Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 13. september 2018 [1]

Sag C-225/17 P

Islamic Republic of Iran Shipping Lines,
Hafize Darya Shipping Lines (HDSL),
Khazar Sea Shipping Lines Co.,
IRISL Europe GmbH,
IRISL Marine Services and Engineering Co.,
Irano Misr Shipping Co.,
Safiran Payam Darya Shipping Lines,
Shipping Computer Services Co.,
Soroush Sarzamin Asatir Ship Management,
South Way Shipping Agency Co. Ltd,
Valfajr 8th Shipping Line Co.
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Appel – restriktive foranstaltninger over for Iran – kriterier for opførelse på en liste over personer og enheder, der er omfattet af indefrysning af midler – ulovlighedsindsigelse – antagelse til realitetsbehandling – den fælles omfattende handlingsplan – betydning for søgsmålsinteressen for så vidt angår appellen – retsgrundlag – berettiget forventning – retssikkerhed – ne bis in idem – res judicata – ret til en effektiv domstolsprøvelse – magtfordrejning – ret til forsvar – proportionalitet – grundlæggende rettigheder – åbenbart urigtigt skøn«

1. Den Islamiske Republik Iran (herefter »Iran«) gennemfører et program i forbindelse med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og fremføringssystemer til kernevåben (herefter »nukleart spredningsprogram«). De Forenede Nationer og Den Europæiske Union har på forskellige måder forsøgt at imødegå den trussel, som et sådant program har udgjort og fortsat udgør.

2. I den foreliggende appelsag har appellanterne [2] nedlagt påstand om ophævelse af Rettens dom af 17. februar 2017, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet [3], for så vidt som Retten for det første frifandt Rådet i det af appellanterne anlagte annullationssøgsmål – i henhold til artikel 263 TEUF – til prøvelse af to foranstaltninger, hvorved deres navne blev opført på listerne over personer og

1 – Originalsprog: engelsk.

2 – Appellanterne er Islamic Republic of Iran Shipping Lines (herefter »IRISL«) og ti andre enheder (herefter »de ti selskaber«). Med undtagelse af IRISL Europe GmbH, der er et tysk selskab, er der tale om iranske selskaber. De udøver alle virksomhed inden for søtransportsektoren. Da deres navne fremgår af forsiden af dette forslag til afgørelse, undlader jeg at gengive dem her. Jeg vil benævne IRISL og de ti selskaber under ét som appellanterne.

3 – Dom af 17.2.2017 (T-14/14 og T-87/14, EU:T:2017:102 (herefter »den appellerede dom«)).

enheder, hvis midler skulle indefryses inden for rammerne af restriktive foranstaltninger over for Iran [4], og for det andet de ulovlighedsindsigelser, som disse enheder havde fremsat – i henhold til artikel 277 TEUF – mod to foranstaltninger, der fastsatte de generelle kriterier for personers opførelse på disse lister [5].

3. De af appellanterne påberåbte anbringender rejser vigtige institutionelle og forfatningsmæssige spørgsmål. Hvilket skøn råder Rådet for Den Europæiske Union således over med hensyn til restriktive foranstaltninger over for personer og enheder, når det – efter at de foranstaltninger, som det oprindeligt havde vedtaget ulovligt, er blevet annulleret – beslutter at tilpasse kriterierne for at anvende sådanne foranstaltninger eller at omfatte den samme enhed af dem? I hvilket omfang begrænser EU-rettens almindelige grundsætninger og chartret om grundlæggende rettigheder dette skøn?

International ret

De Forenede Nationers Sikkerhedsråds resolutioner

4. Nuklear spredning udgør ubestrideligt en af de farligste trusler mod den internationale fred og sikkerhed i det 21. århundrede. Siden begyndelsen af dette årtusinde synes Iran at have forsøgt at udvikle et nukleart spredningsprogram i strid med internationale forpligtelser, navnlig traktaten fra 1968 om ikke-spredning af kernevåben.

5. Den 23. december 2006 vedtog De Forenede Nationer Sikkerhedsråd (herefter »Sikkerhedsrådet«) resolution 1737 (2006), hvori det udtrykte alvorlig bekymring over det af Iran udviklede nukleare spredningsprogram og søgte at lægge pres på denne stat, for at få den til at »begrænse« programmet og »suspendere« nogle af dets komponenter med henblik på at opretholde den internationale fred og sikkerhed [6].

6. Med henblik herpå anførte Sikkerhedsrådet i resolutionens punkt 12, at alle stater skulle indefryse de pengemidler, andre finansielle aktiver og økonomiske ressourcer, som ejedes eller kontrolleredes af personer eller enheder, der var udpeget som sådanne, der var involveret i, direkte associeret med eller støttede Irans spredningsprogram. Denne indefrysning af midler skulle også vedrøre de personer eller enheder, der handlede på deres vegne eller efter deres anvisninger, samt de enheder, der ejedes eller kontrolleredes af dem, herunder ved hjælp af ulovlige midler.

7. Den 24. marts 2007 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1747 (2007). Det fremgår af resolutionens punkt 5, at »Iran shall not supply, sell or transfer directly or indirectly from its territory or by its nationals or using its flag vessels or aircraft any arms or related materiel, and that all States shall prohibit the procurement of such items from Iran by their nationals, or using their flag vessels or aircraft, and whether or not originating in the territory of Iran« (herefter »våbenembargoen«).

4 – Rådets afgørelse 2013/685/FUSP af 26.11.2013 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2013, L 316, s. 46) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1203/2013 af 26.11.2013 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2013, L 316, s. 1). Jeg vil benævne disse foranstaltninger under ét som »genopførelsen i 2013«.

5 – Rådets afgørelse 2013/497/FUSP af 10.10.2013 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2013, L 272, s. 46) og Rådets forordning (EU) nr. 971/2013 af 10.10.2013 om ændring af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2013, L 272, s. 1). Jeg vil benævne disse foranstaltninger under ét som »kriterierne fra 2013«.

6 – Jf. ottende betragtning og punkt 2. En kort oversigt over international ret, der finder anvendelse i forbindelse med nuklear spredning, findes i dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:776 (herefter »Kala Naft-dommen«), præmis 2 ff.).

8. Den 3. marts 2008 vedtog Sikkerhedsrådet resolution 1803 (2008). I punkt 11 opfordredes alle stater »to inspect cargoes to and from Iran, of aircraft and vessels […] owned or operated by Iran Air Cargo and [IRISL], provided reasonable grounds exist for believing that the aircraft or vessel is transporting goods prohibited under this resolution or resolution 1737 (2006) or resolution 1747 (2007)«.

9. Ved resolution 1929 (2010) af 9. juni 2010 indførte Sikkerhedsrådet en række yderligere foranstaltninger med hensyn til IRISL. Navnlig udvider denne resolutions punkt 14-22 de foranstaltninger om indefrysning af midler, der var fastsat i resolution 1737 (2006), til »entities of [IRISL] as specified in Annex III and to any person or entity acting on their behalf or at their direction, and to entities owned or controlled by them, including through illicit means, or determined by the Council or the [United Nations Sanctions] Committee to have assisted them in evading the sanctions of, or in violating the provisions of, [its] resolutions« [7].

10. Ingen af appellanterne var genstand for foranstaltninger i form af indefrysning af midler vedtaget af Sikkerhedsrådet.

11. Den 14. juli 2015 indgik repræsentanter for det internationale samfund en aftale med Iran vedrørende en langsigtet løsning i forbindelse med statens nukleare spredningsprogram (herefter »den fælles omfattende handlingsplan«). Ét af elementerne i den fælles omfattende handlingsplan var ophævelse af internationale sanktioner, der var indført over for Iran. Den 20. juli 2015 godkendte Sikkerhedsrådet den fælles omfattende handlingsplan ved resolution 2231 (2015).

12. Alle Sikkerhedsrådets resolutioner er blevet gennemført i Den Europæiske Union gennem afledt ret.

EU-retten

13. For at efterleve resolution 1929 (2010) vedtog Det Europæiske Råd den 17. juni 2010 »erklæringen om Iran« [8]. I punkt 4 opfordredes Rådet til at vedtage foranstaltninger til gennemførelse af foranstaltningerne i den pågældende resolution og *ledsageforanstaltninger* hertil med henblik på gennem forhandling at støtte en løsning af alle de udestående betænkeligheder med hensyn til Irans nukleare spredningsprogram. Disse foranstaltninger skulle fokuseres på flere nøglesektorer af Irans økonomi, bl.a. »den iranske *transportsektor*, herunder navnlig [IRISL] og dets dattervirksomheder« [9].

Appellanternes oprindelige opførelse i 2010

14. Ved afgørelse 2010/413/FUSP af 26. juli 2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran og om ophævelse af fælles holdning 2007/140/FUSP (EUT 2010, L 195, s. 39) fulgte Rådet op på den pågældende erklæring og vedtog supplerende restriktive foranstaltninger. Artikel 20, stk. 1, litra b), indeholdt en forpligtelse til at indefryse aktiver tilhørende enheder, som »har direkte tilknytning til eller yder støtte til Irans sprednings[program]«, »enheder, der har bistået udpegede personer eller enheder med at unddrage sig eller overtræde bestemmelserne i [Sikkerhedsrådets resolution] […] 1737 (2006), […] 1747 (2007), […] 1803 (2008) og […] 1929 (2010)«, og »enheder i […] IRISL og enheder, der ejes eller kontrolleres af dem, eller som handler på deres vegne«, jf. bilag II. Appellanternes navne fremgik herefter af listen i bilag II.

7 – Sikkerhedsrådet gav også alle staterne tilladelse til at beslaglægge og bortskaffe produkter, der var forbudt i henhold til dets tidligere resolutioner, forbød levering af bunkring til skibe, der ejedes af eller var under kontrakt med Iran, anmodede staterne om at meddele enhver foreliggende oplysning om overførsler eller aktiviteter fra IRISL's side, der kunne være sket med henblik på at unddrage sig dets resolutioner, og foreskrev, at staterne skulle forpligte deres statsborgere til at udvise årvågenhed, når de gjorde forretninger med navnlig IRISL og eventuelle tilknyttede enheder.

8 – Bilag II til Det Europæiske Råds konklusioner af samme dato (dok. EUCO 13/10).

9 – Min fremhævelse.

15. Opførelsen af IRISL's navn på den liste, der er indeholdt i bilag II til afgørelse 2010/413, var støttet på følgende begrundelse: »IRISL har været involveret i transport af militærrelateret fragtgods, herunder forbudt gods fra Iran. I tre tilfælde var der tale om klare overtrædelser, som blev indberettet til Iransanktionskomitéen under FN's Sikkerhedsråd. IRISL's sammenkædning med spredning var af en sådan art, at [Sikkerhedsrådet] opfordrede staterne til at inspicere IRISL's skibe, hvis der er begrundet formodning om, at de medfører forbudte varer i henhold til [Sikkerhedsrådets resolution] 1803 og 1929.« Opførelsen af de øvrige appellanters navne var begrundet med, at der var tale om selskaber, som var ejet eller kontrolleret af IRISL, eller som handlede på deres vegne.

16. Med henblik på at gennemføre denne afgørelse erga omnes vedtog Rådet samme dag gennemførelsesforordning (EU) nr. 668/2010 af 26. juli 2010 om gennemførelse af artikel 7, stk. 2, i forordning (EF) nr. 423/2007 (EUT 2010, L 195, s. 25), hvorved appellanternes navne blev opført på listen i bilag V til Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19. april 2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2007, L 103, s. 1) (herefter »opførelserne af 2010«). Appellanternes midler blev således i realiteten indefrosset pr. 26. juli 2010. Rådets begrundelse for opførelsen var i det væsentlige den samme som den begrundelse, der blev givet for at opføre appellanterne i bilag II til afgørelse 2010/413.

Den første sag for Retten

17. Ved stævning indleveret til Retten den 8. oktober 2010 anlagde appellanterne[10] sag med påstand om annullation af afgørelsen om at opføre deres navne i bilag II til afgørelse 2010/413 og i bilag V til forordning nr. 423/2007.

18. Ved dom af 16. september 2013, Islamic Republic of Iran Shipping Lines m.fl. mod Rådet[11], annullerede Retten bilag II til Rådets afgørelse 2010/413 og tilknyttede foranstaltninger, for så vidt som de vedrørte sagsøgerne i den pågældende sag, af primært tre grunde. Retten fastslog for det første, at Rådet ikke havde givet en retligt tilstrækkelig begrundelse for sin påstand om, at IRISL ved den adfærd, som blev foreholdt virksomheden, havde *bistået en person, en enhed eller et organ, der var opført på en liste, med at overtræde bestemmelserne* i Unionens relevante lovgivning og i gældende resolutioner fra Sikkerhedsrådet som omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413. For det andet havde Rådet ikke godtgjort, at IRISL havde *ydet støtte* til nuklear spredning – som omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 – ved i tre tilfælde at have transporteret militært materiel under overtrædelse af det forbud, der var fastsat i punkt 5 i Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007). Selv om det for det tredje antoges, at de øvrige sagsøgere end IRISL faktisk var ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller havde handlet på virksomhedens vegne, kunne denne omstændighed ikke begrunde vedtagelsen og opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger, eftersom IRISL ikke gyldigt var blevet anset for at yde støtte til nuklear spredning.

19. Retten opretholdt virkningerne af de annullerede foranstaltninger indtil udløbet af fristen for at iværksætte appel til prøvelse af sin dom, dvs. indtil den 26. november 2013.

10 – De gjorde dette sammen med seks andre sagsøgere, som ikke er procesdeltagere i den foreliggende sag, og hvis navne jeg derfor undlader at gengive her.

11 – Dom i sag T-489/10 (EU:T:2013:453 (herefter »Rettens dom fra 2013«)).

Ændring af opførelseskriterierne i 2013

20. Ved Rådets afgørelse 2013/497/FUSP af 10. oktober 2013 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT 2013, L 272, s. 46) udvidede Rådet det personelle anvendelsesområde for foranstaltningerne om indefrysning af midler i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 ved at tilføje nye kriterier. Disse kriterier udvidede anvendelsesområdet til at omfatte »personer og enheder, der har unddraget sig eller overtrådt […] bestemmelserne i [Sikkerhedsrådets resolution] 1737 (2006), […] 1747 (2007), […] 1803 (2008) og […] 1929 (2010) eller i denne afgørelse«, og »personer og enheder, som forsyner […] IRISL eller enheder, der ejes eller kontrolleres af [virksomheden] eller handler på [dens] vegne, med forsikring eller andre grundlæggende ydelser«.

21. Med henblik på at indføre disse ændringer ændrede Rådet ved forordning (EU) nr. 971/2013 af 10. oktober 2013 om ændring af forordning nr. 267/2012 (EUT 2013, L 272, s. 1) [12] sidstnævnte retsakts artikel 23, stk. 2, litra b) og e). Efter denne ændring fastsatte den pågældende bestemmelse opførelse i bilag IX og indefrysning af midlerne tilhørende de personer, enheder og organer, som anses for:

»b) at være en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ, der har unddraget sig eller overtrådt, eller som har bistået personer, enheder eller organer, der er opført på listen, med at unddrage sig eller overtræde bestemmelserne i denne forordning, i Rådets afgørelse [2010/413] eller [Sikkerhedsrådets resolution] 1737 (2006), […] 1747 (2007), […] 1803 (2008) og […] 1929 (2010)

[…]

e) at være en juridisk person, en enhed eller et organ, som ejes eller kontrolleres af [IRISL], eller en fysisk eller juridisk person, en enhed eller et organ, som handler på deres vegne eller leverer forsikringsydelser eller andre væsentlige tjenester til dem, eller til enheder ejet eller kontrolleret af dem eller som handler på deres vegne«.

