27 oktober 2010, det datum då förordning nr 961/2010 trädde i kraft. Åtminstone ett av de exempel som rådet nämnde i skälen i de angripna rättsakterna syftar dock på transaktioner som skedde år 2009, och nämnda skäl avser transaktioner som ägde rum inte bara år ”2009” utan även ”i början av augusti 2010”, i ”augusti 2010” och i ”oktober 2010”, perioder avseende vilka det informerades om en enda transaktion. Vidare ska det konstateras att det framgår av lydelsen i ovannämnda bilaga A20 att EIH, såsom tribunalen korrekt påpekade, endast gav exempel på tillstånd, vilka alla hade beviljats efter den 1 juli 2011.[39]

50. Tribunalen kunde således med fog slå fast att denna ofullständiga bevisning inte räckte för att visa att *alla* de transaktioner som avsågs i skälen i de angripna rättsakterna och som daterade sig från åren 2009 och 2010 var tillåtna.

51. Vidare grundar sig klagandens argument på en felaktig tolkning av den överklagade domen. Klagandens resonemang kan sammanfattas enligt följande: Eftersom tribunalen slog fast att rådet inte kunde grunda beslut om att anta restriktiva åtgärder på transaktioner som beviljats tillstånd, räcker det att EIH visar att de transaktioner som avses i skälen beviljades tillstånd för att det ska konstateras att det var otillåtet att införa EIH i förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas. Tribunalens ståndpunkt är dock mer nyanserad, eftersom tribunalen ansåg att en transaktion som beviljats tillstånd kan ligga till grund för beslut om att anta restriktiva åtgärder endast om tillståndet har beviljats *helt i överensstämmelse* med den aktuella förordningen.[40] Enbart ingivandet av tillstånd kan följaktligen under alla omständigheter inte räcka för att de aktuella transaktionerna ska förses med ett slags garanti för att de är tillåtna. Jag kommer för övrigt att återkomma till denna fråga när jag prövar klagandens argument rörande de transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande.

35 — Se punkt 29 i förevarande förslag till avgörande.

36 — Se punkt 29 i förevarande förslag till avgörande.

37 — Beträffande denna artikel, se punkt 61 och följande punkter i förevarande förslag till avgörande.

38 — Se punkterna 25 och 27 i förevarande förslag till avgörande.

39 — Se punkt 147 i den överklagade domen.

40 — Se punkt 129 i den överklagade domen. Klaganden anser för övrigt att det är uppenbart att detta påstående i den överklagade domen är korrekt (se punkt 44 i överklagandet).

c) De transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande

i) Huruvida de generella godkännandena är tillåtna

52. Klagandens argument, varigenom tribunalen klandras för att den ex officio och utan någon diskussion mellan parterna tog upp frågan huruvida det krävdes ett tillstånd i varje enskilt fall för var och en av de planerade transaktionerna, i stället för ett generellt godkännande, ska omgående underkännas. EIH har själv medgett i sina inlagor att den skriftligen besvarade en fråga som tribunalen hade ställt till den och som hade följande lydelse: ”Med hänsyn till bestämmelserna i förordning [nr 423/2007], vad anser ni att ett godkännande, från en behörig nationell myndighet, av ett sådant förfarande som den ’tredje formen’ av förfarande … har för rättsligt värde?” Det framgår klart av denna formulering att tribunalen faktiskt riktade uppmärksamhet på den omständigheten att det rörde sig om godkännande av ett förfarande och inte av individuella, enstaka transaktioner. Som rådet har påpekat, hade således samtliga parter möjlighet att ta ställning i denna fråga. Svaren på denna skriftliga fråga mottogs dessutom av tribunalen och delgavs parterna i januari 2013 medan förhandlingen vid tribunalen hölls den 20 februari 2013. Med andra ord kunde EIH på nytt ta tillfället i akt i detta forum för att diskutera det rättsliga värdet av ett godkännande och just diskutera huruvida ett ”godkännande” kunde anses utgöra ett individuellt beslut av de nationella myndigheterna i den mening som avses i förordning nr 423/2007, något som rådet hade bestritt i sitt skriftliga svar på den fråga som tribunalen hade ställt.

53. Vad beträffar frågeställningen i sak ska det konstateras att det inte förekom någon felaktig rättstillämpning i tribunalens bedömning. Låt oss för ett ögonblick gå tillbaka till lydelsen och andan i förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010.

54. I dessa båda förordningar uppställs principen om frysning av tillgångar för förtecknade personer och enheter,[41] innan det som en avvikelse, och således som ett undantag, föreskrivs olika fall då dessa tillgångar kan frigöras.[42] Dessa avvikelser ”får”[43] tillåtas av de behöriga nationella myndigheterna,[44] vilka således har till uppgift att kontrollera att vart och ett av de krav som uppställs för att tillåta att tillgångar frigörs är uppfyllt.

55. I huvudsak får den behöriga nationella myndigheten tillåta att tillgångar frigörs om tillgångarna är föremål för kvarstad i enlighet med ett administrativt eller rättsligt beslut eller en skiljedom som meddelats före ett visst datum, eller är föremål för ett administrativt eller rättsligt avgörande eller skiljedom som meddelats före ett visst datum[45] eller om en betalning ska göras i samband med ett avtal eller en överenskommelse som ingåtts av, eller en förpliktelse som uppkommit för, den berörda enheten innan enheten förtecknades[46] eller när frigörandet av tillgångarna ska tillgodose de grundläggande behoven hos en person, betalning av arvoden, betalning av avgifter för rutinmässig hantering eller förvaltning av konton eller extraordinära kostnader.[47] Det framgår av samtliga dessa bestämmelser att unionslagstiftaren avsåg att uppställa krav på ett individuellt tillstånd för varje planerad transaktion, eftersom nämnda bestämmelser avser ”betalningen”[48] eller ”tillståndet”[49].

41 — Artikel 7 i förordning nr 423/2007 och artikel 16 i förordning nr 961/2010.

42 — Artiklarna 8–10 i förordning nr 423/2007 och artiklarna 17–19 i förordning nr 961/2010.

43 — Artiklarna 8, 9 och 10.1 i förordning nr 423/2007 och artiklarna 17–19.1 och 19.2 i förordning nr 961/2010.