Appellanternes genopførelse i 2013

22. Ved skrivelse af 22. oktober 2013 meddelte Rådet IRISL, at det var af den opfattelse, at virksomheden havde været involveret i transport af våbenrelateret materiel fra Iran under overtrædelse af bestemmelserne i punkt 5 i Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007), og at virksomheden derfor opfyldte det i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og i artikel 23, stk. 2, litra b), i forordning nr. 267/2012 fastsatte kriterium vedrørende de personer og enheder, som havde unddraget sig eller overtrådt bestemte resolutioner fra Sikkerhedsrådet (herefter »kriteriet om overtrædelse af resolutioner«). Rådet underrettede derfor IRISL om, at det havde til hensigt at genopføre IRISL på listerne over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, i bilag II til afgørelse 2010/413 og bilag IX til forordning nr. 267/2012 (herefter »de omtvistede lister«).

23. Ved skrivelser af enten 22. eller 30. oktober 2013 meddelte Rådet hvert af de ti selskaber, at det af forskellige grunde var af den opfattelse, at de ligeledes opfyldte de i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og i artikel 23, stk. 2, litra e), i forordning nr. 267/2012 fastsatte kriterier (herefter »det IRISL-relaterede kriterium«). Det underrettede derved disse ti selskaber om, at det havde til hensigt at genopføre deres navne på de omtvistede lister.

24. Ved Rådets afgørelse 2013/685/FUSP af 26. november 2013 om ændring af afgørelse 2010/413 (EUT 2013, L 316, s. 46) blev appellanternes navne genopført på listen i bilag II til afgørelse 2010/413.

12 – Rådets forordning (EU) nr. 267/2012 af 23.3.2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2012, L 88, s. 1) erstattede Rådets forordning (EU) nr. 961/2010 af 25.10.2010 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2010, L 281, s. 1), som selv erstattede forordning nr. 423/2007.

25. Ved Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1203/2013 af 26. november 2013 om gennemførelse af forordning nr. 267/2012 (EUT 2013, L 316, s. 1) blev appellanternes navne som følge heraf genopført på listen i bilag IX til forordning nr. 267/2012.

26. Genopførelsen i 2013 af IRISL var støttet på følgende begrundelse: »IRISL har været involveret i transport af våbenrelateret materiel fra Iran under overtrædelse af punkt 5 i [Sikkerhedsrådets] resolution 1747 (2007). Der blev indberettet tre klare overtrædelser til Iransanktionskomitéen under FN's Sikkerhedsråd i 2009.«

27. Opførelsen af de ti selskabers navne på de omtvistede lister var støttet på følgende begrundelse:

– Hafize Darya Shipping Co., Safiran Payam Darya Shipping Co. og Hoopad Darya Shipping Agency blev opført med den begrundelse, at de »[optrådte] på vegne af IRISL«.

– Khazar Sea Shipping Lines Co., IRISL Europe og Valfajr Shipping Line Co. blev opført med den begrundelse, at de var »eje[t] af IRISL«.

– Qeshm Marine Services & Engineering Co. og Marine Information Technology Development Co. blev opført med den begrundelse, at de blev »kontrollere[t] af IRISL«.

– Irano Misr Shipping Co. blev opført med den begrundelse, at selskabet »leverede grundlæggende ydelser til IRISL«.

– Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. blev opført med den begrundelse, at selskabet både »[handlede] på vegne af IRISL« og »[leverede] grundlæggende ydelser til det«.

Den anden sag for Retten

28. Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 6. januar og 7. februar 2014 anlagde appellanterne søgsmål (forenede sager T-14/14 og T-87/14) med påstand om annullation af de retsakter, hvorved disse opførelser skete. Procesdeltagerne deltog i et retsmøde den 12. juli 2016.

29. Ved dom af 17. februar 2017 frifandt Retten Rådet for påstandene om annullation af genopførelsen i 2013 og om ulovlighed for så vidt angår kriterierne fra 2013 og pålagde appellanterne at betale sagsomkostningerne [13].

Foranstaltninger til gennemførelse af den fælles omfattende handlingsplan

30. Med henblik på at gennemføre resolution 2231 (2015) vedtog Rådet i mellemtiden en række foranstaltninger (herefter »foranstaltningerne til gennemførelse af den fælles omfattende handlingsplan«) den 18. oktober 2015, hvis samlede virkning navnlig er at *suspendere* de restriktive foranstaltninger for de personer og enheder, der er anført i bilag VI (tidligere bilag II) til afgørelse 2010/413, som ændret, og derfor at *fjerne* deres navne fra listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, i bilag IX til forordning 267/2012 [14]. I henhold til Rådets afgørelse (FUSP) 2016/37 af 16. januar 2016 om anvendelsesdatoen for afgørelse 2015/1863 (EUT 2016, L 11 I, s. 1) trådte disse foranstaltninger i kraft med virkning fra den 16. januar 2016.

13 – Retten afviste ligeledes påstandene om annullation af kriterierne fra 2013. Appellen anfægter ikke den appellerede dom i den henseende.

14 – Jf. Rådets forordning (EU) 2015/1861 af 18.10.2015 om ændring af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2015, L 274, s. 1), punkt 105, 125, 128, 129, 142, 155, 239, 251, 264, 265 og 290 i afsnit II i bilaget til Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/1862 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 267/2012 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2015, L 274, s. 161) og artikel 1, stk. 16, i Rådets afgørelse (FUSP) 2015/1863 af 18.10.2015 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2015, L 274, s. 174).

Appelsagen

31. Ved appel iværksat den 27. april 2017 har appellanterne nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, genopførelsen i 2013 annulleres i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, kriterierne fra 2013 erklæres uanvendelige på deres sag i medfør af artikel 277 TEUF, og Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

32. Appellanterne har til støtte for deres appel anført ni anbringender. Jeg vil undersøge dem særskilt. Forinden vil jeg behandle ét indledende spørgsmål.

Formaliteten vedrørende appellen

Den af Rådet fremsatte formalitetsindsigelse

33. Rådet har i det væsentlige gjort gældende, at eftersom de omtvistede restriktive foranstaltninger er blevet suspenderet, og eftersom listerne over personer, der var omfattet af dem, blev ophævet af Rådet for at gennemføre den fælles omfattende handlingsplan [15], har appellanterne ingen retlig interesse i appelsagen. Som følge heraf kan appellen ikke antages til realitetsbehandling.

34. Jeg er ikke overbevist af disse argumenter.

35. Det er ubestridt, at den fælles omfattende handlingsplan på EU-plan resulterede i et tilsagn om at »ophæve alle […] sanktioner« [16] og »alle […] økonomiske og finansielle restriktive foranstaltninger« [17] og »bringe gennemførelsen af alle […] atomrelaterede økonomiske og finansielle sanktioner til ophør« [18]. De foranstaltninger, som Rådet vedtog for at gennemføre handlingsplanen, *suspenderede* de restriktive foranstaltninger for de personer og enheder, der er anført i bilag VI (tidligere bilag II) til afgørelse 2010/413/FUSP, og *fjernede* navnene på disse personer og enheder fra listen over personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, i bilag IX til forordning (EU) No 267/2012.

36. Det står også klart, at såfremt Rådet på et tidspunkt i fremtiden skulle beslutte at ophæve suspensionen og genopføre appellanterne med henblik på at genindføre disse (eller lignende) foranstaltninger, vil det skulle ændre disse retsakter i overensstemmelse hermed. Appellanterne vil klart have kompetence til at anfægte disse retsakter, som de gør og har gjort i denne sag.

37. Foranstaltningerne til gennemførelse af den fælles omfattende handlingsplan træder i kraft med virkning fra den 16. januar 2016 ex nunc. De fjerner derfor ikke de virkninger fra retsordenen, som kriterierne fra 2013 og genopførelsen i 2013 havde mellem deres respektive ikrafttrædelsestidspunkter og den 15. januar 2016. De opsættende virkninger af foranstaltningerne til gennemførelse af den fælles omfattende handlingsplan svarer derfor ikke til virkningerne af Domstolens eller Rettens annullation heraf eller til en ugyldighedserklæring, der finder anvendelse ex tunc.

15 – Jf. punkt 11 og 30 ovenfor.

16 – Niende betragtning til afgørelse 2015/1863.

17 – Femte og sjette betragtning til forordning 2015/1861.

18 – 14. betragtning til afgørelse 2015/1863.

38. I mit nyligt fremsatte forslag til afgørelse i sagen Gul Ahmed Textile Mills mod Rådet [19] undersøgte jeg udførligt spørgsmålet om en fortsat søgsmålsinteresse. Jeg fremførte argumenter imod at pålægge *overdrevne krav* til konstateringen af denne interesse og konkluderede, at spørgsmålet om søgsmålsinteresse er af forfatningsmæssig betydning og skal ses i bredere sammenhæng med den grundlæggende ret til effektiv retsbeskyttelse, der er beskrevet i artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [20]. Disse konklusioner kan overføres til den foreliggende sammenhæng [21].

39. Det fremgår af fast retspraksis, at selv om en omtvistet retsakt ikke længere har nogle fremtidige virkninger, har en sagsøger fortsat en interesse, såfremt annullationen af denne retsakt kan bibringe den pågældende en fordel [22].

40. I modsætning til sagen Bank Mellat mod Rådet [23] kunne de her omtvistede foranstaltninger om indefrysning af midler ikke kun berøre den retlige, men også den faktiske situation for appellanterne i perioden forud for deres suspension eller tilbagetrækning. Den ønskede annullation kunne derfor principielt bibringe appellanterne en faktisk eller retlig fordel.

41. Appellanterne har til støtte for deres interesse fremført to anbringender. Disse er interessen i at genoprette deres omdømme og i at anlægge erstatningssøgsmål. Jeg vil analysere dem særskilt.

42. *For det første* har Domstolen fastslået, at man kan forestille sig, at en sagsøger, der ønsker en forordning om restriktive foranstaltninger annulleret, i det mindste har en ikke-økonomisk interesse i at anlægge sag, idet en potentiel annullation kan afhjælpe, hvis ikke ligefrem helt omgøre, det tab af omdømme, der er lidt [24].

43. I modsætning til, hvad der var tilfældet i sagen Bank Mellat mod Rådet [25], er de omtvistede foranstaltninger sag her individuelle og ikke sektorbestemte. De kan derfor med rimelighed tænkes at medføre, at appellanterne bliver mødt med vanære, for så vidt som de viser den *forbindelse*, som det internationale samfund knytter mellem disse forskellige faktiske omstændigheder og Irans nukleare spredningsprogram. Ved at indefryse en del af appellanternes midler har de omtvistede restriktive foranstaltninger endvidere formentlig også påvirket deres finansielle likviditet og derved deres kapacitet til at overholde tidligere kontraktmæssige forpligtelser.

44. *For det andet* følger det af fast retspraksis, at en sagsøger kan bevare sin interesse i at få annulleret en retsakt, der skader den pågældende, for så vidt som konklusionen om ulovlighed kan udgøre grundlaget for et fremtidigt erstatningssøgsmål vedrørende skader, der er blevet forvoldt sagsøgeren ved den anfægtede retsakt [26].

19 – C-100/17 P, EU:C:2018:214, punkt 25-49.

20 – EUT 2010, C 83, s. 389 (herefter »chartret«). Jf. punkt 42 og 45 i mit forslag til afgørelse.

21 – Kriterierne for at vurdere *søgsmålsinteressen* som en betingelse for, at et søgsmål kan antages til realitetsbehandling på det tidspunkt, hvor det blev anlagt, bør ikke adskille sig fra kriteriet for at fastslå, om der stadig er en interesse *i at fortsætte sagen*. I denne henseende er jeg enig i den opfattelse, som generaladvokat Mengozzi har givet udtryk for i sit forslag til afgørelse Bank Mellat mod Rådet (C-430/16 P, EU:C:2018:345, punkt 28).

22 – I et sådant tilfælde skal Domstolen foretage en konkret bedømmelse af, om en sagsøgers søgsmålsinteresse fortsat består, idet der bl.a. skal tages hensyn til følgerne af den hævdede ulovlighed og arten af den skade, som angiveligt er lidt. Jf. dom af 23.12.2015, Parlamentet mod Rådet (C-595/14, EU:C:2015:847, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

23 – Efter annullationen af *individuelle* foranstaltninger om indefrysning af midler i den pågældende sag anfægtede sagsøgerne de foranstaltninger, der *fandt generel anvendelse* på finansieringsinstitutter. Generaladvokat Mengozzi bemærkede, at begge sæt foranstaltninger fandt anvendelse på sagsøgerne samtidig, og at førstnævnte (de individuelle foranstaltninger) havde en mere vidtrækkende indvirkning på deres situation. Han konkluderede derfor, at sagsøgeren ikke havde nogen interesse i annullationen af de mindre strenge, generelle foranstaltninger, hvis virkninger i praksis ikke ændrede deres stilling. I dom af 6.9.2018 (EU:C:2018:668) tilsluttede Domstolens sig denne vurdering, jf. præmis 61 og 62.

24 – Jf. analogt dom af 28.5.2013, Abdulrahim mod Rådet og Kommissionen (C-239/12 P, EU:C:2013:331, præmis 70-72).

25 – Jf. dom af 6.9.2018, C-430/16 P (EU:C:2018:668, præmis 54-59).

26 – Jf. dom af 31.3.1998, Frankrig m.fl. mod Kommissionen (C-68/94 og C-30/95, EU:C:1998:148, præmis 74).

45. Jeg kan således ikke tilslutte mig Rådets argument om, at eftersom den appellerede dom forkastede appellanternes påstande i første instans, er det umuligt for dem at vise, at der forelå en tilstrækkelig kvalificeret tilsidesættelse fra Rådets side af en EU-retsregel, som har til formål at tillægge borgerne rettigheder [27].

46. Den pågældende dom er ikke endelig, da den er genstand for en verserende appelsag. Først når Domstolen har truffet afgørelse om den pågældende appelsag, kan der af den appellerede dom udledes en konklusion med hensyn til, om der foreligger en kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten eller ej.

47. Eftersom der er en tæt retlig sammenhæng mellem kriterierne fra 2013 og genopførelsen i 2013 [28], gælder den bedømmelse, som jeg har foretaget ovenfor, ligeledes med hensyn til begge anbringender, der er gjort gældende i den foreliggende appelsag. Jeg kan ikke se nogen grund til, at søgsmålsinteressen i forhold til kriterierne for opførelse, der finder generel anvendelse, skulle bedømmes anderledes end interessen i at anfægte de individuelle foranstaltninger om indefrysning af midler.

48. Jeg konkluderer, at ikrafttrædelsen den 16. januar 2016 af foranstaltningerne til gennemførelse af den fælles omfattende handlingsplan ikke rejser tvivl om appellanternes fortsatte interesse i enten at fortsætte sagen ved Retten indtil datoen for afsigelsen af den appellerede dom [29] eller at iværksætte denne appel.

Den af Kommissionen fremsatte formalitetsindsigelse

49. Kommissionen har gjort gældende, at appellen ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom den i vidt omfang gentager de anbringender og argumenter, som appellanterne tidligere havde fremført for Retten. Den har således kun til formål at opnå, at påstandene pådømmes endnu en gang.

50. Som Domstolen flere gange har fastslået, skal et appelskrift præcist angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand, idet appellen eller det pågældende anbringende i modsat fald afvises. En appel, der ikke indeholder nogen argumentation, der specifikt er rettet mod den retlige fejl, som den pågældende dom hævdes at være behæftet med, opfylder ikke dette krav. En rent abstrakt opregning af anbringenderne i appellen opfylder derfor ikke kravene i artikel 58 i statutten for Domstolen og i artikel 168, stk. 1, litra d), i dens procesreglement [30].

51. Visse dele af appellen synes ikke at opfylde det kriterium, der følger af denne retspraksis. Nogle af de argumenter, der er fremført, bør imidlertid undersøges nærmere, da de rejser principielle spørgsmål, der med rette kunne drøftes. Jeg mener derfor ikke, at appellen som sådan bør afvises.

Appellens realitet

52. Appellanterne har fremført to appelanbringender.

27 – Jf. i denne retning dom af 19.4.2012, Artegodan mod Kommissionen (C-221/10 P, EU:C:2012:216, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis). Jf. ligeledes generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Bank Mellat mod Rådet (C-430/16 P, EU:C:2018:345, punkt 43).

28 – Jf. dom af 10.6.1986, Usinor mod Kommissionen (81/85 og 119/85, EU:C:1986:234, præmis 13).

29 – Jeg bemærker, at sagen for Retten var i gang på det pågældende tidspunkt. Det er overraskende, at selv om den appellerede dom blev afsagt efter, at disse foranstaltninger trådte i kraft, nævnte Retten ikke disse foranstaltninger eller deres indvirkning på appellanternes retsstilling og navnlig deres fortsatte interesse i at fortsætte sagen. Dette ugyldiggør imidlertid ikke i sig selv den appellerede dom med hensyn til appellanternes interesse, eftersom den pågældende dom nødvendigvis – om end implicit – er baseret på den forudsætning, at appellanterne begrundede en sådan interesse under hele sagen.

30 – Jf. dom af 16.2.2017, Brandconcern mod EUIPO og Scooters India (C-577/14 P, EU:C:2017:122, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

53. Det første appelanbringende vedrører appellanternes anfægtelse – i medfør af artikel 277 TEUF – af gyldigheden af kriterierne fra 2013.

54. Til støtte herfor har appellanterne påberåbt sig fem anbringender. Disse vedrører de retlige fejl, som Retten skal have begået med hensyn til for det første det manglende retsgrundlag for vedtagelsen af kriterierne fra 2013, for det andet den angivelige tilsidesættelse af princippet om res judicata, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet ne bis in idem samt appellanternes ret til effektive retsmidler, for det tredje magtfordrejning, for det fjerde den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og for det femte det angivelige uforholdsmæssige indgreb i appellanternes grundlæggende rettigheder.

55. Det andet appelanbringende vedrører appellanternes direkte anfægtelse – dvs. i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF – af lovligheden af genopførelsen i 2013, hvorved deres navne blev opført på listerne over enheder, der var omfattet af individuelle foranstaltninger om indefrysning af midler[31].

56. Til støtte herfor har appellanterne påberåbt sig fire anbringender. Disse vedrører de retlige fejl, som Retten skal have begået med hensyn til for det første åbenbart urigtige skøn ved at fastslå, at opførelseskriterierne fra 2013 var opfyldt, for det andet den angivelige tilsidesættelse af appellanternes ret til forsvar i forbindelse med den procedure, der blev anvendt til at genopføre dem, for det tredje den angivelige tilsidesættelse af princippet om res judicata, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet ne bis in idem samt appellanternes ret til effektive retsmidler og for det fjerde den angivelige tilsidesættelse af appellanternes ret til forsvar.

57. Tre af de fire anbringender, der er gjort gældende i forbindelse med det andet appelanbringende, er således sammenfaldende med anbringender, der er gjort gældende i forbindelse med det første appelanbringende.

58. De retsakter, der anfægtes med det andet appelanbringende, har imidlertid en væsentligt anden retlig karakter. De er navnlig forskellige med hensyn til deres retsgrundlag og dermed arten af den kompetence, der udøves af Rådet med henblik på at vedtage dem, samt ligeledes rækkevidden af Rådets skøn, når det vedtager dem. Standarden for domstolsprøvelse er følgelig også forskellig. Jeg vil derfor undersøge dem særskilt.

Det første appelanbringende

Første anbringende: intet gyldigt retsgrundlag for at vedtage kriterierne fra 2013

59. Retten fastslog i den appellerede doms præmis 60-77, at kriterierne fra 2013 ikke var vilkårlige og var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

60. Appellanterne har anført, at Rådet ikke havde noget gyldigt retsgrundlag for at vedtage kriterierne fra 2013. De har ikke anfægtet *valget* af retsgrundlag som sådant. De har derimod gjort gældende, at kriterierne fra 2013 *går ud over rækkevidden* af det retsgrundlag, som de er støttet på, da disse kriterier hverken var egnede eller stod i rimeligt forhold til det erklærede formål om at bringe Irans nukleare spredningsprogram til ophør.

31 – IRISL og Irano Misr Shipping Co. blev opført på grundlag af de supplerende kriterier, mens de øvrige appellanter blev opført på grundlag af de tidligere kriterier. Endvidere blev Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. ligeledes opført på grundlag af et nyligt fastsat kriterium.

61. Appellanterne har nærmere bestemt gjort gældende, at eftersom Retten fandt (i dens doms præmis 101), at kriterierne fra 2013 ikke krævede en tilknytning mellem den virksomhed, som udøves af den pågældende person eller enhed, og nuklear spredning, kan disse kriterier ikke anses for egnede i denne forbindelse. Endvidere har de hævdet, at kriteriet om en overtrædelse af forbuddet mod, at Iran sælger våben (punkt 5 i resolution 1747 (2007)), snarere end de spredningsrelaterede forbud (punkt 7 i resolution 1737 (2006)), hverken er berettiget eller forholdsmæssigt. De har ligeledes anført, at der ikke var noget retsgrundlag til at indføre kriteriet om overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner, der dannede grundlag for Rådets opførelse af IRISL. Det følger heraf, at Rådet ikke kan hævde, at det IRISL-relaterede kriterium er nødvendigt for at imødegå risikoen for omgåelse af de foranstaltninger om indefrysning af midler, der var indført over for IRISL.

62. Appellanterne har endvidere foreholdt Retten ikke at have behandlet forskellige specifikke argumenter, som de havde fremført for den. Der er tale om følgende: at Rådet ikke havde nogen objektiv grund til at ændre opførelseskriterierne, og at det ikke gav en begrundelse for at gøre dette, at Rådet navnlig ikke havde noget bevis for en tilknytning mellem transporten af våben og spredningsprogrammet og ikke med føje kunne antage, at der forelå en sådan tilknytning, navnlig i lyset af Rettens dom fra 2013 og af, at Sikkerhedsrådet ikke indførte nogen restriktive foranstaltninger over for IRISL, og at Rådet »omskrev« de eksisterende kriterier for blot at »omfatte« IRISL sammen med de øvrige appellanter.

63. Jeg bemærker indledningsvis, at med hensyn til foranstaltningerne, hvorved kriterierne fra 2013 blev fastsat, er Rådets afgørelse 2013/497 baseret på artikel 29 TEU, mens Rådets forordning nr. 971/2013 er baseret på artikel 215 TEUF. Disse traktatbestemmelser giver Rådet kompetence til at vedtage almengyldige retsakter, der indeholder selvstændige restriktive foranstaltninger, som adskiller sig fra dem, som Sikkerhedsrådet specifikt har anbefalet. I henhold til artikel 215, stk. 1, TEUF »vedtager Rådet de nødvendige foranstaltninger« for at gennemføre afgørelser, der er vedtaget på grundlag af navnlig artikel 29 TEU. Artikel 215, stk. 2, TEUF bemyndiger Rådet til at vedtage restriktive foranstaltninger over for fysiske og juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder. Det følger heraf, at Rådet principielt faktisk har et retsgrundlag til at vedtage foranstaltninger med indefrysning af midler over for enheder såsom appellanterne.

64. Det følger af fast retspraksis, at Unionens retsinstanser i forbindelse med deres domstolsprøvelse af restriktive foranstaltninger skal indrømme Rådet en vid skønsmargen ved *fastsættelsen af de generelle kriterier*, der afgrænser den kreds af personer, som kan gøres til genstand for sådanne foranstaltninger [32].

65. Dette betyder ikke, at Rådet må handle vilkårligt. Såfremt en foranstaltning på dette område er *åbenbart uhensigtsmæssig* i forhold til det *mål*, som vedkommende institution forfølger, vil sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig [33].

66. Selv om domstolsprøvelsen af vurderingen af *hensigtsmæssigheden* af sådanne foranstaltninger således er begrænset, skal »Unionens retsinstanser […] sikre en – principielt fuldstændig – legalitetsprøvelse af alle [EU-]retsakter under hensyn til de grundlæggende rettigheder« [34].

32 – Jf. i denne retning Kala Naft-dommen, præmis 120, og dom af 21.4.2015, Anbouba mod Rådet (C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 41).

33 – Dom af 1.3.2016, National Iranian Oil Company mod Rådet (C-440/14 P, EU:C:2016:128, præmis 77 (herefter »dommen i sagen National Iranian Oil Company«)).

34 – Jf. i denne retning dom af 16.7.2014, National Iranian Oil Company mod Rådet (T-578/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:678, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis). Denne dom blev stadfæstet efter appel ved dommen i sagen National Iranian Oil Company.

67. Retten anvendte denne retspraksis korrekt [35]. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at formålet med foranstaltningerne over for Iran er at *lægge pres* på denne stat og *forpligte den til at ophøre med* spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben [36]. Dette formål er i overensstemmelse med de bredere formål med EU-traktaten vedrørende Unionens forbindelser med den øvrige verden og den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (herefter »FUSP«) [37]. Dette formål skal også bedømmes i lyset af formålene med Sikkerhedsrådets relevante resolutioner, som er at overtale Iran til at »begrænse« landets nukleare spredningsprogram og »suspendere« nogle af dets komponenter med henblik på at opretholde den internationale fred og sikkerhed [38].

68. Den historiske sammenhæng skal ligeledes tages i betragtning i forbindelse med analysen af lovligheden af kriterier for indefrysning af midler [39]. Restriktive foranstaltninger over for Iran har udviklet sig over tid. De har præventiv karakter. Deres rækkevidde kunne med rette gradvist blive (og er blevet) udvidet flere gange [40] for at afhjælpe den situation, at tidligere vedtagne foranstaltninger angiveligt ikke havde ført til det ønskede resultat.

69. Det er lakonisk anført i kriterierne fra 2013, at kriterierne for udpegelse af personer og enheder »bør tilpasses«, uden at der blev angivet nogen konkrete grunde til at gøre dette [41]. Det fremgår dog af sammenhængen, at formålet var at *udvide* disse kriterier for at *omfatte yderligere kategorier* af personer eller enheder *med henblik på at forfølge de formål*, der følger af traktaterne og af Sikkerhedsrådets eksisterende resolutioner. Det fremgår af retspraksis, at et sådant formål ikke er ulovligt i sig selv [42]. Jeg afviser appellanternes grundlæggende indsigelse om, at det skjulte formål var at omgå Rettens dom fra 2013.

70. Jeg vil nu nærmere undersøge lovligheden af, for det første, kriteriet om overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner og, for det andet, det IRISL-relaterede kriterium.

71. Det bemærkes indledningsvis, at begge disse kriterier snarere har fokus på objektive situationer eller omstændigheder end på at godtgøre en faktisk tilknytning mellem de personer og enheder, der skal omfattes af foranstaltningerne om indefrysning af midler, eller deres faktiske adfærd og hovedformålet med de restriktive foranstaltninger, navnlig at modvirke Irans nukleare spredningsprogram. Rådet har principielt anerkendt lovligheden af sådanne kriterier [43].

35 – Jf. den appellerede doms præmis 63.

36 – Jf. dommen i sagen National Iranian Oil Company, præmis 53, min fremhævelse.

37 – I henhold til artikel 3, stk. 5, TEU bidrager Unionen i disse forbindelser til fred, sikkerhed samt nøje overholdelse og udvikling af folkeretten, herunder overholdelse af principperne i De Forenede Nationers pagt. FUSP bør bl.a. styrke folkerettens principper [artikel 21, stk. 2, litra b), TEU], bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed i overensstemmelse med formålene og grundsætningerne i De Forenede Nationers pagt [artikel 21, stk. 2, litra c), TEU].

38 – Jf. punkt 4 ff. ovenfor.

39 – Jf. i denne retning Kala Naft-dommen, præmis 75, og kendelse af 1.12.2015, Georgias m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-545/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:791, præmis 33).

40 – Oprindeligt var kriteriet, at sådanne personer og enheder skulle have været involveret i eller direkte associeret med nukleare aktiviteter i Iran (artikel 7, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 423/2007 af 19.4.2007 om restriktive foranstaltninger over for Iran (EUT 2007, L 103, s. 1)). Dette kriterium blev første gang udvidet i 2010 (artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 961/2010 (EUT 2010, L 88, s. 1)). Der er efterfølgende foretaget flere andre udvidelser.

41 – Jf. anden betragtning til Rådets afgørelse 2013/497 og anden betragtning til Rådets forordning 971/2013.

42 – Jf. analogt dommen i sagen National Iranian Oil Company, præmis 80.

43 – Jf. dom af 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, præmis 82 ff. (enheder, der udøver økonomisk virksomhed i en specifik sektor)), og af 13.3.2012, Tay Za mod Rådet (C-376/10 P, EU:C:2012:138, præmis 55 (ledere af visse virksomheder, der har tilknytning til de pågældende tredjelandes ledere)), og af 22.9.2016, NIOC m.fl. mod Rådet (C-595/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:721, præmis 89 og 90 (ejet eller kontrolleret af en person, der er omfattet af de restriktive foranstaltninger)).

Kriteriet om overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner

72. IRISL blev opført på grundlag af kriteriet om »personer og enheder, der har unddraget sig eller overtrådt […] bestemmelserne i [Sikkerhedsrådets resolution] 1737 (2006), […] 1747 (2007), […] 1803 (2008) og […] 1929 (2010)«.

73. Dette kriterium blev tilføjet det eksisterende kriterium vedrørende personer og enheder, »der har *bistået* udpegede personer eller enheder med at unddrage sig eller overtræde« disse bestemmelser. Set fra denne synsvinkel forekommer tilføjelsen fuldt ud rimelig. Hvis det er berettiget at anvende restriktive foranstaltninger over for personer, der har bistået andre personer med en ulovlig handling, er det a fortiori mere berettiget at anvende sådanne foranstaltninger over for personer, som selv har handlet ulovligt.

74. Mens IRISL blev opført med den begrundelse, at selskabet havde overtrådt et forbud vedrørende våbenembargoen, indeholder Sikkerhedsrådets relevante resolutioner også en række andre forbud, hvoraf nogle mere direkte vedrører deltagelsen i udvikling af spredningsprogrammet. Ved resolution 1737 (2006) indførte Sikkerhedsrådet således et forbud mod overførsel af følsomme teknologier. Endvidere indførte det ved resolution 1747 (2007) en våbenembargo over for Iran.

75. Det er korrekt, at der ikke kan konstateres en umiddelbar sammenhæng mellem disse to resolutioner og det nukleare spredningsprogram som sådant. Retten fandt således med rette, at kriteriet om overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner ikke synes at kræve, at der er en sådan sammenhæng mellem en given enheds adfærd og det pågældende program [44]. Denne konstatering gør imidlertid ikke i sig selv valget af dette kriterium uhensigtsmæssigt eller vilkårligt.