44 — I bilaga III till förordning nr 423/2007 upprättades förteckningen över de nationella webbplatser där information om de behöriga myndigheter som bland annat avsågs i artiklarna 8–10 i nämnda förordning fanns tillgänglig. Bilaga V till förordning nr 961/2010 gav samma information om de myndigheter som ansvarade för att bevilja de tillstånd som krävs bland annat enligt artiklarna 17–19 och 21 i nämnda förordning.

45 — Artikel 8 i förordning nr 423/2007 och artikel 17 i förordning nr 961/2010.

46 — Artikel 9 i förordning nr 423/2007 och artikel 18 i förordning nr 961/2010.

47 — Artikel 10 i förordning nr 423/2007 och artikel 19 i förordning nr 961/2010.

48 — Artikel 9 inledningsfrasen och 9 a leden i och iii i förordning nr 423/2007 samt artikel 18 inledningsfrasen och 18 a leden i och iii i förordning nr 961/2010.

49 — Artikel 10.1 b, 10.2 a och 10.2 a och b i förordning nr 423/2007 samt artikel 19.1 b, 19.2 a och b i förordning nr 961/2010.

Beviljandet av ett tillstånd kräver dessutom, eftersom det utgör ett undantag från principen om frysning av tillgångar, att den behöriga nationella myndigheten förvissar sig om att det planerade beslutet att frigöra tillgångar uppfyller samtliga krav som uppställs i förordningen. En bedömning i varje enskilt fall är därför uppenbarligen nödvändig.

56. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den, i punkt 128 i den överklagade domen, slog fast att artiklarna 8-10 i förordning nr 423/2007 respektive artiklarna 17-19 i förordning nr 961/2010 ”tillåter … inte att de nationella behöriga myndigheterna lämnar ett generellt godkännande för en viss kategori av transaktioner för vilka de berörda enheterna således befrias från sin skyldighet att ansöka om tillstånd i varje enskilt fall”.

57. EIH har dock hävdat att dessa generella godkännanden inte uttryckligen har uteslutits genom de båda aktuella förordningarna och att det utgör gängse praxis som tillämpas av andra nationella myndigheter än Bundesbank, särskilt den brittiska statskassan. Eftersom det rör sig om ett undantag från principen om frysning av tillgångar som till sin art ska tolkas restriktivt, går det inte att göra gällande att det som inte uttryckligen har uteslutits är tillåtet. Förutom att argumentet och bevisningen avseende den brittiska statskassans praxis åberopades för sent, eftersom de inte ingavs till tribunalen då EIH hade full möjlighet att göra det, särskilt i samband med sitt skriftliga svar på tribunalens fråga,[50] är det alltjämt verkningslöst att åberopa nationell praxis till stöd för tolkningen av en unionsrättsakt. Jag noterar även att Förenade kungariket självt i sina inlagor har ifrågasatt att den brittiska statskassans praxis, vilken har åberopats av klaganden, har samma rättsliga grund som Bundesbanks praxis som är i fråga i förevarande överklagande.

58. Även om inget hindrar att de behöriga nationella myndigheterna lämnar generella godkännanden avseende, i förekommande fall, vissa förfaranden för att genomföra finansiella transaktioner, omfattas dessa godkännanden varken av tillämpningsområdet för förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010 eller av de uppdrag som nämnda myndigheter har getts inom denna ram av unionslagstiftaren. Som tribunalen har anfört, är det endast ett tillstånd som beviljats av en behörig nationell myndighet *helt i överensstämmelse* med de båda aktuella förordningarna som i princip kan hindra rådet från att stödja sig på den transaktion som därigenom beviljats tillstånd för att vidta restriktiva åtgärder mot den enhet som har utfört nämnda transaktion.[51] Jag vill, i likhet med tribunalen, tillägga att det emellertid inte rör sig om någon ovillkorlig garanti, eftersom beslutet av den nationella myndigheten inte automatiskt får till effekt att den transaktion som beviljats tillstånd förses med en garanti för att den är tillåten med hänsyn till de förordningar som fastställer den rättsliga ramen för systemet med restriktiva åtgärder. Man får nämligen inte bortse från att de nationella myndigheterna, när de tar ställning till en ansökan om tillstånd, kanske bara har tillgång till ofullständig information och man skulle mycket väl kunna tänka sig att en enhet som inger en sådan ansökan döljer viss information om den planerade transaktionen för att erhålla tillståndet.

59. Särskilt av det skälet, men även med beaktande av vad som står på spel – nämligen kampen mot kärnvapenspridning i Iran – kan inte rådets befogenhet att besluta om restriktiva åtgärder – det vill säga att avgöra huruvida villkoren i artikel 7 i förordning nr 423/2007 eller i artikel 16 i förordning nr 961/2010 är uppfyllda – helt och hållet bero på huruvida de nationella myndigheterna har utövat sin befogenhet att tillåta att tillgångar frigörs med stöd av artiklarna 8–10 i förordning nr 423/2007 och artiklarna 17–19 i förordning nr 961/2010.

50 — Se punkt 52 i förevarande förslag till avgörande.

51 — Se punkt 129 i den överklagade domen.

60. EIH kan således inte med framgång hävda att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte dra slutsatsen att de transaktioner som genomfördes enligt den tredje formen av förfarande var tillåtna enbart på grund av att Bundesbank hade godkänt dessa på ett allmänt och generiskt sätt och genom att slå fast att rådet hade fog för att grunda beslut om att anta restriktiva åtgärder mot klaganden på dessa transaktioner som på så sätt beviljats tillstånd.

ii) Artikel 21 i förordning nr 961/2010

61. Vad beträffar artikel 21 i förordning nr 961/2010, en bestämmelse som saknar motsvarighet i förordning nr 423/2007, utgör antagandet av denna bestämmelse ett led i stärkandet av den finansiella tillsynen, som tillkännagavs i resolution 1803 (2008) från Förenta nationernas säkerhetsråd och konkretiserades i säkerhetsrådets resolution 1929 (2010) varigenom strängare åtgärder infördes. I artikel 21 i förordning nr 961/2010 föreskrivs en allmän tillsynsmekanism vid varje överföring av tillgångar till och från iranska personer och enheter. Beroende på vilket belopp överföringen avser och dess slutliga användning, kommer överföringen att bli föremål för enbart en anmälan eller ett förhandstillstånd utfärdat av de behöriga nationella myndigheterna. Till skillnad från artiklarna 17-19 i nämnda förordning, involverar förfarandet för ansökan om tillstånd enligt artikel 21 i samma förordning en enhet som är etablerad i unionen och som vill göra en överföring av tillgångar till icke förtecknade enheter, det vill säga enheter vars tillgångar inte är frysta enligt artikel 16 i förordning nr 961/2010, eller ta emot tillgångar från sådana enheter.