76. Retten fandt med rette, at formålet med resolution 1947 (2007) var at sikre, at det iranske atomprogram udelukkende tjener fredelige formål, og at forhindre, at Iran udvikler følsomme teknologier til støtte for sine atomprogrammer eller udvikler missiler [45]. Henset til den præventive karakter af de restriktive foranstaltninger, der var vedtaget over for Iran [46], kunne Rådet med rette være af den opfattelse, at provenuet fra handelen med våben direkte eller indirekte kunne forsyne Iran med ressourcer eller faciliteter af forskellig art, der gjorde det muligt for landet at gå videre med det pågældende program [47]. Henset til, at de økonomiske ressourcer kunne anvendes til støtte for spredningsfølsomme nukleare aktiviteter i Iran [48], kunne Rådet ligeledes med rette være af den opfattelse, at overtrædelsen af våbenembargoen kunne støtte eller fremme det pågældende program.

77. Det er korrekt, at resolution 1747 (2007) ikke forpligter staterne til at indefryse midler tilhørende personer eller enheder, der overtræder våbenembargoen, men kun opfordrer dem til at udvise årvågenhed i denne henseende. Det kan imidlertid ikke udledes af denne henstilling, at det ikke er nødvendigt at indfryse midler tilhørende disse enheder [49], og endnu mindre, at en sådan foranstaltning om indefrysning er åbenbart uhensigtsmæssig til at sikre effektiviteten af den pågældende embargo.

44 – Jf. dom af 13.3.2012, Melli Bank mod Rådet (C-380/09 P, EU:C:2012:137 (herefter »Melli Bank-dommen«), præmis 40 og 41).

45 – Jf. den appellerede doms præmis 67.

46 – Dom af 21.12.2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, præmis 44).

47 – Jf. Kala Naft-dommen, præmis 83, og dommen i sagen National Iranian Oil Company, præmis 80.

48 – Dom af 21.12.2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, præmis 47).

49 – Jf. analogt Melli Bank-dommen, præmis 57.

78. Det var således ikke urimeligt eller uforholdsmæssigt, at Rådet formulerede et kriterium om indefrysning af midler, som forudsætter en potentiel tilknytning mellem overtrædelsen af våbenembargoen og spredningsprogrammet, uanset at den individuelle adfærd hos den enhed, der er omfattet af et sådant kriterium, ikke nødvendigvis viser en faktisk direkte eller indirekte tilknytning til dette program [50]. Et sådant politisk valg forekommer ikke a priori at være åbenbart uhensigtsmæssigt eller vilkårligt i lyset af Sikkerhedsrådets relevante resolutioner og den afgørende betydning af at opretholde den internationale fred og sikkerhed.

79. Endelig er rækkevidden af dette kriterium ikke begrænset til overtrædelser af våbenembargoen, men har til formål at sikre overholdelse af alle bestemmelserne i Sikkerhedsrådets relevante resolutioner. I modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, er et kriterium, der er formuleret således, i overensstemmelse med formålene med ordningen med restriktive foranstaltninger over for Iran. Derimod havde et kriterium, der var begrænset til overtrædelser af forbud, der havde direkte tilknytning til spredning, men så bort fra andre forbud, der var indført ved Sikkerhedsrådets relevante bestemmelser, efter min opfattelse været mindre egnet til at opretholde disse overordnede formål.

80. Jeg konkluderer derfor, at det første appelanbringendes første led vedrørende kriteriet om overtrædelserne af Sikkerhedsrådets resolutioner bør forkastes som ugrundet.

Det IRISL-relaterede kriterium

81. De ti selskaber blev opført på grundlag af kriterier, der i det væsentlige var rettet mod personer og enheder, som i) var ejet eller kontrolleret af IRISL, ii) handlede på vegne af IRISL eller iii) leverede væsentlige tjenester til IRISL [51].

82. Ligesom kriteriet om overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner forudsætter det IRISL-relaterede kriterium ikke en tilknytning mellem den individuelle adfærd hos de enheder, der skal opføres, og det nukleare spredningsprogram. Det forhold, at enheder er ejet eller kontrolleret af IRISL, har således intet at gøre med de pågældende enheders individuelle adfærd. Det er en objektiv omstændighed, som de ikke er herre over.

83. Dette i sig selv gør imidlertid ikke det pågældende kriterium ulovligt. Det fremgår af retspraksis, at når midler tilhørende en *person eller en enhed, som er omfattet af restriktive foranstaltninger*, indefryses, er der en ikke ubetydelig risiko for, at personen eller enheden derpå lægger pres på enheder, som den ejer eller kontrollerer, eller som tilhører den, for at *omgå* virkningen af de foranstaltninger, den er omfattet af. Indefrysning af disse enheders midler er følgelig nødvendigt og egnet til at sikre effektiviteten af de vedtagne foranstaltninger og til at sikre, at disse foranstaltninger ikke omgås [52].

84. Denne retspraksis vedrørte risikoen for, at foranstaltninger om indefrysning af midler, der er indført over for personer, *som selv er involveret* i støtte til det nukleare spredningsprogram, vil blive omgået. I modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, foreligger der efter min opfattelse klart også en sådan risiko i forbindelse med andre kriterier, herunder kriterier, som ikke forudsætter en tilknytning mellem den individuelle adfærd hos en person, der er opført, og det nukleare

50 – Jf. analogt dommen i sagen National Iranian Oil Company, præmis 86. Jf. ligeledes kendelse af 1.12.2015, Georgias m.fl. mod Rådet og Kommissionen (C-545/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2015:791, præmis 34), og af 4.4.2017, Sharif University of Technology mod Rådet (C-385/16 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2017:258, præmis 59-61).

51 – Jf. punkt 20-27 ovenfor. Jeg bemærker, at mens ordlyden af det relevante kriterium i Rådets forordning nr. 971/2013 er klar og utvetydig, er det *ikke tilfældet* med ordlyden af Rådets afgørelse 2013/497 (som den førstnævnte foranstaltning har til formål at gennemføre). I sidstnævnte anvendes gentagne gange pronomenerne »dem« og »deres«, hvis referencepunkt – og således også kriteriets rækkevidde – kan fortolkes. Jeg vil ikke uddybe dette argument yderligere, eftersom ingen af appelanbringenderne rejser dette spørgsmål.

52 – Jf. i denne retning dom af 20.2.2013, Melli Bank mod Rådet (T-492/10, EU:T:2013:80, præmis 55); dommen blev stadfæstet efter appel ved Melli Bank-dommen.

spredningsprogram som det her omhandlede. Denne retspraksis finder imidlertid *kun* anvendelse, såfremt de omtvistede restriktive foranstaltninger finder anvendelse på personer eller enheder, der ejes eller kontrolleres af eller på anden måde er knyttet til personer, der *allerede er omfattet af disse foranstaltninger*[53].

85. Da kriterierne fra 2013 blev vedtaget, *var* IRISL selv omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midler[54]. Det følger heraf, at det omtvistede kriterium i princippet potentielt kunne være begrundet i behovet for at forhindre en omgåelse af disse foranstaltninger.

86. Foranstaltningerne, hvorved kriterierne fra 2013 blev fastsat, indeholder imidlertid ikke en sådan begrundelse med hensyn til det IRISL-relaterede kriterium. Der findes heller ingen begrundelse i Rådets afgørelse 2010/413/FUSP, hvorved Rådet for første gang fastsatte det IRISL-relaterede kriterium i dets oprindelige (snævrere) form[55]. Jeg kan derfor kun *antage*, at dette kriterium er begrundet i behovet for at modvirke en omgåelse.

87. Artikel 296, stk. 2, TEUF foreskriver nærmere bestemt, at Unionens retsakter skal begrundes. Af en sådan begrundelse skal det klart og utvetydigt fremgå, hvilke betragtninger den EU-institution, som har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at Domstolen kan udøve sin kontrol[56]. Ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot vurderes i forhold til *ordlyden*, men ligeledes til den *sammenhæng*, hvori den indgår[57].

88. Som netop nævnt indeholder *ordlyden* ikke nogen begrundelse for kriteriet vedrørende IRISL. Jeg har i dette forslag til afgørelse allerede redegjort for den *sammenhæng*, som kriterierne fra 2013 indgår i[58].

89. Ved fastsættelsen af kriterierne fra 2013 må Rådet have haft kendskab til følgende omstændigheder. For det første, at de af Sikkerhedsrådet vedtagne restriktive foranstaltninger ikke omfattede IRISL eller nogen af de ti selskaber. For det andet, at selv om Rådet tidligere havde støttede sig på tre tilfælde af overtrædelser fra IRISL's side af Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007), fremlagde Rådet ikke tilstrækkelige beviser til at godtgøre, at IRISL havde støttet det nukleare spredningsprogram[59]. For det tredje, at Rådet ikke havde fremført forhold, der godtgjorde, at IRISL faktisk var et iransk statsorgan, dvs. en enhed, som deltog i udøvelse af offentlig myndighed eller forvaltede en offentlig tjeneste under myndighedernes tilsyn[60]. Det følger heraf, at Rådet ikke kunne anføre den *formodede tilstedeværelse* af en eller anden form for tilknytning mellem IRISL og den iranske stat eller landets nukleare spredningsprogram som begrundelse for det IRISL-relaterede kriterium, navnlig da der ikke var fastsat nogen bestemmelse herom i den gældende lovgivning[61].

53 – Jf. Melli Bank-dommen, præmis 39 og 75-79, og dom af 20.2.2013, Melli Bank mod Rådet (T-492/10, EU:T:2013:80, præmis 55 og 56).

54 – Jf. punkt 14-19 ovenfor. Selv om Retten fastslog, at IRISL's opførelse i 2010 var ulovlig, forblev opførelsen i kraft indtil den 26.11.2013 (jf. Rettens dom fra 2013, præmis 82). Det følger heraf, at foranstaltningerne om indefrysning af midler tilhørende IRISL var indført på datoen for vedtagelsen af kriterierne fra 2013 og kunne begrunde kriteriet med henblik på at modvirke omgåelsen heraf, selv om det kun var i lidt over en måned.

55 – Det er korrekt, at syvende betragtning til denne afgørelse danner grundlag for de kriterier for opførelse, der er fastsat i afgørelsens artikel 20, stk. 1, litra), hvorved Rådet bemyndiges til at indefryse midler tilhørende *enheder fra IRISL, som er udpeget* af Sikkerhedsrådet i *bilag III* til Resolution 1929 (2010). Ingen af appellanterne er imidlertid opregnet i dette bilag (jf. punkt 9 og 10 ovenfor). Den nævnte betragtning kan åbenlyst ikke danne grundlag for afgørelsens artikel 20, stk. 1, litra b), som fastsætter en separat, supplerende EU-ordning for restriktive foranstaltninger vedrørende *andre enheder* (herunder appellanterne).

56 – Jf. bl.a. dom af 18.6.2015, Estland mod Parlamentet og Rådet (C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 60), og af 3.3.2016, Spanien mod Kommissionen (C-26/15 P, EU:C:2016:132, præmis 30 og 31).

57 – Jf. i denne retning dom af 14.2.1990, Delacre m.fl. mod Kommissionen (C-350/88, EU:C:1990:71, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis), og dom Rådet mod Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

58 – Jf. punkt 4-19 ovenfor.

59 – Jf. Rettens dom fra 2013, præmis 67.

60 – Dom af 29.1.2013, Bank Mellat mod Rådet (T-496/10, EU:T:2013:39, præmis 42). I sin analyse inddrog Retten Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom Islamic Republic of Iran Shipping Lines mod Tyrkiet (ECLI:CE:ECHR:2007:1213JUD004099898, præmis 79 og 80).

61 – Jf. dom af 4.6.2014, Sedghi og Azizi mod Rådet (T-66/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:347, præmis 69).

90. Det havde været muligt for Rådet ved fastsættelsen af kriterierne fra 2013 at have taget den omstændighed i betragtning, at IRISL var det største rederi i Iran [62], og at Det Europæiske Råd havde opfordret Rådet til at indføre restriktive foranstaltninger over for bl.a. »den iranske transportsektor, herunder navnlig [IRISL] og dets dattervirksomheder« [63]. Når dette er sagt forholder det sig dog således, at der af Rådets relevante retsakter ikke fremgår nogen henvisning til de begrundelser, der faktisk blev lagt til grund for at fastsætte det IRISL-relaterede kriterium. Dette er i klar modstrid med begrundelsespligten i artikel 296 TEUF. Det gør det ligeledes umuligt for Domstolen at udøve sin prøvelsesret og undersøge hensigtsmæssigheden og forholdsmæssigheden af det omtvistede kriterium i lyset af de formål, der forfølges. Ved ikke at nå frem til denne konklusion begik Retten en retlig fejl.

91. Det første appelanbringende skal derfor tages til følge, om den appellerede dom ophæves i dette omfang. Følgelige er IRISL-kriteriet ugyldigt. Eftersom opførelsen fra 2013 af de ti selskaber var støttet på netop dette kriterium, skal denne opførelse ligeledes annulleres.

Andet anbringende: vedtagelsen af kriterierne fra 2013 tilsidesatte angiveligt princippet om res judicata, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet ne bis in idem samt appellanternes ret til effektive retsmidler

92. I den appellerede doms præmis 79-90 fastslog Retten, at kriterierne fra 2013 er i overensstemmelse med princippet om res judicata, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet ne bis in idem, og at de overholder appellanternes ret til effektive retsmidler.

Første led – princippet om res judicata

93. Appellanterne har gjort gældende, at Retten ikke anerkendte, at Rådet ved at vedtage kriterierne fra 2013 omgik Rettens dom fra 2013. Retten tilsidesatte herved princippet om res judicata.

94. Begrebet res judicata forstås i givet fald på en anden måde i forskellige nationale retlige sammenhænge. Det er imidlertid klart, at i forbindelse med EU-retten er konsekvensen af retskraftvirkningen af en dom, at den er til hinder for en sag, såfremt den sag, der gav anledning til den omhandlede dom, har samme parter og samme genstand samt hviler på samme søgsmålsgrund [64]. Retskraften vedrører kun de faktiske og retlige omstændigheder, som den pågældende retsafgørelse *rent faktisk* eller *nødvendigvis* har taget stilling til [65].

95. Appellanternes argument synes imidlertid at rejse det bredere spørgsmål om, hvorvidt Rådet har overholdt grænserne for sine skønsbeføjelser med hensyn til at gennemføre den pågældende dom.

96. EU-lovgivers stilling vil kun blive påvirket af en tidligere dom i meget sjældne og specifikke tilfælde. Dette er helt klart ikke tilfældet her.

97. I hvilket omfang påvirkede Rettens dom fra 2013 Rådets mulighed for at handle i henhold artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF?

62 – Jf. Rettens dom fra 2013, præmis 21.

63 – Jf. punkt 13 ovenfor.

64 – Dom af 25.6.2010, Imperial Chemical Industries mod Kommissionen (T-66/01, EU:T:2010:255, præmis 196-198).

65 – Kendelse af 28.11.1996, Lenz mod Kommissionen (C-277/95 P, EU:C:1996:456, præmis 50).

98. I henhold til artikel 266 TEUF har den institution, fra hvilken den annullerede retsakt hidrører, pligt til at gennemføre de nødvendige foranstaltninger til annullationsdommens opfyldelse. Ved gennemførelsen af en sådan dom har den pågældende institution en vid skønsbeføjelse ved valget af foranstaltninger, idet det forudsættes, at disse skal være forenelige med den pågældende doms *konklusion* samt de *grunde*, som har ført til domskonklusionen, og som danner det fornødne grundlag for denne i den forstand, at de er nødvendige, når det skal afgøres, hvad konklusionen *helt præcist går ud på* [66].

99. Jeg har bemærket andetsteds, at selv om annullationen af en ulovlig retsakt ofte får den pågældende institution til at vedtage en ny retsakt, er dette ikke den eneste mulighed for at sikre opfyldelsen af den pågældende dom [67]. Navnlig såfremt annullationen i sig selv er tilstrækkelig til at fjerne den af Domstolen konstaterede ulovlighed, er det muligt, at den pågældende institution ikke behøver at træffe yderligere foranstaltninger. Dette var klart situationen her.

100. Formålet med kriterierne fra 2013 var – ved en normal læsning – at tilpasse de gældende kriterier, der fandt generel anvendelse, med henblik på at kunne vedtage individuelle foranstaltninger for fremtiden, med virkning ex nunc [68]. Appellanterne har derfor med urette gjort gældende, at kriterierne fra 2013 og genopførelsen i 2013 havde til formål, eller resulterede i, at deres navne blev opført på listerne over enheder, der var omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midler, med tilbagevirkende kraft (ex tunc).

101. Det fremgår af fast retspraksis, at en institution, hvis retsakt er blevet annulleret, kan være forpligtet til at *undgå, at der vedtages en tilsvarende retsakt* [69]. Den skal sikre, at enhver retsakt, der skal træde i stedet for den annullerede retsakt, ikke er behæftet med *de samme ugyldighedsgrunde* som dem, der er fastslået i annullationsdommen [70]. Den har endvidere pligt til at sørge for, at nye retsakter, der skal udstedes efter afsigelsen af annullationsdommen, *ikke kommer til at indeholde en bestemmelse af samme indhold* som den, der er blevet erklæret ulovlig [71].

102. I hvilken henseende var Rettens dom fra 2013 endelig? Hvad er med andre ord omfanget af den »res« (sag), som faktisk blev »judicata« (pådømt og afgjort) af Retten?

103. I den pågældende dom fastslog Retten bl.a., at Rådet *ikke havde godtgjort tilstrækkeligt*, at IRISL havde ydet støtte til nuklear spredning – som omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 423/2007 – ved i tre tilfælde at have transporteret militært materiel under overtrædelse af det forbud, der var fastsat i punkt 5 i Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007). Retten annullerede derfor Rådets afgørelse 2010/413/FUSP, for så vidt som den opførte IRISL på listerne over personer, der var omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midler [72].

66 – Dom af 15.3.2018, Deichmann (C-256/16, EU:C:2018:187, præmis 87, min fremhævelse).

67 – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod McBride m.fl. (C-361/14 P, EU:C:2016:25, punkt 70).

68 – Jeg vil undersøge dette argument nærmere i forbindelse med det andet appelanbringende i punkt 117-128 nedenfor.

69 – Dom af 6.6.2013, Ayadi mod Kommissionen (C-183/12 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2013:369, præmis 18).

70 – Dom af 14.9.1999, Kommissionen mod AssiDomän Kraft Products m.fl. (C-310/97 P, EU:C:1999:407, præmis 50 og 56).

71 – Dom af 26.4.1988, Asteris m.fl. mod Kommissionen (97/86, 99/86, 193/86 og 215/86, EU:C:1988:199, præmis 29). Disse konsekvenser af en tidligere retsafgørelse, der fremgår af dette punkt, synes at være specifikke udtryk for det bredere retssikkerhedsprincip og ikke virkningerne af princippet om res judicata som sådant.

72 – Jf. punkt 18 ovenfor.

104. Den retlige fejl, som førte til annullation af de i den pågældende sag omtvistede foranstaltninger om indefrysning af midler, var således snarere en procedurefejl begået af Rådet (da det »ikke havde godtgjort tilstrækkeligt […]«) end en materiel mangel. Den appellerede dom anfører – efter min opfattelse korrekt – at Retten i sin dom fra 2013 ikke »udtalte […] sig […] om gyldigheden af de kriterier, som var fastsat i artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og i artikel 23, stk. 2, litra a) og b), i forordning nr. 267/2012 i den affattelse heraf, som fandt anvendelse på de faktiske omstændigheder i den nævnte sag«[73].

105. Jeg er den opfattelse, selv om Rettens dom fra 2013 annullerede de foranstaltninger om indefrysning af midler, der var indført over for de ti selskaber, »eftersom IRISL ikke gyldigt er blevet anset for at yde støtte til nuklear spredning«, og selv om »de andre sagsøgere end IRISL faktisk [var] ejet eller kontrolleret af sidstnævnte eller [handlede] på disses vegne«[74] og således principielt var omfattet af anvendelsesområdet for dette kriterium.

106. Det følger heraf, at hverken princippet om res judicata eller artikel 266 TEUF var til hinder for, at Rådet kunne opretholde de eksisterende kriterier. Eftersom Rådet har en vis skønsmargen ved fastsættelsen af Unionens eksterne politik, kunne disse principper så meget desto mere ikke forhindre det i at tilpasse disse kriterier – som Retten med rette har anført – med henblik på mere effektivt at forfølge formålet om at lægge pres på Iran for at forpligte landet til at ophøre med sit nukleare spredningsprogram[75].

Andet led – princippet ne bis in idem

107. I henhold til chartrets artikel 50 skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han/hun allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen. Princippet ne bis in idem er således til hinder for en kumulation af retsforfølgelse og sanktioner af *strafferetlig karakter* som omhandlet i denne bestemmelse for de samme forhold og mod samme person[76]. Med hensyn til vurderingen af, om retsforfølgelse og sanktioner har strafferetlig karakter, er tre kriterier vigtige: i) den retlige kvalifikation af overtrædelsen i national ret, ii) overtrædelsens art og iii) graden af hårdhed af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt[77].

108. Jeg kan ikke se, hvordan dette princip kunne være til hinder for, at Rådet anvendte de ændrede kriterier for første gang på nogle af appellanterne[78] eller anvendte de samme generelle kriterier for anden gang på andre.

109. Det fremgår klart af affattelsen af resolution 1737 (2006) (navnlig punkt 2 og 12) såvel som Rådets afgørelse 2010/413 (navnlig niende betragtning hertil), at de restriktive foranstaltninger, som er vedtaget over for Iran, er af *præventiv karakter* i den forstand, at de skal forhindre »spredningsfølsomme« nukleare aktiviteter i denne stat[79].

73 – Jf. den appellerede doms præmis 80. *Havde* Retten erklæret kriterierne ugyldige, havde det naturligvis været ulovligt, hvis Rådet havde opretholdt dem og så meget desto mere genopført nogle enheder på dette grundlag.

74 – Jf. præmis 77 i Rettens dom fra 2013.

75 – Jf. den appellerede doms præmis 82. Jeg undersøger spørgsmålet om, hvorvidt disse principper var til hinder for, at Rådet kunne genopføre nogle af appellanterne på grundlag af de *samme kriterier* og de *samme faktiske omstændigheder* som dem, der dannede grundlag for opførelsen i 2010, i forbindelse med det andet appelanbringendes tredje anbringende (jf. punkt 195 ff. nedenfor).

76 – Jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 34).

77 – Jf. i denne retning dom af 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, præmis 37).

78 – I 2013 blev IRISL opført på grundlag af det nye kriterium vedrørende overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner, Irano Misr Shipping Co. og Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. blev opført på grundlag af det nye kriterium vedrørende levering af væsentlige tjenester til IRISL. I sidstnævntes tilfælde blev dette nye kriterium anvendt parallelt med det »gamle« kriterium om at handle på vegne af IRISL. De øvrige appellanter blev opført på grundlag af i det væsentlige identiske kriterier i 2010 og 2013.

79 – Dom af 21.12.2011, Afrasiabi m.fl. (C-72/11, EU:C:2011:874, præmis 44).

110. Heraf følger, at de omtvistede restriktive foranstaltninger ikke har til formål at *straffe* retsstridige handlinger, som de pågældende personer måtte have begået [80]. For så vidt som midlerne tilhørende personer og enheder, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der er fastsat i kriterierne fra 2013, ikke beslaglægges som formuegoder forbundet med kriminalitet, men indefryses som en retsbevarende foranstaltning, udgør disse foranstaltninger ikke en strafferetlig sanktion. Ligeledes indebærer de ikke nogen anklage af denne art [81].

111. Rådets afgørelse, som omfatter en person eller enhed af foranstaltninger om indefrysning af midler, er ikke en konstatering af en faktisk begået lovovertrædelse, men træffes inden for rammerne af og til brug for en administrativ procedure, der er af *retsbevarende karakter*, dvs. har til formål at forhindre de pågældende personer og enheder i at begå visse handlinger, der anses for ulovlige i henhold til international ret. Det eneste formål med denne procedure er at sætte Rådet i stand til effektivt at lægge pres på Iran for at forhindre eller bremse landets nukleare spredningsprogram [82],

112. Disse foranstaltninger har derfor ikke nogen strafferetlig betydning. Ingen af de tre betingelser, der er omhandlet i punkt 107 ovenfor, er således opfyldt. Det følger heraf, at princippet ne bis in idem ikke finder anvendelse i forbindelse med restriktive foranstaltninger, som Rådet har vedtaget på grundlag af sine beføjelser i henhold til artikel 29 TEU og artikel 215 TEUF, såsom de i den foreliggende sag omtvistede kriterier fra 2013.

113. Rettens dom fra 2013 om annullation af de foranstaltninger om indefrysning af midler, som tidligere var indført over for appellanterne, kan derfor ikke anses for en »endelig frikendelse« som omhandlet i chartrets artikel 50, og appellanternes argument må følgelig forkastes.

Tredje led – retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning

114. Appellanterne har i det væsentlige gjort gældende, at eftersom Rettens dom fra 2013 annullerede deres tidligere opførelser, krævede retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, at Rådet ikke traf yderligere foranstaltninger i henseende hertil.

115. Retten henviste med rette til, at det fremgår af fast retspraksis, at retssikkerhedsprincippet indebærer, at EU-lovgivningen er klar, og at retssubjekterne kan forudse dens anvendelse [83].

116. Appellanterne har ikke anført noget aspekt af kriterierne fra 2013, som manglede præcision eller klarhed. De har heller ikke peget på nogen passage i Rettens dom fra 2013, der kunne give anledning til en berettiget forventning om, at Rådet var afskåret fra at træffe yderligere foranstaltninger, på grundlag af lovlige kriterier, en lovlig procedure og egnede beviser, som kunne resultere i, at de blev genopført. Dette argument må derfor forkastes som åbenbart ugrundet.

117. Appellanterne har endvidere gjort gældende, at det ikke var lovligt, at Rådet opretholdt kriterier vedrørende tidligere adfærd eller faktiske forhold eller omstændigheder, der gjorde sig gældende inden vedtagelsen af dem, eller som endog var ukendte for Rådet på det pågældende tidspunkt. De har ikke præciseret, hvilket retsprincip eller hvilken traktatbestemmelse de lægger til grund i den henseende, men er af den opfattelse, at det, som Rådet gjorde, gav disse kriterier »tilbagevirkende« kraft.

80 – Domstolen bemærkede navnlig, at forskellige bestemmelser i retsakterne vedrørende foranstaltninger om indefrysning af midler i forbindelse med Irans nukleare spredningsprogram er affattet generelt uden henvisning til *adfærd, der går forud for afgørelsen* om indefrysning af midler (jf. i denne retning Kala Naft-dommen, præmis 85).

81 – Dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 111).

82 – Dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet (T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 68), anført af generaladvokat Bot i hans forslag til afgørelse Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft (C-348/12 P, EU:C:2013:470, punkt 106).

83 – Jf. den appellerede doms præmis 192, hvor Retten henviser til præmis 77 i dom af 14.10.2010, Nuova Agricast og Cofra mod Kommissionen (C-67/09 P, EU:C:2010:607).

118. For det første er restriktive foranstaltninger af forebyggende karakter. Inden for sine vide skønsbeføjelser kan Rådet i sin egenskab af EU-lovgiver fastsætte kriterier for restriktive foranstaltninger af forskellig art. Deres karakter og indhold vil afhænge af de tilstræbte formål.

119. Det følger af karakteren af de foranstaltninger, der har til formål at imødegå risiciene i forbindelse med det iranske nukleare spredningsprogram, at de udgør en *reaktion*, som er baseret på en vis generel eller specifik viden, på en situation i den pågældende stat. Hvis det således eksempelvis er Rådets opfattelse, at overtrædelser af bestemmelserne i Sikkerhedsrådets resolutioner kan bibringe det pågældende program en fordel eller kan forventes at gøre dette i fremtiden, kan det lovligt fastsætte et kriterium, der henviser til sådanne overtrædelser. De restriktive foranstaltninger, der har til formål at imødegå risikoen for international terrorisme, er et andet eksempel på det samme fænomen [84]. De er i sagens natur baseret på nationale afgørelser vedrørende den tidligere adfærd hos personer eller grupper, der udgør en sådan risiko [85].

120. For det andet følger det nødvendigvis, at disse kriterier har en *fremadrettet* karakter. De skal i givet fald anvendes på en fremtidig adfærd eller en fremtidig situation.

121. Rådet kan således vælge at fastsætte kriterier, som henviser generelt til kategorier af faktiske omstændigheder, som forelå inden vedtagelsen af disse kriterier. De faktiske omstændigheder, der vedrører en individuel opførelse, får det imidlertid i givet fald først kendskab til senere. Rådet kan ved formuleringen af sine kriterier naturligvis ønske at henvise til de faktiske forhold eller omstændigheder, som lå til grund for vedtagelsen af disse kriterier, som følge af de dokumenterede risici, som de udgjorde på det pågældende tidspunkt.

122. Appellanternes opfattelse fører til den paradoksale konklusion, at Rådet ville skulle give ubetinget immunitet til personer og enheder, om hvem det, henset til de af EU-lovgiver tilstræbte formål, *var kendt, at de udgjorde anerkendte risici* eller faktisk *udgjorde sådanne risici*, selv om det ikke var kendt på det tidspunkt, hvor opførelseskriterierne blev vedtaget. Dette ville kun give EU-lovgiver mulighed for at omfatte personer og enheder, om hvem det, henset til disse legitime formål, *ikke var kendt*, at de udgjorde sådanne risici, eller endog *ikke udgjorde sådanne risici*, da opførelseskriterierne blev vedtaget.

123. Ifølge det af appellanterne anførte ville Rådet således (eksempelvis) skulle godtgøre, at en given enhed aktivt har støttet det nukleare spredningsprogram, efter at det relevante kriterium blev formuleret, eller at en given enhed først efter dette tidspunkt blev oprettet eller erhvervet eller begyndte i praksis at blive kontrolleret af en enhed, der var omfattet af restriktive foranstaltninger.

124. I det første eksempel kunne Rådet kun »aktivere« det relevante kriterium, hvis det kunne godtgøre, at de restriktive foranstaltninger ikke kunne forebygge den risiko, hvis indtræden de havde til formål at forhindre. I det andet eksempel ville Rådet stå over for en bevismæssig udfordring, som i betragtning af de iranske myndigheders systematiske afslag på at samarbejde med det internationale samfund i de fleste tilfælde ville vise sig at være uoverstigelig i praksis.

125. Dette ville helt åbenlyst fratage de restriktive foranstaltninger deres effektive virkning og i praksis gøre de beføjelser, som ophavsmændene til traktaterne har tildelt Unionen i artikel 29 TEU og 215 TEUF, betydningsløse.

126. Ingen traktatbestemmelse og intet almindeligt EU-retligt princip indebærer – endsige kræver – at den beføjelse, som disse bestemmelser giver Rådet, begrænses så drastisk.

84 – Disse foranstaltninger vedtages på grundlag af Rådets fælles holdning 2001/931/FUSP af 27.12.2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93), som ændret.

85 – Jf. i den retning mit forslag til afgørelse Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723, punkt 77 ff. og navnlig punkt 79).

127. Jeg har allerede konkluderet, at restriktive foranstaltninger ikke indebærer en strafferetlig sanktion og heller ikke har nogen anden strafferetlig betydning [86]. Det følger heraf, at det generelle princip om nulla poena sine lege ikke finder anvendelse i denne forbindelse [87]. Det samme gælder det principielle forbud mod at lade straffebestemmelser have tilbagevirkende kraft [88].