62. De transaktioner som utförs enligt denna tredje form av förfarande skulle, genom sin mycket speciella karaktär, kunna bli föremål för en ansökan om tillstånd enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010, särskilt om den berörda förtecknade enhetens delaktighet i förfarandet inte har avslöjats. Artikel 21 i förordning nr 961/2010 får emellertid under inga omständigheter användas för att kringgå de strikta undantagen från principen om frysning av tillgångar, vilka föreskrivs i artiklarna 17–19 i nämnda förordning. Det framgår av själva karaktären på den tredje formen av förfarande att det har ”till syfte att möjliggöra finansiella transaktioner som berör *utpekade* enheter, varvid dessa bland annat gör det möjligt för *utpekade* iranska banker att uppfylla tidigare förpliktelser”.[52] EIH har inte bestritt denna definition, eftersom det var EIH själv som gav tribunalen denna och eftersom EIH själv har påpekat flera gånger, inom ramen för överklagandet, att transaktionerna avsåg de förtecknade enheternas tidigare verksamhet. I fråga om sådana transaktioner är det följaktligen inte artikel 21 i förordning nr 961/2010 som ska tillämpas, utan tvärtom en av de bestämmelser som avser möjligheten att frigöra förtecknade enheters frysta tillgångar – i förevarande fall artikel 18 i förordning nr 961/2010, med hänsyn till syftet med den planerade överföringen. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den slog fast att de transaktioner som påstods ha utförts enligt den tredje formen av förfarande, genom att de fick till följd att ett visst antal transaktioner undkom de regler som fastställts i artiklarna 17–19 i förordning nr 961/2010, vilka annars är mer restriktiva än den ordning som inrättats i artikel 21 i nämnda förordning, strider mot artikel 16.4 i förordning nr 961/2010, eftersom de gör det möjligt att kringgå frysningen av de förtecknade enheternas tillgångar.[53]

52 — Punkt 150 i den överklagade domen (min kursivering). Se även den definition av den tredje formen av förfarande som klaganden gav i punkt 51 i den överklagade domen och som har angetts ovan i punkt 10 i förevarande förslag till avgörande.

53 — Se punkt 150 i den överklagade domen.

63. Domstolen har för övrigt slagit fast att det förbud mot kringgående som föreskrivs i artikel 7.4 i förordning nr 423/2007 – vilken är en exakt motsvarighet till artikel 16.4 i förordning nr 961/2010 – ska ”förstås så, att det även omfattar verksamheter som, genom ett formellt yttre inte uppfyller kriteriet för åsidosättande av [förbudet mot att ställa tillgångar till förfogande] men som mot bakgrund av objektiva omständigheter trots allt, i sig eller genom att verksamheten har eventuella band till andra verksamheter, visar sig ha som syfte eller verkan att direkt eller indirekt kringgå förbudet [mot att ställa tillgångar till förfogande]”. [54]

64. Under dessa omständigheter och av samma skäl som åberopats ovan, [55] kan inte en ekonomisk aktör gömma sig bakom ett tillstånd som beviljats av en nationell myndighet och som grundar sig på artikel 21 i förordning nr 961/2010 när det ursprungliga syftet med det förfarande som fastställs i nämnda artikel har kringgåtts, vilket således medför att tillståndet inte är förenligt med förordningen.

65. EIH har i överklagandet bestritt att den kan anses ”medvetet och avsiktligt”, i den mening som avses i artikel 16.4 i förordning nr 961/2010, ha deltagit i verksamhet som har syftat till att direkt eller indirekt kringgå åtgärderna för frysning av tillgångar.

66. Jag anser att detta argument avseende ”det psykologiska (subjektiva) rekvisitet” [56] eller ”den subjektiva delen av deltagandet” i nämnda artikel [57] har åberopats för sent, eftersom EIH inte tycks ha särskilt bestritt detta rekvisit vid tribunalen. Trots att EIH hävdade att den inte kände till på vilken grund den fördes in i förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas, framgår det klart av skälen i de angripna rättsakterna att EIH kritiserades för att ha ”hjälp[t] ett antal iranska banker med alternativa lösningar för genomförande av transaktioner som stoppats genom EU:s sanktioner”, för att ha hjälpt till med ”kringgående av EU-sanktionerna” och ”kringgående av sanktionerna”, så många omständigheter som visar att EIH kritiserades för att ha kringgått frysningen av de förtecknade enheternas tillgångar. I sak nöjer jag mig med att framhålla, i likhet med tribunalen, att EIH är ett finansinstitut i unionen som är specialiserat på tjänster och verksamhet avseende Iran eller i Iran och som av dessa två anledningar är välinformerat om de olika åtgärder som vidtagits på unionsnivå och om sin skyldighet att vara vaksam och att övervaka sin verksamhet med sina iranska partner, [58] i ännu högre grad när de är uppförda i en förteckning. Den omständigheten att EIH just fungerade som mellanhand visar dessutom att den mycket väl kände till identiteten på den ursprungliga gäldenären och den slutliga borgenären, eftersom den förstnämnda, som bekant, i allmänhet är förtecknad. EIH var således väl ”medveten om … att den tredje formen av förfarande gjorde det möjligt att, i strid med principen om frysning av tillgångar, genomföra transaktionerna som berör de utpekade bankerna”. [59] Den kännedom och avsikt som begreppen ”medvetet” och ”avsiktligt” förutsätter [60] föreligger således utan tvivel i EIH:s fall, särskilt som domstol har slagit fast att dessa båda kumulativa kriterier är uppfyllda när den aktuella enheten ”förstår att [dess] deltagande i en sådan verksamhet kan ha detta syfte, eller denna verkan, och godtar denna möjlighet”. [61] Genom att fortsätta att ha finansiella relationer med förtecknade enheter i ett sammanhang som inte är typiskt till sin utformning – den tredje formen av förfarande – ska EIH anses just ha accepterat en sådan möjlighet. [62]

54 — Dom Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, punkt 62).

55 — Se punkt 58 i förevarande förslag till avgörande.