128. Det følger heraf, at selv om Retten ikke undersøgte appellanternes argument i lyset af disse to principper, begik den ikke en retlig fejl, da den forkastede dette argument i den appellerede doms præmis 88 og 89.

129. Retten bemærkede endvidere med rette, at retten til at påberåbe sig princippet om beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver retsundergiven med begrundede forventninger, som en af EU-institutionerne har skabt på baggrund af præcise løfter, som institutionen har afgivet til denne. Når en forudseende og påpasselig erhvervsdrivende kan påregne vedtagelsen af en EU-foranstaltning, der kan påvirke den pågældendes interesser, kan vedkommende dog ikke påberåbe sig dette princip, når foranstaltningen vedtages [89].

130. Hverken den omstændighed, at Retten i sin dom fra 2013 opretholdt virkningerne af de annullerede retsakter indtil udløbet af appelfristen, eller den omstændighed, at Rådet besluttede ikke at udøve sin ret til at appellere den pågældende dom, kan anses for at begrunde en berettiget forventning om, at Rådet derefter ville undlade at tilpasse de generelle kriterier eller igen at opføre appellanternes navne på listerne over personer, der er omfattet af foranstaltninger om indefrysning af midlet (hvad enten det er på grundlag af de eksisterende eller ændrede kriterier).

131. Dette gælder a fortiori mere i betragtning af, at Retten i den pågældende doms præmis 64 udtrykkeligt fastslog, at det var tilladt Rådet i dets rolle som lovgiver at udvide de tilfælde, hvor restriktive foranstaltninger kunne vedtages.

132. Retten begik derfor ikke en retlig fejl i den appellerede dom ved at forkaste appellanternes argument vedrørende berettigede forventninger.

Fjerde led – retten til effektive retsmidler

133. Appellanterne har gjort gældende, at Retten burde have fastslået, at Rådet ikke kunne genopføre dem på listerne, da der ikke forelå nye faktiske forhold eller nye objektivt begrundede grunde. Rettens undladelse af at nå til en sådan konklusion tilsidesatte deres ret til effektive retsmidler i henhold til chartrets artikel 47.

134. For det første blev dette argument ikke gjort gældende for Retten, men er først blevet fremført for første gang under appelsagen. Det er korrekt, at Retten nævnte dette princip i den appellerede doms præmis 172, men den gjorde dette i forbindelse med sin stillingtagen til anbringendet vedrørende tilsidesættelsen af retten til forsvar. Det argument, som appellanterne har fremført i denne forbindelse, udgør derfor et nyt anbringende, som i henhold til artikel 170, stk. 1, i Domstolens procesreglement ikke kan antages til realitetsbehandling under appellen [90].

86 – Jf. punkt 110-112 ovenfor.

87 – Dette princip, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 1, er et specifikt udtryk af retssikkerhedsprincippet i forbindelse med anvendelsen af strafferetlige sanktioner.

88 – Dette princip er en følge af princippet i chartrets artikel 49 om, at lovovertrædelserne og straffene skal være fastsat ved lov.

89 – Jf. den appellerede doms præmis 191 med henvisning til dom af 16.12.2010, Kahla Thüringen mod Kommissionen (C-537/08 P, EU:C:2010:769, præmis 63).

90 – Jf. ligeledes f.eks. dom af 21.9.2010, Sverige og API mod Kommissionen og Kommissionen mod API (C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, EU:C:2010:541, præmis 125 og 126).

135. For det andet er dette argument – selv om det er en del af ugyldighedsindsigelsen – støttet på de faktiske omstændigheder vedrørende genopførelsen i 2013. Jeg kan ikke se, hvordan disse omstændigheder, der er indtruffet efter vedtagelsen af kriterierne fra 2013, kan påvirke lovligheden af disse foranstaltninger. Dette argument må således forkastes som irrelevant.

136. Endelig vil jeg påpege den selvfølgelighed, at appellanterne både havde mulighed for at anfægte deres tidligere opførelse og endog gjorde dette. Rettens dom fra 2013 annullerede de foranstaltninger om indefrysning af midler, der var indført af Rådet i 2010, med virkning fra den 27. november 2013, hvorved disse foranstaltninger blev fjernet fra Unionens retsorden med tilbagevirkende kraft. Hvis appellanterne havde ønsket det, kunne de have støttet sig på denne annullation som grundlag for et krav om erstatning for den angiveligt lidte skade.

137. Den omstændighed, at Rådet besluttede at tilpasse opførelseskriterierne og derpå anvendte de ændrede kriterier på appellanterne, påvirker ikke deres stilling med tilbagevirkende kraft. Det gør således hverken indgreb i den fordel, som de opnåede gennem denne annullation, eller deres ret til effektive retsmidler.

138. Appellanterne kan i fremtiden fortsat med føje påberåbe sig retten til effektive retsmidler. Hvis de får medhold i den foreliggende sag, vil deres oprindelige situation blive genoprettet, og de kan – hvis de ønsker det – søge erstatning for den skade, der angiveligt er blevet forårsaget af de annullerede foranstaltninger.

139. I denne henseende kan appellanternes argument vedrørende de angiveligt »illusoriske« udsigter til at opnå en tilfredsstillende erstatning ikke tiltrædes. Ifølge fast retspraksis giver et erstatningssøgsmål adgang til domstolsprøvelse, men det er ikke en del af ordningen for domstolskontrol. Det forhold, at søgsmålet muligvis ikke får medhold, er – navnlig hvis annullationen af de ulovlige restriktive foranstaltninger var af en sådan art, at den kunne udgøre en form for genoprettelse af den ikke-økonomiske skade [91] – ikke i sig selv ensbetydende med, at den pågældende nægtes en effektiv retsbeskyttelse [92].

140. Endelig forekommer det sandsynligt, at appellanternes utilfredshed har sit oprindelige udspring i, at de – trods den af Retten fastslåede annullation i dommen fra 2013 – fortsat har været omfattet af en uafbrudt række af foranstaltninger om indefrysning af midler siden 2010. Dette er imidlertid følgen af den *kombinerede virkning* af de to sæt restriktive foranstaltninger, der er vedtaget af Rådet (de foranstaltninger, som var omtvistet i den sag, der gav anledning til Rettens dom fra 2013, og de i den foreliggende sag omtvistede foranstaltninger), og af Rettens beslutning i dommen fra 2013 om på grundlag af artikel 264, stk. 2, TEUF at opretholde virkningerne af de annullerede foranstaltninger [93].

141. Hvis det ikke havde været for sidstnævnte beslutning, var de således annullerede foranstaltninger udløbet den dag, hvor dommen i den pågældende sag blev afsagt (16.9.2013). Heraf følger, at den omstændighed, at appellanterne har været omfattet af en uafbrudt række af foranstaltninger om indefrysning af midler, *ikke* skyldes kriterierne fra 2013. Som noget vigtigt har appellanterne aldrig anfægtet lovligheden af dette aspekt af Rettens beslutning. Dermed er der efter min opfattelse taget stilling til appellanternes argument om, at Rådet tilsidesatte deres ret til effektive retsmidler.

Konklusion vedrørende det andet anbringende

142. I lyset af det ovenstående foreslår jeg, at det andet anbringende delvis forkastes som ugrundet, delvis afvises fra realitetsbehandling.

91 – Jf. i den retning dom af 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan mod Rådet (C-45/15 P, EU:C:2017:402, præmis 49).

92 – Jf. f.eks. dom Reynolds Tobacco m.fl. mod Kommissionen (C-131/03 P, EU:C:2006:541, præmis 82-84).

93 – Jf. præmis 80-83 i Rettens dom fra 2013.

Tredje anbringende: Vedtagelsen af kriterierne fra 2013 udgjorde angiveligt magtfordrejning

143. I den appellerede doms præmis 91-95 fastslog Retten, at Rådet ikke havde gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at vedtage kriterierne fra 2013.

144. Appellanterne har gjort gældende, at Rådet reelt ikke havde nogen anden grund til at ændre opførelseskriterierne end at omfatte dem personligt. De har navnlig anfægtet Retten konstatering om, at genindførelsen af det IRISL-relaterede kriterium lige efter, at Retten havde fastslået i sin dom fra 2013, at der ikke var noget grundlag for at opføre IRISL på listen, var i overensstemmelse med formålene med FUSP.

145. Ifølge Domstolens faste praksis er en retsakt kun behæftet med magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat ved EF-traktaten for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder [94].

146. I den foreliggende sag er det klart, at det formål, som Rådet tilstræbte med vedtagelsen af kriterierne fra 2013, var at *udvide* de allerede eksisterende opførelseskriterier for at *omfatte yderligere kategorier* af personer eller enheder med henblik på at forfølge det bredere formål om at lægge pres på Iran og tvinge landet til at ophøre med spredningsfølsomme nukleare aktiviteter og udvikling af fremføringssystemer til kernevåben. Dette formål er fuldt ud i overensstemmelse med de bredere formål med EU-traktaten vedrørende Unionens forbindelser med den øvrige verden og FUSP [95].

147. Den omstændighed, at Rådet tilpassede kriterier, der fandt generel anvendelse, for at omfatte en specifik gruppe af enheder og nå disse mål mere effektivt, er således ikke i sig selv ulovlig.

148. Appellanterne har ikke fremlagt nogen beviser for, at det eksklusive eller i det mindste overordnede formål, som Rådet tilstræbte med vedtagelsen af kriterierne fra 2013, ikke var som beskrevet ovenfor.

149. Om Rådet begrundede kriterierne fra 2013 tilstrækkeligt, og om de er egnede til at nå det tilstræbte formål, er særskilte spørgsmål, der ikke har nogen betydning for mine konklusioner med hensyn til den hævdede magtfordrejning [96].

150. Jeg konkluderer, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet ikke havde gjort sig skyldig i magtfordrejning.

Fjerde anbringende: Vedtagelsen af kriterierne fra 2013 tilsidesatte angiveligt appellanternes ret til forsvar

151. I den appellerede doms præmis 96-99 fastslog Retten, at Rådet ikke tilsidesatte appellanternes ret til forsvar med vedtagelsen af kriterierne fra 2013.

152. Appellanterne har gjort gældende, at eftersom det IRISL-relaterede kriterium udtrykkeligt nævnte IRISL og således var et ad hominem-kriterium, der direkte vedrørte sidstnævnte, var Rådet forpligtet til at informere dem om sine påtænkte ændringer. Ved ikke at nå frem til en sådan konklusion begik Retten en retlig fejl.

94 – Dom af 15.5.2008, Spanien mod Rådet (C-442/04, EU:C:2008:276, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

95 – Jf. punkt 67 og 68 ovenfor.

96 – Jeg undersøgte disse spørgsmål i forbindelse med det første appelanbringende (jf. punkt 72 ff.).

153. I henhold til chartrets artikel 41, stk. 2, litra a), har enhver ret til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt. Det er således åbenbart, at denne bestemmelse kun vedrører individuelle foranstaltninger.

154. Domstolen har fastslået, at retspraksis vedrørende retten til at blive hørt ikke kan overføres til en lovgivningsprocedure, der fører til, at der træffes generelle foranstaltninger, som indebærer et økonomisk-politisk valg og gælder for alle berørte erhvervsdrivende [97]. Med hensyn til almengyldige retsakter, der fastsætter individuelle foranstaltninger om indefrysning af midler inden for rammerne af FUSP (som derfor er retsakter, der har dobbelt karakter, og som selv om de er almengyldige, berører de personer, der er omfattet af disse foranstaltninger, umiddelbart og individuelt) [98], fastslog Domstolen, at retten til at blive hørt for en person, der er omfattet af disse foranstaltninger om indefrysning af midler, finder fuldt anvendelse, således at personen skal have haft mulighed for at give sin mening til kende for så vidt angår de omstændigheder, der lægges vedkommende til last [99].

155. Det er ubestridt, at de ti selskaber ikke er individuelt berørt af det IRISL-relaterede kriterium. Kriterierne fra 2013 er almengyldige retsakter, der finder anvendelse på en objektivt og abstrakt defineret kategori af personer og enheder, en omstændighed, som disse appellanter heller ikke har anfægtet.

156. Selv om IRISL udtrykkeligt er nævnt ved navn i de omtvistede foranstaltninger, er jeg ikke overbevist om, at selskabet kan godtgøre, at det er direkte og individuelt berørt af dem, ikke mindst fordi IRISL ikke har fremført noget specifikt argument, der kan godtgøre, på hvilken måde disse foranstaltninger berører dets situation.

157. Selv hvis det lykkedes selskabet at gøre dette, ville dette ikke støtte dets argumenter, da dets ugyldighedsindsigelse i så fald ville skulle forkastes som et uantageligt forsøg på at omgå tidsfristerne i artikel 263, stk. 6, TEUF [100].

158. For så vidt som Retten undlod at behandle denne sidste mulighed, kan en sådan mangel som sådan ikke påvirke sagens udfald og således medføre annullation af den appellerede dom. Jeg foreslår derfor Domstolen, at det fjerde anbringende afvises eller under alle omstændigheder forkastes som ugrundet.

Femte anbringende: Vedtagelsen af kriterierne af 2013 var angiveligt et uforholdsmæssigt indgreb i appellanternes grundlæggende rettigheder

159. I den appellerede doms præmis 100-105 fastslog Retten, at kriterierne fra 2013 ikke udgjorde et uforholdsmæssigt indgreb i appellanternes grundlæggende rettigheder.

97 – Dom af 14.10.1999, Atlanta mod Det Europæiske Fællesskab (C-104/97 P, EU:C:1999:498, præmis 34-38).

98 – Jf. dom af 23.4.2013, Gbagbo m.fl. mod Rådet (C-478/11 P–C-482/11 P, EU:C:2013:258, præmis 56).

99 – Jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 336).

100 – Jf. i denne retning dom af 16.4.2015, TMK Europe (C-143/14, EU:C:2015:236, præmis 18). Det følger af fast retspraksis, at artikel 277 TEUF er udtryk for et almindeligt princip, hvorefter hver part i en retssag, med henblik på at opnå annullation af en beslutning, som er rettet mod den pågældende, er berettiget til at anfægte gyldigheden af retsakter, som er hjemmel for en sådan beslutning, også selv om parten *ikke var beføjet* til i medfør af artikel 263, stk. 4, TEUF at anlægge direkte søgsmål mod de nævnte retsakter (dom af 6.3.1979, Simmenthal mod Kommissionen, 92/78, EU:C:1979:53, præmis 39). Da IRISL indleverede stævningen i annullationssøgsmålet til Retten den 7.2.2014, dvs. tre måneder og 26 dage efter, at kriterierne fra 2013 blev offentliggjort i EU-Tidenden, havde det været for sent at anfægte disse kriterier i den pågældende stævning.

160. Appellanterne synes at gøre gældende, at kriterierne fra 2013 er uforholdsmæssige, for så vidt som de ikke forudsætter, at der er en tilknytning mellem de personer, der skal opføres på listen, og det nukleare spredningsprogram. Da de påførte alvorlig skade på appellanternes omdømme og forretningsaktiviteter, udgjorde disse kriterier en uforholdsmæssig begrænsning af deres grundlæggende rettigheder.

161. I forbindelse med restriktive foranstaltninger tillader chartrets artikel 52, stk. 1, begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder, der anerkendes heri, for så vidt som en given begrænsning skal respektere hovedindholdet i den omhandlede grundlæggende rettighed, og desuden at den under iagttagelse af proportionalitetsprincippet skal være nødvendig og reelt svare til målsætninger af almen interesse, der er anerkendt af Unionen [101].

162. I den foreliggende sag har appellanterne ikke anført præcist, hvilke grundlæggende rettigheder de påberåber sig, og har ikke angivet nærmere, på hvilken måde disse rettigheder angiveligt er blevet begrænset eller på anden måde tilsidesat.

163. Det eneste tilstrækkeligt præcise argument synes at være det argument, hvorved appellanterne specifikt har anfægtet Rettens konstateringer om, at de omtvistede kriterier adskiller sig fra kriteriet vedrørende ydelse af støtte til det nukleare spredningsprogram og dermed ikke pålægger Rådet at godtgøre en tilknytning mellem den virksomhed, som udøves af den af foranstaltninger om indefrysning af midler omfattede person eller enhed, og nuklear spredning [102].

164. Jeg har allerede konkluderet, at det principielt ikke er åbenbart uhensigtsmæssigt, at Rådet fastsætter kriterier på grundlag af objektive omstændigheder eller forhold og ikke på den individuelle adfærd hos de personer og enheder, der skal omfattes af foranstaltningerne om indefrysning af midler [103].

165. Såfremt Domstolen er enig med mig i, at disse kriterier er egnede i forhold til de tilstræbte formål, er der intet i det materiale, der er fremlagt for Domstolen, som tyder på, at de kunne være et uforholdsmæssigt indgreb i appellanternes grundlæggende rettigheder.

166. Netop fordi kriterierne fra 2013 *ikke* forudsætter appellanternes direkte eller indirekte personlige involvering i nuklear spredning, vil de sandsynligvis ikke have personlig tilknytning til adfærd, der udgør en trussel mod freden og den internationale sikkerhed. Som følge heraf vil en eventuel mistillid over for appellanterne og således tab af omdømme sandsynligvis være mindre end i forbindelse med enkeltpersoner eller enheder, hvor det klart er fastslået, at de støtter dette program. Da Domstolen allerede principielt har anerkendt, at den skade på disse personers og enheders omdømme og de begrænsninger af deres frihed til at udøve økonomisk virksomhed og af deres ejendomsret, som er forårsaget af foranstaltninger om indefrysning af midler, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål, må appellanternes argument forkastes [104].

167. I det øvrige opfylder appellanternes argument efter min opfattelse ikke kravene om tilstrækkelig klarhed og begrundelse, således som det kræves efter retspraksis [105].

168. Jeg foreslår derfor Domstolen, at det femte anbringende afvises eller under alle omstændigheder forkastes som ugrundet.

101 – Jf. i denne retning Kala Naft-dommen, præmis 69.

102 – Jf. den appellerede doms præmis 101 og 102.

103 – For generelle betragtninger i denne henseende jf. punkt 71 ff. ovenfor. I punkt 78 ovenfor undersøges dette spørgsmål mere specifikt i relation til det førstnævnte kriterium, mens det i punkt 82 og 83 ovenfor undersøges i relation til sidstnævnte kriterium.

104 – Jf. med hensyn til omdømme dom af 7.4.2016, Central Bank of Iran mod Rådet (C-266/15 P, EU:C:2016:208, præmis 53 og 54), og med hensyn til økonomisk virksomhed dom af 12.5.2016, Bank of Industry og Mine mod Rådet (C-358/15 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:338, præmis 55-57).

105 – Jf. punkt 50 ovenfor.

Konklusion vedrørende det første appelanbringende

169. I lyset af de ovennævnte betragtninger foreslår jeg, at det første appelanbringende tages til følge, for så vidt som det vedrører det IRISL-relaterede kriterium. Retten begik en retlig fejl ved ikke at træffe en sådan afgørelse. I øvrigt bør det første appelanbringende forkastes.

170. Domstolen bør derfor i) ophæve Rettens dom af 17. februar 2017 i de forenede sager T-14/14 og T-87/14, i denne henseende ii) erklære det IRISL-relaterede kriterium ugyldigt og iii) annullere genopførelsen i 2013, for så vidt som den er baseret på dette kriterium.

Andet appelanbringende: annullation af genopførelsen i 2013

Første anbringende: åbenbart urigtige skøn ved at fastslå, at opførelseskriterierne var opfyldt

171. Efter en detaljeret gennemgang (i den appellerede doms præmis 109-165) fastslog Retten, at Domstolen ikke begik et åbenbart urigtigt skøn, da den opførte appellanternes navne på de omtvistede lister med vedtagelsen af genopførelsen i 2013.

172. Med det første anbringende har appellanterne gjort gældende, at Rådet med genopførelsen i 2013 omfattede dem af foranstaltninger om indefrysning af midler uden at have kontrolleret, om de var involveret i det nukleare spredningsprogram, eller om de selv udgjorde en »aktuel og fremtidig trussel« i dette program. Appellanterne har bestridt, at de har haft nogen som helst tilknytning til dette program, og foreholdt Retten, at den har begået flere fejl ved konstateringen af de faktiske omstændigheder. I denne henseende har appellanterne gjort gældende, at Retten ikke foretog en korrekt vurdering af bevisværdien af de vidneerklæringer, der ledsagede deres stævning til Retten. De har tilføjet, at genopførelsen af IRISL er ulovlig, eftersom den – i mangel af nye faktiske omstændigheder – er baseret på de samme faktiske omstændigheder, som Rådet støttede sig på med henblik på at opføre dem i 2010. Den adfærd, der blev foreholdt IRISL, var ikke tilstrækkeligt nylig til at tjene som grundlag for selskabets opførelse.

173. Jeg finder ingen af disse argumenter overbevisende.

174. For det første fastslog Domstolen i forbindelse med et kriterium om »at ejes eller kontrolleres«, at vedtagelsen af en foranstaltning om indefrysning af midler »ikke er begrundet i, at den enhed, som ejes eller kontrolleres, *selv er involveret* i nuklear spredning«, og at et sådant kriterium derfor indebærer, at Rådet kan »indefryse en sådan enheds midler *uden at kontrollere*, om den selv er involveret i nuklear spredning« [106].

175. Denne retspraksis kan umiddelbart overføres på andre kriterier, der er baseret på objektive omstændigheder og ikke på en individuel adfærd hos de personer og enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger. Det følger heraf, at Retten ikke begik en retlig fejl.

176. For det andet søger appellanterne – for så vidt som de navnlig har gjort gældende, at de aldrig har støttet det nukleare spredningsprogram – faktisk at få en fornyet vurdering af de faktiske omstændigheder uden at hævde, at Retten gengav de beviser, som den havde fået forelagt, forkert.

106 – Jf. Melli Bank-dommen, præmis 40 og 41 (min fremhævelse).

177. Ifølge Domstolens faste praksis er Retten alene kompetent til at fastlægge de faktiske omstændigheder, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den behandler, og til at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Vurderingen af de faktiske omstændigheder er følgelig ikke et retsspørgsmål og er dermed ikke undergivet Domstolens prøvelsesret, medmindre beviserne herfor er gengivet forkert af Retten [107]. Dette argument skal derfor afvises.

178. For så vidt som appellanterne ikke er enige i Rettens konstateringer vedrørende bevisværdien af erklæringer fra visse vidner, fremgår det for det tredje af Domstolens praksis, at en hævdet tilsidesættelse af bevisbestemmelserne udgør et retsspørgsmål, som kan behandles under en appel [108].

179. Retten tog hensyn til, at disse erklæringer var fremsat af personer, der var ansat hos IRISL og havde ledelsesfunktioner. Den fastslog, at disse personers forklaring derfor skulle sidestilles med IRISL's egne erklæringer, navnlig i betragtning af, at disse erklæringer fremkom på IRISL's anmodning i forbindelse med sagen for Retten og blev tilstillet sidstnævnte i dette øjemed.

180. Retten foretog herved en korrekt anvendelse af den retspraksis, hvorefter sandsynligheden af indholdet af et dokument skal efterprøves, idet der skal tages hensyn til dokumentets oprindelse, omstændighederne ved dets udarbejdelse, modtageren af dokumentet, og til spørgsmålet, om de fremlagte beviser efter deres indhold forekommer fornuftige og troværdige [109]. Appellanternes argument må derfor forkastes som ugrundet.

181. For det fjerde synes – som appellanterne med rette har bemærket – begrundelsen for genopførelsen i 2013 i det væsentlige at være identisk med den, som Rådet støttede sig på med henblik på at opføre appellanterne i 2010.

182. Denne omstændighed er imidlertid uden betydning. Jeg er ikke bekendt med nogen EU-retlig bestemmelse eller noget EU-retligt princip, der principielt ville være til hinder for, at Rådet støttede sig på de samme faktiske omstændigheder, som den støttede sig på i forbindelse med den oprindelige opførelse, i forbindelse med beslutningen om at opretholde de restriktive foranstaltninger. Rådet er ikke forpligtet til at fremføre nye faktiske omstændigheder, så længe de faktiske omstændigheder, der udgjorde grundlaget for den oprindelige opførelse, er relevante og tilstrækkelige til at opretholde den berørte part på listen [110].

183. De restriktive foranstaltninger, som Rådet anvender til at imødegå risikoen for international terrorisme eller specifikke situationer i forskellige tredjelande, er generelt underlagt en periodisk fornyet gennemgang. Hvis Rådet aldrig fortsat kunne støtte sig på de samme faktiske omstændigheder som tidligere med henblik på at opretholde en opførelse, kunne det i mange tilfælde ikke opretholde de pågældende personers og enheders opførelse.

184. Spørgsmålet, om opførelsen i 2013 var lovlig, afhænger af, om de faktiske omstændigheder, som Rådet havde støttet sig på med henblik på disse opførelser, blev godtgjort i tilstrækkeligt omfang, og om de opfyldte de objektive kriterier, der var fastsat i kriterierne fra 2013.

107 – Jf. dom af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 77).

108 – Jf. bl.a. dom Bertelsmann og Sony Corporation of America mod Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

109 – Jf. dom af 26.9.2013, Centrotherm Systemtechnik mod KHIM og centrotherm Clean Solutions (C-610/11 P, EU:C:2013:593, præmis 39).

110 – Afhængigt af de særlige omstændigheder i den konkrete sag kan Rådet undertiden, men ikke nødvendigvis altid, være forpligtet til at fremlægge nye beviser. Jf. i denne retning dom af 26.7.2017, Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, præmis 52-54).

185. Retten begik derfor ikke en retlig fejl, da den fastslog, at selve fastsættelsen af kriteriet om overtrædelse af Sikkerhedsrådets resolutioner forudsætter, at genopførelsen nødvendigvis skulle være baseret på adfærd, der lå forud for datoen for den pågældende genopførelse [111]. Retten begik heller ikke en retlig fejl, da den for det første undersøgte, om IRISL faktisk har overtrådt Sikkerhedsrådets resolution 1747 (2007) [112], og for det andet, om de øvrige appellanter var ejet eller kontrolleret af IRISL, handlede på selskabets vegne eller leverede grundlæggende ydelser til det [113].

186. For det femte begik Retten ikke en retlig fejl, da den fastslog, at Rådet med henblik på genopførelsen i 2013 med rette kunne støtte sig på begivenheder, der havde fundet sted fire år tidligere, dvs. i 2009, da de var tilstrækkeligt nylige [114].

187. Jeg konkluderer, at det første anbringende bør forkastes.

Andet anbringende: tilsidesættelse af appellanternes ret til forsvar i forbindelse med den procedure, der blev anvendt til at genopføre dem

188. I den appellerede doms præmis 166-181 fastslog Retten, at Rådet ikke tilsidesatte appellanternes ret til forsvar i forbindelse med den procedure, der gik forud for vedtagelsen af genopførelsen i 2013.

189. Ved deres andet anbringende har appellanterne gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den undlod at fastslå, at Rådet havde tilsidesat deres ret til at blive hørt, inden det vedtog genopførelsen i 2013. Rådet kunne umuligt have taget hensyn til deres bemærkninger, eftersom det besluttede at genopføre IRISL længe inden det vedtog kriterierne fra 2013, og inden det havde modtaget selskabets bemærkninger til den skrivelse, hvori Rådet havde underrettet IRISL om sin hensigt om at genopføre selskabet. Rådet havde ligeledes vedtaget genopførelsen i 2013, inden det besvarede appellanternes bemærkninger, og inden det fremsendte de dokumenter, som disse foranstaltninger var baseret på, til dem.

190. For det første er det relevante tidspunkt for en vurdering af, om Rådet respekterede appellanternes ret til at blive hørt, datoen for vedtagelsen af genopførelsen i 2013. Appellanternes argument vedrørende et hypotetisk tidspunkt, hvor Rådet angiveligt »besluttede«, at det ville vedtage kriterierne fra 2013 og genopførelsen i 2013, bygger på udokumenterede påstande og må således forkastes.

191. For det andet følger det af retspraksis, at når Rådet vedtager en retsakt, der medfører restriktive foranstaltninger over for en person eller en enhed, skal det i videst muligt omfang meddele begrundelsen for disse foranstaltninger, enten på det tidspunkt, hvor retsakten bliver vedtaget, eller i det mindste så hurtigt som muligt herefter, med henblik på at disse personer eller enheder sættes i stand til rettidigt at udnytte deres ret til domstolsprøvelse [115]. Navnlig skal Rådet inden for rammerne af vedtagelsen af en afgørelse om fastholdelse af navnet på en person eller en enhed på en liste over

111 – Jf. den appellerede doms præmis 117.

112 – Jf. den appellerede doms præmis 116-132.

113 – Jf. den appellerede doms præmis 135-164.

114 – Jf. den appellerede doms præmis 117. Jf. i denne retning dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 156).

115 – Jf. i denne retning dom af 16.11.2011, Bank Melli Iran mod Rådet (C-548/09 P, EU:C:2011:735, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

personer eller enheder, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, overholde denne persons eller enheds ret til at blive hørt forudgående, når Rådet i afgørelsen om fastholdelse af opførelsen af navnet på listen lægger nye forhold til grund, dvs. forhold, som ikke fremgik af den oprindelige optagelse af denne persons navn på denne liste [116].

192. På grundlag af en analyse af indholdet af skriftvekslingen mellem Rådet og appellanterne fastslog Retten, at førstnævnte havde støttet sig på begrundelser, der i det væsentlige var identiske med dem, der var meddelt appellanterne i forbindelse med deres oprindelige opførelse i 2010, og at meddelelsen opfyldte alle de krav, der fulgte af retspraksis forud for vedtagelsen af genopførelsen i 2013 [117].

193. Endelig er Rådet i modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, ikke forpligtet til inden vedtagelsen af foranstaltninger om indefrysning af midler at svare på den berørte persons bemærkninger til den skrivelse, hvori Rådet underrettede denne om sin hensigt om at opføre den pågældende på listen og om begrundelserne for denne opførelse.

194. Jeg konkluderer, at det andet anbringende bør forkastes.

Tredje anbringende: tilsidesættelse af princippet om res judicata, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet ne bis in idem samt retten til effektive retsmidler

195. I den appellerede doms præmis 183-199 fastslog Retten, at Rådet med vedtagelsen af genopførelsen i 2013 ikke tilsidesatte princippet om res judicata, retssikkerhedsprincippet, princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og princippet ne bis in idem eller appellanternes ret til effektive retsmidler.

196. Appellanterne har kun fremført ét argument til støtte for dette anbringende. De har gjort gældende, at Rådet tilsidesatte disse principper ved i forbindelse med deres genopførelse i 2013 at støtte sig på de samme faktiske omstændigheder som dem, der dannede grundlag for opførelsen i 2010, der var blevet annulleret ved Rettens dom fra 2013.