56 — Se punkt 78 i generaladvokaten Bots förslag till avgörande Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:737).

57 — Dom Afrasiabi m.fl. (EU:C:2011:874, punkt 63).

58 — Se punkt 140 i den överklagade domen.

59 — Punkt 150 i den överklagade domen.

60 — Dom Afrasiabi m.fl. (EU:C:2011:874, punkt 66).

61 — Dom Afrasiabi m.fl. (EU:C:2011:874, punkt 67).

62 — Jag vill även tillägga att EIH:s hållning skulle kunna ligga till grund för vidtagandet av restriktiva åtgärder enligt artikel 16.2 b i förordning nr 961/2010, i vilken det föreskrivs att de personer eller enheter ”som har hjälpt förtecknade personer, enheter eller organ att kringgå eller bryta mot bestämmelserna i denna förordning …” också kan bli föremål för en åtgärd för frysning av tillgångar. I ett sådant fall framstår det klandrade beteendets medvetna och avsiktliga karaktär som underordnad, eftersom det räcker att hjälpen för att kringgå eller bryta mot förordningen är tydlig.

67. Av det ovan anförda följer att rådet kunde åberopa de transaktioner som otillbörligen hade beviljats tillstånd enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010 till grund för antagandet av de angripna rättsakterna mot klaganden.

iii) Den tredje formen av förfarande och förbudet mot att kringgå restriktiva åtgärder

68. EIH har på nytt försökt att ta upp tribunalens tolkning av det subjektiva rekvisitet i artikel 16.4 i förordning nr 961/2010, det vill säga kravet på att ”medvetet och avsiktligt” ha deltagit i en verksamhet för att kringgå restriktiva åtgärder. Jag upprepar i det avseendet till fullo den ståndpunkt som jag har utvecklat i punkt 66 i förevarande förslag till avgörande.

69. Att EIH har åberopat olika försäkringar som den fick av Bundesbank, vilken flera gånger upprepade sin ståndpunkt genom att uppge att vissa planerade transaktioner inte krävde tillstånd eller att den godkände att den tredje formen av förfarande tillämpades, räcker under alla omständigheter inte för att dra slutsatsen att tribunalen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att slå fast att kriterierna för att bli uppförd på förteckningen var uppfyllda – en frågeställning som den andra grunden just avser. De eventuella försäkringar som Bundesbank gav, å ena sidan, och rådets bedömning av huruvida det var lämpligt att föra in EIH i förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas, å andra sidan, omfattas av två olika och självständiga förfaranden, i synnerhet som – såsom jag har visat – de försäkringar, godkännanden och tillstånd som gavs inte visade sig vara förenliga med förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010.

70. Även om tribunalens påstående att ”ett rimligt vaksamt finansinstitut [borde] ha begärt preciseringar om det beviljade ’godkännandet’” [63] kan framstå som särskilt krävande, utgör det inte den avgörande delen i tribunalens resonemang när den slog fast att rådet mycket väl kunde anse att EIH uppfyllde kriterierna för att föras in i förteckningen. Såvida detta omfattas av domstolens prövning i ett mål om överklagande, är det inte heller till någon nytta att längre fram granska kronologin i skriftväxlingen mellan Bundesbank och klaganden, eftersom man därav inte skulle kunna dra någon slutsats som är till hjälp för klaganden i dess bevisföring.

71. Vad beträffar skrivelserna från Österrikes centralbank, ansåg tribunalen att de härrörde från en nationell myndighet som inte var den behöriga myndigheten i fråga om de aktuella transaktionerna, eftersom EIH endast lydde under Bundesbank. [64] Dessa skrivelser redogjorde följaktligen på sin höjd för denna specifika nationella myndighets uppfattning om de bestämmelser som reglerar finansiella transaktioner i samband med genomförandet av en unionsrättsakt, och en sådan uppfattning kan inte vara bindande för unionsinstitutionerna. [65] Den omständigheten att det i en av skrivelserna påstås innehålla en redogörelse för resultaten från ett möte med gruppen RELEX/sanktioner kunde inte utgöra någon ytterligare hjälp för EIH i dess bevisföring, eftersom rådet har erinrat om att denna grupp endast är en förberedande instans i rådet och att en officiell ståndpunkt av rådet inte går att utläsa av enbart ett protokoll från ett möte med gruppen.

72. Slutligen har klaganden försökt visa att tribunalen missuppfattade de revisionsrapporter som klaganden ingav. Med tillämpning av de principer som ska vara vägledande för domstolens prövning i ett sådant fall, [66] nöjer jag mig med att konstatera att det är helt logiskt att tribunalen ansåg att slutsatserna i en revisionsrapport, vilken till sin art är sådan att den utarbetas på grundval av stickprov av transaktioner, inte kan automatiskt utvidgas till att omfatta samtliga transaktioner som faktiskt har utförts. Vidare har EIH inte bestritt att det i revisionsrapporten av den 23 december 2010 uttryckligen konstateras att ”de … transaktioner som utfördes under år 2010, inom ramen för den tredje formen av

63 — Punkt 154 i den överklagade domen.

64 — Se punkt 155 i den överklagade domen.

65 — Se punkt 57 i förevarande förslag till avgörande.

66 — Det har erinrats om dessa i punkterna 25 och 27 i förevarande förslag till avgörande.

förfarande, var ägnade att äventyra målen med unionens sanktionspolitik”[67]. Vidare tycks det andra avsnittet i nämnda rapport, som klaganden har framhållit inom ramen för överklagandet och som tribunalen ska ha utelämnat, gå i exakt samma riktning, eftersom de som upprättade rapporten, genom att dra slutsatsen att en slutlig bedömning av transaktionerna skulle kunna erhållas endast genom en detaljerad manuell analys av de enskilda transaktionerna och de bakomliggande transaktionerna till dessa,[68] återigen framhöll den relativa karaktären på de slutsatser som kunde dras därav för ögonblicket. Samma sak gäller påståendet att de som upprättade rapporterna, med förbehåll för ytterligare kontroller i de enskilda fallen, ansåg att de förfaranden som EIH följde för att iaktta sanktionsförordningarna uppfyllde de rättsliga kraven.[69] Tribunalen kunde således inte objektivt slå fast att revisionsrapporterna fullständigt och slutgiltigt garanterade att EIH alltid hade agerat och fortfarande agerade helt i överensstämmelse med förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010.