197. Rådet har faktisk støttet sig på det samme faktiske grundlag i forbindelse med appellanternes opførelse i 2010 og deres genopførelse i 2013. Endvidere blev IRISL, Irano Misr Shipping Co. og Rahbaran Omid Darya Ship Management Co. ganske vist opført på grundlag af et nyligt indført kriterium, men de øvrige appellanter blev opført for anden gang på grundlag af et kriterium, der var identisk med det, der var lagt til grund i 2010 [118].

198. Jeg har i dette forslag til afgørelse allerede konkluderet, at princippet ne bis in idem ikke finder anvendelse i forbindelse med restriktive foranstaltninger [119]. Jeg har ligeledes konkluderet, at princippet om res judicata ikke er til hinder for, at Rådet kan basere sig på de samme kriterier i den foreliggende situation [120], og at det følger af karakteren af kriterierne for anvendelse af foranstaltningerne om indefrysning af midler, at de kan vedrøre en tidligere adfærd eller situation [121].

116 – Jf. dom af 18.6.2015, Ipatau mod Rådet (C-535/14 P, EU:C:2015:407, præmis 26). Selv om denne retspraksis vedrører *fastholdelsen* af de restriktive foranstaltninger og ikke den *oprindelige optagelse*, er den relevant her: Med genopførelsen i 2013 fastholdt Rådet faktisk de tidligere eksisterende restriktive foranstaltninger, selv om det med hensyn til tre appellanter (IRISL, Irano Misr Shipping Co. og Rahbaran Omid Darya Ship Management Co.) gjorde dette på grundlag af et nyt kriterium.

117 – Jf. den appellerede doms præmis 170-180.

118 – Jf. fodnote 78 ovenfor.

119 – Jf. punkt 107 ff. ovenfor.

120 – Jf. punkt 93 ff. ovenfor.

121 – Jf. punkt 117-128 ovenfor.

199. For fuldstændighedens skyld tilføjes det, at Unionens retsinstanser i forbindelse med domstolskontrollen af lovligheden af genopførelsen i 2013 – i overensstemmelse med princippet om tempus regit actum – skal efterprøve, om de faktiske omstændigheder, som Rådet støttede sig på, pr. 26. november 2013 i tilstrækkeligt omfang begrundede vedtagelsen af genopførelsen i 2013 [122].

200. Den omstændighed, at Rådet den 26. juli 2010 uden held støttede sig på visse faktiske omstændigheder med henblik på opførelserne i 2010, er ikke i sig selv til hinder for, at det den 26. november 2013 lovligt kunne støtte sig på de samme faktiske omstændigheder med henblik på at genopføre appellanterne på grundlag af kriterierne fra 2013.

201. Det følger ligeledes af karakteren af de foranstaltninger, der vedtages inden for rammerne af FUSP, at de er underlagt en periodisk fornyet gennemgang og kan anvendes flere gange i efterfølgende perioder. Dette er navnlig tilfældet, hvis den geopolitiske situation – trods de tidligere anvendte restriktive foranstaltninger – *ikke udvikler sig*, eller, undertiden efter en kortvarig forbedring, udvikler sig i modsat retning af de tilstræbte mål.

202. I førstnævnte situation må det være muligt for Rådet *fortsat* at anvende de nødvendige foranstaltninger, selv hvis situationen ikke har ændret sig, under forudsætning af, at de faktiske omstændigheder, der danner grundlag for at opretholde de restriktive foranstaltninger, fortsat begrunder anvendelsen heraf på tidspunktet for deres vedtagelse [123], navnlig at de faktiske omstændigheder stadig er tilstrækkeligt nylige [124]. I sidstnævnte situation skal Rådet være i stand til at *genindføre* de kriterier og foranstaltninger om indefrysning af midler, der tidligere er ophævet eller midlertidigt suspenderet, uanset om enhedernes personlige situation har udviklet sig i mellemtiden.

203. Her var formålet med genopførelsen i 2013 fortsat at lægge pres på Iran og også at øge dette pres, netop fordi de foranstaltninger, der hidtil var anvendt, havde vist sig at være ineffektive.

204. Hvis Rådet ikke fortsat kunne anvende foranstaltningerne om indefrysning af midler på personer eller enheder, der allerede var opført, medmindre der indtrådte en væsentlig negativ ændring af de berørtes juridiske eller faktiske situation, eller medmindre Rådet fik kendskab til nye beviser, ville dette begrænse sidstnævntes beføjelser vilkårligt og ugrundet.

205. Opførelserne fra 2010 blev annulleret på grund af formelle mangler [125]. På denne baggrund udgør Rettens dom fra 2013, sammenholdt med både princippet om res judicata og artikel 266 TEUF, ikke i sig selv en hindring for en genopførelse [126]. Som Retten med rette fastslog, griber annullation af en retsakt på grund af formelle mangler eller proceduremangler på ingen måde ind i retten for den institution, som har udstedt denne retsakt, til at vedtage en ny retsakt baseret på de samme retlige og faktiske omstændigheder som dem, der udgjorde grundlaget for den annullerede retsakt, for så vidt som den herved overholder de formelle eller processuelle regler, hvis tilsidesættelse er blevet fastslået,

122 – Jf. med hensyn standarden for domstolsprøvelse af den materielle lovlighed i denne henseende dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119).

123 – Jf. dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 82).

124 – Jf. den retspraksis, der er nævnt i fodnote 114 ovenfor.

125 – Jf. min analyse af virkningerne af Rettens dom fra 2013 i punkt 103-106 ovenfor. Situationen er således grundlæggende forskellig fra den situation, som generaladvokat Tanchev analyserede i sit forslag til afgørelse National Iranian Tanker Company mod Rådet (C-600/16 P, EU:C:2018:227, punkt 96-102).

126 – Jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 374).

og de berørtes berettigede forventning respekteres behørigt [127]. En afgørelse om fornyet opførelse, der vedtages med den samme begrundelse som de berørte enheders første opførelse, kan derfor vise sig at være tilstrækkelig til at begrunde denne opførelse, for så vidt som de beviser, Rådet har fremlagt, underbygger denne begrundelse tilstrækkeligt [128].

206. Jeg har i dette forslag til afgørelse allerede konkluderet, at den omstændighed, at en genopførelse kan føre til, at foranstaltningerne om indefrysning af midler trods annullationen af de foranstaltninger, der var vedtaget tidligere, ikke i sig selv gør indgreb i appellanternes ret til effektive retsmidler [129].

207. Der er heller intet til hinder for, at Rådet efter en fuldstændig vurdering, der foretages på dette senere tidspunkt, når frem til, at de samme faktiske omstændigheder opfylder et andet kriterium end det, den havde baseret sig på tidligere, og således begrunder en ny anvendelse af foranstaltningerne om indefrysning af midler på dette nye grundlag [130]. I denne henseende erindrer jeg om, at det er tilstrækkeligt, at der er belæg for i det mindste én af de anførte begrundelser, som i sig selv er anset for at kunne begrunde den pågældende afgørelse [131].

208. Jeg konkluderer derfor, at Retten ikke begik en retlig fejl, for så vidt som den fastslog dette i den appellerede doms præmis 189. Appellanternes argument om, at genopførelsen i 2013 er ulovlig, fordi den blev vedtaget på grundlag af de samme kriterier og/eller de samme faktiske og retlige omstændigheder som opførelserne i 2010, kan derfor ikke tages til følge.

209. Appellanternes øvrige argumenter er en ren abstrakt opregning af appelanbringenderne og opfylder således ikke formalitetskravene [132]. Jeg konkluderer derfor, at det tredje anbringende bør forkastes.

Fjerde anbringende: tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

210. Til støtte for deres anbringende vedrørende den angivelige tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet har appellanterne anført, at Retten ikke undersøgte, om deres opførelse stod i rimeligt forhold til det forfulgte formål. De har gjort gældende, at opførelsen af dem er uforholdsmæssig, da den ikke er baseret på en adfærd i forbindelse med det nukleare spredningsprogram eller på en tilknytning til den iranske regering. De synes endvidere på dette grundlag at være af den opfattelse, at det var med urette, at Retten i den appellerede doms præmis 209 fastslog, at indvirkningen på deres omdømme og forretningsaktiviteter ikke var uforholdsmæssig.

211. Jeg finder ingen af disse argumenter overbevisende.

212. Retten henviste med rette til fast retspraksis, hvorefter proportionalitetsprincippet indeholder et krav om, at de foranstaltninger, som iværksættes med en EU-retlig bestemmelse, skal være egnede til at nå det lovlige mål, der forfølges, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det [133].

127 – Jf. i denne retning dom af 23.10.2008, People's Mojahedin Organization of Iran mod Rådet (T-256/07, EU:T:2008:461, præmis 75), hvor Retten henviste til konstateringerne i præmis 65 i dom af 12.12.2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran mod Rådet (T-228/02, EU:T:2006:384), hvorved Retten havde annulleret en tidligere opførelse af den pågældende enhed.

128 – Jf. dom af 13.11.2014, Hamcho og Hamcho International mod Rådet (T-43/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:946, præmis 108, ikke appelleret), og af 26.10.2016, Hamcho og Hamcho International mod Rådet (T-153/15, EU:T:2016:630, præmis 66, ikke appelleret).

129 – Jf. punkt 140 og 141 ovenfor.

130 – Jf. analogt dom af 6.3.2003, Interporc mod Kommissionen (C-41/00 P, EU:C:2003:125, præmis 31). Dette følger af, at den annullerede retsakt fjernes fra retsordenen, og ophavsmanden til retsakten placeres i den oprindelige situation med henblik på at vedtage en ny retsakt.

131 – Jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 119). Jf. ligeledes dom af 14.3.2017, Bank Tejarat mod Rådet (T-346/15, ikke trykt i Sml., EU:T:2017:164, præmis 38).

132 – Jf. punkt 50 ovenfor.

133 – Jf. dom af 15.11.2012, Al-Aqsa mod Rådet og Nederlandene mod Al-Aqsa (C-539/10 P og C-550/10 P, EU:C:2012:711, præmis 122).

213. Ved undersøgelsen af, om foranstaltninger om indefrysning af midler er forholdsmæssige, er det vigtigt at tage hensyn til deres formål og den sammenhæng, hvori de vedtages.

214. Jeg har i dette forslag til afgørelse allerede behandlet formålene med de her omtvistede foranstaltninger [134].

215. For så vidt angår den sammenhæng, hvori de indgår, er disse foranstaltninger en del af Unionens reaktion på talrige rapporter fra Den Internationale Atomenergiorganisation og det store antal resolutioner fra Sikkerhedsrådet. De blev vedtaget progressivt. Hver efterfølgende foranstaltning var begrundet i, at tidligere vedtagne foranstaltninger ikke førte til det ønskede resultat. Det følger af denne tilgang, der er baseret på en progressiv indvirkning på rettigheder i forhold til foranstaltningernes effektivitet, at foranstaltningerne principielt må anses for at være forholdsmæssige [135].

216. Jeg har i dette forslag til afgørelse ligeledes allerede behandlet foranstaltningernes virkninger for appellanternes omdømme og forretningsaktiviteter [136].

217. I modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, undersøgte Retten hvert af disse elementer udførligt [137].

218. Appellanterne har ikke fremført noget argument, der kan godtgøre, at de omtvistede foranstaltninger om indefrysning af midler på grund af deres særlige situation eller egenskaber berørte dem uforholdsmæssigt, og at den retspraksis, der er nævnt i punkt 215 ovenfor, burde fraviges og ikke finde anvendelse på dem.

219. Endelig har jeg i dette forslag til afgørelse allerede konkluderet, at det var lovligt, at Rådet fastsatte opførelseskriterier, som ikke krævede en direkte tilknytning mellem appellanterne og det nukleare spredningsprogram eller den iranske regering [138]. Ved anvendelsen af sådanne kriterier var Rådet derfor pr. definition ikke forpligtet til at efterprøve, om den pågældende person eller enhed selv bidrager til de risici, som disse kriterier søger at imødegå [139]. Det kan derfor ikke foreholdes Retten, at den har begrænset sin prøvelse af lovligheden af genopførelsen i 2013 til en objektiv kontrol af, om appellanterne opfyldte de relevante kriterier.

220. Jeg konkluderer, at det fjerde anbringende bør forkastes.

221. Det andet appelanbringende bør følgelig forkastes i det hele.

Sagsomkostninger

222. På baggrund af det ovenstående bør Domstolen efter min opfattelse tage det første appelanbringende med hensyn til det IRISL-relaterede kriterium, der er fastsat i kriterierne fra 2013, til følge. Genopførelsen i 2013 bør derfor annulleres for så vidt angår de ti selskaber.

134 – Jf. punkt 67 og 68 ovenfor.

135 – Jf. Kala Naft-dommen, præmis 126.

136 – Jf. punkt 159 ff. ovenfor.

137 – Med hensyn til den *sammenhæng*, hvori foranstaltningerne indgår, jf. den appellerede doms præmis 63, 66 og 67; med hensyn til de *formål*, der tilstræbes med de foreliggende foranstaltninger, jf. præmis 68-71 og 74-76; vedrørende proportionalitetsprincippet generelt jf. præmis 72, 73 og 77; og endelig vedrørende de foreliggende foranstaltningers angiveligt uforholdsmæssige indvirkning på appellanternes ejendom og forretningsaktiviteter, jf. den appellerede doms præmis 204-210.

138 – Jf. punkt 174 og 175 ovenfor.

139 – Jf. i denne retning og analogt Melli Bank-dommen, præmis 77-80, hvor Domstolen fremhævede, at Retten begik en retlig fejl ved at foretage en sådan *yderligere efterprøvelse* af, om den enhed, der opfyldte kriteriet om at være ejet, »med en ikke ubetydelig sandsynlighed kunne foranlediges til at omgå virkningen af de trufne foranstaltninger over for moderselskabet«.

223. IRISL er selv en tabende part som omhandlet i artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, sammenholdt med samme reglements artikel 184, stk. 1, og skal derfor pålægges at bære sine egne omkostninger. De øvrige appellanter er de vindende parter som omhandlet i disse bestemmelser.

224. Rådet fik medhold i forhold til IRISL, men tabte sagen i forhold til de øvrige ti selskaber. Jeg foreslår, at Rådet i henhold til artikel 138, stk. 1 og 3, sammenholdt med artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges at betale alle sine egne omkostninger foruden de ti selskabers omkostninger.

225. I henhold til artikel 140, stk. 1, sammenholdt med artikel 184, stk. 1, i Domstolens procesreglement, bærer Kommissionen, der har interveneret til støtte for Rådet, sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

226. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at

– tage det første appelanbringende med hensyn til kriteriet i henhold til artikel 20, stk. 1, litra b), i afgørelse 2010/413 og artikel 23, stk. 2, litra e), i forordning nr. 267/2012 vedrørende personer og enheder, der i) ejes eller kontrolleres af IRISL, ii) handler på vegne af IRISL eller iii) leverer væsentlige tjenester til IRISL, til følge

– i denne henseende ophæve Rettens dom af 17. februar 2017 i de forenede sager T-14/14 og T-87/14

– erklære det pågældende kriterium ugyldigt

– annullere Rådets afgørelse 2013/685/FUSP af 26. november 2013 om ændring af afgørelse 2010/413/FUSP og Rådets gennemførelsesforordning (EU) nr. 1203/2013 af 26. november 2013 om gennemførelse af forordning nr. 267/2012 for så vidt angår de andre appellanter end Islamic Republic of Iran Shipping Lines

– forkaste appellen i øvrigt

– tilpligte Islamic Republic of Iran Shipping Lines at bære sine egne omkostninger

– tilpligte Rådet at bære sine egne omkostninger og betale omkostningerne afholdt af de andre appellanter end Islamic Republic of Iran Shipping Lines

– tilpligte Kommissionen at bære sine egne omkostninger.