C – Den tredje grunden: Felaktig rättstillämpning vad beträffar tolkningen och tillämpningen av principen om skydd för berättigade förväntningar och rättssäkerhetsprincipen

1. Klagandens argument

73. I punkt 174 och följande punkter i den överklagade domen underkände tribunalen klagandens argument att denna hade berättigade förväntningar på att inte åläggas sanktioner för de transaktioner som den utförde på grundval av de tillstånd eller godkännanden som Bundesbank beviljade. Som motivering angavs att en försiktig och medveten ekonomisk aktör måste kunna förutse vidtagandet av en unionsåtgärd som kan påverka dennes intressen och kan inte åberopa denna princip när en sådan åtgärd faktiskt vidtas. EIH har gjort gällande att den just på grund av att de omtvistade transaktionerna hade godkänts eller beviljats tillstånd av den behöriga nationella myndigheten inte kunde förutse att det skulle vidtas restriktiva åtgärder mot den.

74. Vidare ansåg tribunalen att Bundesbanks behörighet var begränsad till beviljandet av tillstånd på grundval av en bedömning i varje enskilt fall och att det följaktligen inte kunde uppstå några berättigade förväntningar till följd av det generella godkännandet av transaktioner som vidtogs enligt den så kallade tredje formen av förfarande.[70] EIH har bestritt denna slutsats genom att erinra om de argument som den utvecklade i det avseendet inom ramen för den andra grunden. EIH har tillagt att även om det följer av rättspraxis att skydd för berättigade förväntningar i princip endast kan åberopas om det har getts försäkringar som är förenliga med tillämpliga bestämmelser, kan en ekonomisk aktör grunda sig på ett uttalande av en nationell myndighet som inte är förenligt med unionsrätten, under förutsättning att unionsrätten är tvetydig,[71] vilket är fallet i förevarande mål, med beaktande av de olika ståndpunkterna vad gäller huruvida den tredje formen av förfarande är tillåten. Under alla omständigheter har tribunalen redan slagit fast att till och med ett uttalande eller ett nationellt beslut som inte är helt förenligt med unionsrätten kan, under exceptionella omständigheter, ligga till grund för berättigade förväntningar hos den berörda ekonomiska aktören[72] och domstolen har slagit fast att de nationella konkurrensmyndigheterna i undantagsfall kan fatta beslut om att inte ålägga böter även om ett företag har överträtt kartellförbudet i artikel 101 FEUF.[73] För det fall EIH:s uppförande

67 — Punkt 156 i den överklagade domen.

68 — Se punkt 85.5 i överklagandet.

69 — Se punkt 85.5 i överklagandet.

70 — Se punkterna 176 och 177 i den överklagade domen.

71 — Klaganden har i det avseendet åberopat dom Maizena (5/82, EU:C:1982:439, punkt 22), dom Sony Supply Chain Solutions (Europe) (C-153/10, EU:C:2011:224, punkt 47), och dom Regione autonoma della Sardegna m.fl./kommissionen (T–394/08, T–408/08, T–453/08 och T-454/08, EU:T:2011:493, punkt 273).

72 — Klaganden har i det avseendet nämnt dom Regione autonoma della Sardegna m.fl./kommissionen (EU:T:2011:493, punkt 274).

73 — Klaganden har här åberopat dom Schenker & Co. m.fl. (C-681/11, EU:C:2013:404, punkterna 40 och 41).

slutligen skulle utgöra en överträdelse av artikel 16.4 i förordning nr 961/2010 – vilket inte är fallet – har den fått klara, precisa och upprepade försäkringar av Bundesbank som utgör hinder för att ålägga EIH någon sanktion, både på nationell nivå och på unionsnivå, eftersom rådet ska anses vara bundet av de förväntningar som uppkommit genom de försäkringar som Bundesbank gav.[74]

75. Slutligen har EIH bestritt den slutsats som tribunalen kom fram till i punkt 179 i den överklagade domen, när den slog fast att de olika angripna rättsakterna var tillräckligt klara för att klaganden skulle kunna förutse tillämpningen av dessa.

2. Bedömning

76. Jag vill omgående påpeka att prövningen av denna grund ligger i linje med den bedömning som gjordes inom ramen för den andra grundens andra del avseende bland annat den rättsliga betydelsen av Bundesbanks tillstånd och godkännanden av de transaktioner som EIH utförde och det är med beaktande av de slutsatser som jag har dragit i det avseendet som jag nu övergår till bedömningen av den tredje grunden.

77. Det framgår av domstolens fasta rättspraxis, vilken återges i den överklagande domen,[75] att ”för att principen om skydd för berättigade förväntningar ska kunna åberopas krävs det att tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga samt härrör från behöriga och tillförlitliga källor har meddelats den berörde av de behöriga unionsinstitutionerna. … [V]arje enskild person har denna rätt om han befinner sig i en situation av vilken det framgår att en institution, ett organ eller en byrå inom unionen, genom att ge tydliga försäkringar, har väckt grundade förhoppningar. Tydliga, ovillkorliga och samstämmiga uppgifter utgör, oavsett i vilken form de har lämnats, en sådan försäkran”[76].

78. Denna rättspraxis föranleder två kommentarer.

79. För det första, såvida Bundesbanks hållning kan ligga till grund för någon berättigad förväntning hos klaganden, kan klaganden endast åberopa denna gentemot den aktuella nationella myndigheten. Med andra ord kan de hypotetiska berättigade förväntningar som uppkommit till följd av Bundesbanks hållning inte åberopas gentemot rådet, när det beslutar att föreskriva restriktiva åtgärder för EIH. Den rättspraxis som klaganden har åberopat tycks inte skilja sig från detta konstaterande, eftersom det i denna endast anges att de nationella konkurrensmyndigheterna *kan* fatta beslut om att inte ålägga ett företag böter även när företaget uppsåtligen eller av oaktsamhet har överträtt artikel 101 FEUF, under förutsättning att de har väckt berättigade förväntningar hos företaget om att dess beteende inte strider mot nämnda bestämmelse,[77] vilket endast innebär en möjlighet, *för den myndighet som har väckt de berättigade förväntningarna*, att i förekommande fall anpassa sin egen befogenhet att ålägga sanktioner.

80. För det andra framgår det av redogörelserna avseende prövningen av den andra grunden att den påstådda försäkring som den aktuella nationella myndigheten gav inte är förenlig med unionsrätten, eftersom de nationella myndigheterna endast kunde bevilja tillstånd i varje enskilt fall i enlighet med de förfaranden som fastställs i de aktuella förordningarna.[78] I den rättspraxis som klaganden har åberopat anges det att ”berättigade förväntningar på att ett statligt stöd är lagenligt i princip endast kan åberopas om det har beviljats med iakttagande av … förfarande[t] …, såvida det inte föreligger exceptionella omständigheter”.[79] Att i förevarande fall försöka utröna huruvida det föreligger

74 — Klaganden har i det avseendet hänvisat till punkt 87 i generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande Schenker & Co. m.fl. (C-681/11, EU:C:2013:126).

75 — Se punkt 174 i den överklagade domen.

76 — Dom HGA m.fl./kommissionen (C–630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 132 och där angiven rättspraxis).

77 — Se dom Schenker & Co. m.fl. (EU:C:2013:404, punkt 40 och följande punkter).

78 — Se punkt 54 och följande punkter samt punkt 64 i förevarande förslag till avgörande.

79 — Dom HGA m.fl./kommissionen (EU:C:2013:387, punkt 134).

exceptionella omständigheter som EIH skulle kunna åberopa är under alla omständigheter verkningslöst, i avsaknad av de beståndsdelar som krävs för att ligga till grund för berättigade förväntningar, i synnerhet tydliga försäkringar som är ovillkorliga och samstämmiga, enligt vilka EIH inte skulle bli föremål för restriktiva åtgärder på grund av de omtvistade transaktioner som den genomförde.

81. Argumentet att det förekom en felaktig rättstillämpning vid tribunalens bedömning av huruvida principen om skydd för berättigade förväntningar hade åsidosatts kan således inte godtas.

82. Vad beträffar rättssäkerhetsprincipen, ska det även konstateras att tribunalens bedömning är helt riktig.

83. Nämnda princip ställer nämligen krav på att unionslagstiftningen ska vara otvetydig och dess tillämpning förutsebar för medborgarna.[80] Om man flyttar sig tillbaka till den tidpunkt då EIH ansökte om tillstånd och godkännanden vid Bundesbank, var förordning nr 423/2007 och därefter förordning nr 961/2010 tillämpliga. Det anges inte i någon av dessa båda rättsakter att det godkännande eller tillstånd som beviljas av en nationell myndighet skulle få till följd att rådet fråntas behörigheten att vidta restriktiva åtgärder eller skulle ge någon som helst garanti för att de transaktioner som därigenom godkänts eller beviljats tillstånd automatiskt skulle anses vara tillåtna av rådet självt. De bestämmelser i nämnda förordningar som avser tillståndsförfarandena skiljer sig således klart från de bestämmelser som avser principen om frysning av tillgångar i allmänhet och förbudet mot att kringgå restriktiva åtgärder i synnerhet.[81] Likaså framgår det tydligt av lydelsen i dessa båda förordningar att varje tillstånd från de nationella myndigheterna skulle beviljas på grundval av en individuell bedömning av varje enskild planerad överföring – oavsett om det rörde sig om en ansökan om att tillgångar ska frigöras[82] eller om överföring av tillgångar[83].

84. Under dessa omständigheter kunde klaganden fullt ut förutse inte bara att det allmänna godkännandet från Bundesbank inte var förenligt med unionsrätten[84] utan även den omständigheten att rådet under alla omständigheter kunde ålägga den restriktiva åtgärder på de villkor som klart föreskrivs i ovannämnda förordningar.

85. Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den underkände argumentet som avsåg att rättssäkerhetsprincipen hade åsidosatts. Följaktligen kan inte heller överklagandet bifallas såvitt avser någon del av den tredje grunden för överklagandet

80 — Se, bland en omfattande rättspraxis, dom Nuova Agricast och Cofra/kommissionen (C-67/09 P, EU:C:2010:607, punkt 77 och där angiven rättspraxis) och dom Alcoa Trasformazioni/kommissionen (C-194/09 P, EU:C:2011:497, punkt 71).

81 — Se, å ena sidan, artikel 7.4 i förordning nr 423/2007 och, å andra sidan, artiklarna 8–10, å andra sidan, i samma förordning, samt, å ena sidan, artikel 16.4 i förordning nr 961/2010 och, å andra sidan, artiklarna 17–19 och 21 i samma förordning.

82 — Enligt artiklarna 8–10 i förordning nr 423/2007 och artiklarna 17–19 i förordning nr 961/2010.

83 — Enligt artikel 11 i förordning nr 423/2007 och artikel 21 i förordning nr 961/2010.

84 — Det argument som avser de olika tolkningar som de nationella myndigheterna och vissa unionsinstitutioner valde blir således verkningslöst, eftersom frågeställningen till sist inte så mycket avser huruvida transaktionerna som genomförts enligt den tredje formen av förfarande i princip var förenliga med unionsrätten utan snarare huruvida en nationell myndighet, med stöd av förordningarna nr 423/2007 och nr 961/2010, kunde bevilja ett tillstånd med allmän giltighet för de planerade transaktionerna utan en bedömning i varje enskilt fall.

D – *Den fjärde grunden: Felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 32.2 i förordning nr 961/2010 och av proportionalitetsprincipen*

1. Klagandens argument

86. Klaganden har som fjärde grund i huvudsak klandrat tribunalen för att den, i punkterna 204 och 205 i den överklagade domen, slog fast att klaganden inte kunde åberopa artikel 32.2 i förordning nr 961/2010, vilken har till syfte att skydda de företag som, utan att känna till det, har överträtt de förbud som uppställs i nämnda förordning, vilket skulle vara fallet i fråga om EIH om domstolen skulle fortsätta att betrakta de omtvistade transaktionerna som otillåtna.

87. Vidare har klaganden klandrat tribunalen för att den inte biföll talan såvitt avsåg den grund rörande proportionalitetsprincipen som anfördes vid den. Rådets beslut att frysa EIH:s tillgångar utgör nämligen en oproportionerlig åtgärd.

88. För det första har EIH, genom att påpeka att den alltid har följt den behöriga nationella myndighetens utlåtanden, hävdat att Bundesbank exempelvis skulle ha kunnat upphöra att godkänna att den tredje formen av förfarande tillämpades eller vägra att bevilja de tillstånd som EIH ansökte om enligt artikel 21 i förordning nr 961/2010. Tribunalen gjorde en oriktig bedömning när den slog fast att sådana åtgärder, vilka undgår rådets kontroll, inte säkerställde samma skyddseffekt som ett beslut om att frysa tillgångar och att det ovannämnda beslutet därför var lämpligt och nödvändigt. Om rådet hade bedömt att det tyska tillsynssystemet var otillräckligt, skulle det nämligen ha kunnat ålägga denna medlemsstat att göra systemet effektivare, vilket nämnda medlemsstat skulle ha varit skyldig att göra enligt principen om lojalt samarbete. Tribunalen beaktade dock inte denna princip i sin bedömning. Under alla omständigheter är det oproportionerligt att det eventuella fel som en nationell myndighet har begått kompenseras genom restriktiva åtgärder, då ansvaret för att undvika skilda tolkningar av unionslagstiftningen åligger unionsinstitutionerna.

89. För det andra gjorde tribunalen sig skyldig till en ny felaktig rättstillämpning genom att slå fast att de tillståndsregler som införts genom artikel 21 i förordning nr 961/2010 inte säkerställde en preventiv verkan som motsvarade införandet i förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas. Visserligen kommer ett åsidosättande av artikel 21 med nödvändighet att upptäckas i efterhand, men samma sak gäller varje åsidosättande av beslutet att frysa den förtecknade enhetens tillgångar. Artikel 21 i förordning nr 961/2010 har således samma preventiva verkan som att uppföra EIH på förteckningen, samtidigt som den är klart mindre restriktiv. Den ansökan som EIH framställde till Bundesbank avseende den tredje formen av förfarande hade således skickats innan EIH påbörjade sina transaktioner, och de ansökningar som framställdes med stöd av ovannämnda artikel 21 måste också ha utformats innan en transaktion genomförs. EIH har erinrat om att en ändring i Bundesbanks riktlinjer skulle ha räckt för att klaganden skulle avstå från sina transaktioner, eftersom den alltid har följt anvisningarna från denna nationella myndighet. Det finns således inte någon anledning att anse att en sådan ändring inte skulle ha säkerställt en preventiv verkan motsvarande den som följer av beslutet att frysa EIH:s tillgångar. Vidare har EIH åberopat skrivelsen från Österrikes centralbank, vilken enligt EIH belyser den omständigheten att rådet självt kände till och hade godtagit Bundesbanks ståndpunkt beträffande den tredje formen av förfarande innan EIH fördes upp i förteckningarna. [85]

90. Rådets beslut att föra upp EIH på förteckningen är således oproportionerligt, och tribunalen gjorde en felaktig rättslig kvalificering av de faktiska omständigheterna och drog principiellt felaktiga slutsatser av handlingarna i målet.

85 — Se punkt 39 i förevarande förslag till avgörande.

2. Bedömning

91. Det framgår av artikel 32.2 i förordning nr 961/2010 att ”[f]örbuden i denna förordning ska inte medföra ansvar av något slag för berörda fysiska eller juridiska personer eller enheter om dessa inte kände till eller hade rimlig anledning att misstänka att deras handlande skulle strida mot dessa förbud”. Artikel 32 i förordning nr 961/2010 fungerar som en friskrivningsklausul för de personer eller enheter som, i god tro eller ovetande om sammanhanget kring de restriktiva åtgärderna, gör sig skyldiga till åsidosättande av ovannämnda förordning.

92. I det avseendet räcker det att konstatera att EIH – genom att bidra till att förtecknade iranska banker kan genomföra transaktioner som hade stoppats genom åtgärderna för att frysa tillgångar, medan EIH själv är verksam på finansmarknaden och specialiserad på tjänster och verksamhet avseende Iran eller i Iran samt delvis ägs av en förtecknad enhet – inte kan göra gällande att den inte kände till eller hade rimlig anledning att misstänka att dess handlande stred bland annat mot det förbud mot att kringgå restriktiva åtgärder som föreskrivs i artikel 16.4 i förordning nr 961/2010. Det saknar i det avseendet betydelse att åberopa de eventuella godkännanden eller tillstånd som beviljats av Bundesbank,[86] lika lite som skrivelsen från Österrikes centralbank.[87] Precis som dessa tillstånd och godkännanden inte kan ligga till grund för berättigade förväntningar – såsom jag angav i samband med prövningen av den föregående grunden – är de inte heller relevanta vid bedömningen av huruvida EIH kunde dra fördel av ansvarsfrihetsgrunden i artikel 32 i förordning nr 961/2010, med beaktande av att dessa tillstånd och godkännanden under alla omständigheter inte beviljades i enlighet med förordningen. Slutligen, som rådet har påpekat, även om EIH hade kunnat dra fördel av artikel 32.2 i förordning nr 961/2010, skulle detta inte ha utgjort något hinder för att föra in EIH i förteckningen, eftersom den uppfyllde villkoren i artikel 16 i nämnda förordning, då en sådan restriktiv åtgärd, vilken till sin art utgör en säkerhetsåtgärd,[88] inte nödvändigtvis ska tolkas som att den utgör en sanktion för EIH:s eget ansvar för de åsidosättanden av förordningen som den har gjort sig skyldig till. Det följer av fast rättspraxis att vikten av de mål som eftersträvas med de unionsrättsakter varigenom restriktiva åtgärder införs är av sådant slag att det berättigar att vissa aktörer, inbegripet sådana aktörer som inte på något sätt är ansvariga för den situation som ledde till att de aktuella åtgärderna vidtogs, men vars äganderätt påverkas, drabbas av negativa följder, även betydande sådana.[89]

93. Tribunalens bedömning avseende artikel 32.2 i förordning nr 961/2010 tycks följaktligen vara helt riktig.

94. Vad beträffar frågan huruvida rådets beslut att föra in klaganden i förteckningen över de personer och enheters vars tillgångar ska frysas är proportionerligt, följer det av fast rättspraxis att ”proportionalitetsprincipen ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten och … den [kräver] att de medel som föreskrivs i en unionsrättslig bestämmelse är ägnade att säkerställa att de legitima mål som eftersträvas i den berörda lagstiftningen uppnås och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål”.[90] Vidare har domstolen även medgett att ”unionslagstiftaren ska ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på ett område där unionslagstiftaren ställs inför val av politisk, ekonomisk och social karaktär och måste göra komplexa bedömningar”.[91]

86 — Det ska erinras om att dessa godkännanden eller tillstånd under alla omständigheter beviljas av de nationella myndigheterna enbart på grundval av de uppgifter som lämnats av den person eller enhet som ansöker om godkännande eller tillstånd, om det inte görs någon utredning, och att dessa uppgifter kan vara sådana att de vilseleder myndigheterna.

87 — Vad beträffar denna skrivelse och de slutsatser som kan dras av detta vad gäller rådets ståndpunkt i förhållande till den tredje formen av förfarande, hänvisar jag till punkt 71 i förevarande förslag till avgörande.

88 — Dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 358), dom Afrasiabi m.fl. (EU:C:2011:874, punkt 45), och dom kommissionen m.fl./Kadi (EU:C:2013:518, punkterna 130 och 132).

89 — Dom Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (EU:C:2008:461, punkt 361).

90 — Dom Melli Bank/rådet (C–380/09 P, EU:C:2012:137, punkt 52).

91 — Dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776, punkt 120).

95. I det avseendet ska det påpekas att klaganden inte har ifrågasatt att syftet med de sanktionsregler som införts mot Iran genom förordning nr 961/2010 är legitimt eller ens att kriterierna för införande i förteckningarna över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas är proportionerliga som sådana, utan endast tillämpningen i sitt eget fall av den restriktiva åtgärd som rådet beslutade om. Det ska emellertid hållas i minnet att varje beslut om införande i en förteckning som syftar till att bekämpa kärnvapenspridningen i Iran eftersträvar mål som har samband med internationell fred och säkerhet.[92]

96. Som jag redan har påpekat är de regler som införts genom artikel 21 i förordning 961/2010 – vilka består i att de nationella myndigheterna ska utöva tillsyn över de överföringar som måste beviljas tillstånd innan de genomförs – av ett helt annat slag än de regler om restriktiva åtgärder som definieras i artikel 16 i förordning nr 961/2010. I nämnda förordning uppställs nämligen, som en säkerhetsåtgärd, principen om frysning av tillgångar för de personer och enheter som uppfyller villkoren för införande i förteckningarna. Denna frysning åtföljs av olika möjligheter att frigöra tillgångar, genom undantag.

97. Artikel 21 i förordning nr 961/2010 hör däremot till den allmänna finansiella tillsynen och är tillämplig på samtliga iranska personer eller enheter som beslutat om eller är mottagare av en överföring av tillgångar, vilka fortsätter att fritt förfoga över sina tillgångar. Införandet av klaganden i förteckningen enligt artikel 16 i förordning nr 961/2010 hör till en logik och systematik med särskild inriktning som inte har något att göra med logiken och systematiken i artikel 21 i nämnda förordning, vilken har en mycket större räckvidd, vilket gör att den ena bestämmelsen inte kan framstå som ett alternativ till den andra.

98. Med beaktande av det legitima – och obestridda – syfte som eftersträvas, framstår faktiskt genomförandet av artikel 16 i förordning nr 961/2010 gentemot klaganden som en lämplig åtgärd, eftersom det får till effekt att klagandens samtliga tillgångar fryses och att förfogandet över dessa – att tillgångarna frigörs – tillåts endast i undantagsfall. På så sätt säkerställer rådet att EIH:s tillgångar inte används eller inte längre används av de förtecknade enheterna på ett sätt som inte är förenligt med förordningen, i enlighet med vad tribunalen slog fast i punkt 202 i den överklagade domen. Det följer naturligtvis av detta konstaterande att den preventiva verkan som säkerställs genom genomförandet av artikel 16 i förordning nr 961/2010 inte går att jämföra med den verkan som följer av artikel 21 i samma förordning, eftersom den berörda enheten – såsom redan har påpekats – i ett sådant fall fortsätter att ha kontroll över sina tillgångar.

99. Jag vill därutöver tillägga att själva anledningen till att klaganden fördes in i förteckningen över de personer och enheter vars tillgångar ska frysas inte ska sökas i de eventuella bristerna i det tyska systemet för finansiell tillsyn. Det gör att man av de påstådda alternativa åtgärder som klaganden har åberopat, bestående i en ändring av Bundesbanks riktlinjer eller i en förbättring av systemet på nationell nivå – även om det sker inom ramen för det lojala samarbetet – inte kan dra slutsatsen att det i det fallet är fråga om åtgärder som kan utgöra ett godtagbart alternativ till åtgärden att frysa EIH:s tillgångar. Vidare grundar sig EIH:s argument inte på befintliga alternativa åtgärder, utan endast på *potentiella* alternativa åtgärder. De åtgärder som EIH har åberopat har nämligen mestadels en rent framåtblickande – för att inte säga hypotetisk – karaktär, som domstolen inte kan nöja sig med när den ska ta ställning till tribunalens bedömning av huruvida det var proportionerligt att tillgripa åtgärden att frysa EIH:s tillgångar.

100. Med beaktande av dessa omständigheter gjorde tribunalen en riktig bedömning när den slog fast att inte någon av de åtgärder som klaganden anförde kunde betraktas som en alternativ åtgärd till att frysa EIH:s tillgångar och som av den anledningen är lika effektiv samtidigt som den utgör ett mindre ingrepp i klagandens fri- och rättigheter.

92 — Dom Bank Melli Iran/rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, punkt 115) och dom rådet/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (EU:C:2013:776, punkt 124). Se även skäl 15 i förordning nr 961/2010.

101. Av samtliga ovan angivna skäl anser jag att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den fjärde grunden.

IV – **Rättegångskostnader**

102. Enligt artikel 184.2 i domstolens rättegångsregler ska domstolen besluta om rättegångskostnaderna när ett överklagande ogillas. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 184.1 ska tillämpas i mål om överklagande, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats. Rådet har yrkat att klaganden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Klaganden ska enligt min mening anses ha tappat målet och ska därför ersätta de rättegångskostnader som är hänförliga till överklagandet. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har deltagit i förfarandet vid domstolen på grundval av artikel 172 i domstolens rättegångsregler och ska därför bära sina rättegångskostnader enligt artikel 140.1 i samma rättegångsregler.

V – **Förslag till avgörande**

103. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen beslutar följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europäisch-Iranische Handelsbank AG ska ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska unionens råd.

3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.